

Научная статья  
УДК 343.3

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ОГРАНИЧЕНИЙ И ЗАПРЕТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Ольга Владимировна Чумакова<sup>1,2,3</sup>, Вадим Михайлович Пашин<sup>3,4</sup>

<sup>1</sup> Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия

<sup>2</sup> Московский городской университет управления Правительства Москвы  
имени Ю. М. Лужкова, Москва, Россия

<sup>3</sup> Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),  
Москва, Россия

<sup>1</sup> Chumakova-ov@yandex.ru, ORCID: 0000-0003-4145-3877

<sup>4</sup> paschin@mail.ru

**Аннотация.** Настоящее исследование посвящено анализу правовой неопределенности в системе ограничений и запретов на государственной службе. В статье формулируются понятие и негативные последствия наличия правовой неопределенности для частных интересов государственных служащих и публичных интересов государства. Приводятся примеры наличия правовой неопределенности в системе ограничений, касающиеся запрета на дарение подарков на государственной службе, а также процедуры передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов.

**Ключевые слова:** государственная служба, правовая неопределенность, запреты, ограничения, конфликт интересов, подарок, доверительное управление, коррупция.

**Для цитирования:** Чумакова О. В., Пашин В. М. К вопросу о правовой неопределенности в системе ограничений и запретов на государственной службе // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. № 4 (102). С. 58–63.

Original article

## ON THE ISSUE OF LEGAL UNCERTAINTY IN THE SYSTEM OF RESTRICTIONS AND PROHIBITIONS IN THE PUBLIC SERVICE

Olga V. Chumakova<sup>1,2,3</sup>, Vadim M. Pashin<sup>3,4</sup>

<sup>1</sup> Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia

<sup>2</sup> Moscow City University of Management of the Government of Moscow named  
after Yu . M . Luzhkov, Moscow, Russia

<sup>3</sup> All-Russian State University of Justice (Russian Law Academy of the Ministry  
of Justice of Russia), Moscow, Russia

<sup>1</sup> Chumakova-ov@yandex.ru, ORCID: 0000-0003-4145-3877

<sup>4</sup> paschin@mail.ru

**Abstract.** This study is devoted to the analysis of legal uncertainty in the system of restrictions and prohibitions in the public service. The article formulates the concept and negative consequences of the presence of legal uncertainty for the private interests of civil servants and the public interests of the state. It provides examples of the presence of legal uncertainty in the system of restrictions regarding the ban on giving gifts in the public service, as well as the procedure for transferring securities (participatory interests, shares in the authorized (share) capital of organizations) to trust management in order to prevent conflicts of interest.

**Keywords:** public service, legal uncertainty, prohibitions, restrictions, conflict of interests, gift, trust management, corruption.

---

© Чумакова О. В., Пашин В. М., 2023

*For citation:* Chumakova O. V., Pashin V. M. On the issue of legal uncertainty in the system of restrictions and prohibitions in the public service // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 4 (102). P. 58–63.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации система государственной службы включает в себя гражданскую, военную и службу иных видов. Вне зависимости от вида государственной службы ограничения и запреты в ее системе являются одними из важнейших элементов обеспечения законности. Во многом именно благодаря их императивному воздействию на служебные отношения достигается необходимый эффект предупреждения различных по своим характеру и степени общественной опасности правонарушений.

Вместе с тем ограничения и запреты фактически устанавливают пределы реализации прав государственных служащих. По нашему мнению, не всегда они являются обоснованными, и не всегда содержание норм, устанавливающих ограничения и запреты, позволяет толковать их однозначно, что требует своего правового анализа.

В настоящее время формирование оптимального правового регулирования сферы государственной службы продиктовано совокупностью факторов.

Во-первых, политика Российской Федерации на сегодняшний день направлена на укрепление кадрового аппарата, лежащего в основе системы государственной службы, повышения стабильности структуры органов публичной власти. Об этом свидетельствует, например, принятие закона, направленного на совершенствование профессиональной подготовки государственных гражданских служащих<sup>1</sup>, которым уточняются понятия «профессиональный уровень», «конкурс» и некоторые другие.

Во-вторых, на важность упорядочивания отношений в сфере государственной службы, исследования проблем в ней, поиск их решений указывает сформировавшаяся в настоящее время относительно самостоятельная комплексная отрасль служебного права [1, с. 37].

В-третьих, отсутствие правовой определенности при установлении государством некоторых ограничений и запретов закономерно негативно сказывается на правоприменительной практике<sup>2</sup>.

Множество трудностей в правоприменении связано с увольнением сотрудников по основанию «утраты доверия» [2, с. 160–165], иными видами дисциплинарной ответственности [3, с. 192–193]. В данной части следует отметить, что основанием наступления такой дисциплинарной ответственности является нарушение ограничений и запретов.

В нормативных правовых актах, регламентирующих государственную службу, определения понятий «запреты», «ограничения» отсутствуют. В научной литературе в ходе анализа различных теоретических воззрений на рассматриваемую проблематику авторами делается вывод о наличии у запретов и ограничений общих обязательных признаков императивности и применения мер принуждения в случае их нарушения, а также целесообразности их классификации на общие и специальные [4, с. 243].

По нашему мнению, запреты на государственной службе следует понимать в их классической интерпретации, то есть как возложение юридической обязанности не совершать конкретные действия при определенных условиях, установленных в за-

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации. 22.06.2016) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 10. 2016.

коне. Запреты предполагают наложение на государственного служащего таких обязанностей при нахождении на государственной службе.

В свою очередь ограничения являются смежной категорией, но, как правило, они предполагают установление условий, при которых лицо не может поступить на государственную службу или продолжить ее осуществление.

Общие запреты и ограничения присущи административно-правовому статусу любого государственного служащего, специальные ограничения и запреты, как правило, еще больше сужают рамки дозволенного для лица, проходящего государственную службу. Например, в соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ) на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные рядом иных нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Так, для лиц, которые претендуют на замещение должностей государственной службы иных видов, которая, как правило, является правоохранительной, установлены дополнительные ограничения.

Из анализа связанных между собой норм статьи 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 14 Федерального закона № 342-ФЗ следует, что ограничения для прохождения государственной гражданской службы не являются такими строгими, как в случае прохождения государственной службы в органах внутренних дел. В частности, лицо не может претендовать на замещение должности в органах внутренних дел даже в случае снятой или погашенной судимости.

Однако имеются определенные исключения. Так, например, если действующие запреты и ограничения препятствуют осуществлению оперативно-розыскной деятельности сотрудника органов внутренних дел, то в порядке, который определен нормативными правовыми актами, они могут быть сняты.

Таким образом, система ограничений и запретов для государственных служащих обладает определенным единством, хотя для некоторых категорий государственных служащих законом могут быть установлены как дополнительные ограничения и запреты, так и исключения из них.

Для нормативного правового регулирования государственной службы, к сожалению, свойственно наличие недостатков, вызывающих правовую неопределенность. Следует более детально раскрыть, в чем именно выражается опасность правовой неопределенности при регулировании служебных отношений.

Фактически правовая неопределенность является состоянием, когда нормы законодательства могут толковаться по-разному в одних и тех же ситуациях, при одних и тех же условиях.

Неопределенность в праве ведет к непредсказуемости результата исхода юридического производства. Участники правоотношений не могут быть уверены в том, какие действия являются законными или незаконными, что может привести к страху, недоверию и неправильным решениям. Более того, правовая неопределенность может привести к возникновению споров и конфликтов, так как разные стороны могут различно толковать или применять неясные нормы.

Опасность состоит и в том, что в условиях неопределенности права существует риск избирательного или произвольного применения законов и правил. Различные интерпретации или усмотрение административных органов при принятии решений приводят к нарушению принципов справед-

<sup>1</sup> О противодействии коррупции (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2023): федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

ливости и законности на государственной службе.

Когда нормы, регулирующие служебные отношения, не ясны или могут быть подвержены различным интерпретациям, существует риск их неправильного понимания или вовсе игнорирования, в долгосрочной перспективе приводящий к правовому нигилизму.

В связи с этим следует рассмотреть некоторые проявления правовой неопределенности в системе ограничений и запретов на государственной службе.

Государственному служащему запрещено получать подарки, в каком бы виде они не преподносились (какую бы форму не имели), за исключением подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются собственностью государства, но государственный служащий впоследствии может их выкупить по специально предусмотренной законом процедуре.

Данный запрет распространяется только на получение подарков государственным служащим в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей.

Таким образом, процедура дарения подарков на государственной службе, казалось бы, является урегулированной, но если проанализировать содержание норм всего комплекса нормативных правовых актов, которые регламентируют порядок прохождения государственной службы, то обнаружатся явные противоречия.

Так, в пункте 7 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ «О противодействии коррупции») определено, что государственным и муниципальным служащим запрещено получать подарки (кроме протокольных мероприятий, служебных командировок и иных официальных мероприятий). В иных нормативных правовых актах содержится указание на аналогичное правило, но с отсылкой к статье 575 Гражданского кодекса Российской Федерации о запрете дарения, за исключением

подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

Каким образом соотносятся данные нормы, остается до конца неопределенным. Представляется, что в случае, когда речь идет о государственном гражданском служащем, то норма пункта 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» будет являться специальной и применяться должна именно она.

Данное правило преодоления коллизии не является абсолютным. Приоритет одной из норм можно отдать, руководствуясь и другими правилами, например, правилом о том, что применяется норма, которая издана позднее, или норма, которая в наименьшей степени ограничивает права и свободы лица. При руководстве темпоральным правилом преодоления имеющейся коллизии применять следует нормы ФЗ «О противодействии коррупции», и тогда государственные (муниципальные) служащие не имеют права принимать подарки независимо от их денежного выражения.

Представляется, что перед законодателем стоит задача по унификации действующего правового регулирования процедуры дарения на государственной службе. Жесткий запрет для процедуры дарения должен иметь одинаковое содержание для всех видов государственной (муниципальной) службы. Какие-либо аргументы в пользу повышенной строгости запретов для того или иного вида государственного (муниципального) служащего в данной области общественных отношений, связанных с дарением подарков, по нашему мнению, отсутствуют.

Практика показывает, что получение государственным служащим подарка является правонарушением, смежным с получением взятки, в связи с этим государственные служащие вообще воздерживаются от получения подарков. В перспективе видится целесообразным полный запрет на дарение, за исключением протокольных мероприятий, служебных командировок и других офици-

альных мероприятий (с процедурой выкупа подарка).

Как отмечают некоторые авторы, сложности возникают еще на уровне применяемой в нормах терминологии. Так, законом четко не определено, что именно следует считать подарком; толкование норм, регламентирующих дарение подарков государственным служащим, является достаточно разнообразным [5, с. 5–7]. Представляется, что определение подарка в законе излишне, подарком является любое материальное или нематериальное благо, переданное государственному служащему или должностному лицу на безвозмездной основе, что вытекает из содержания гражданско-правовых норм о договоре дарения.

При анализе действующего законодательства, определяющего структуру и содержание сферы государственной службы, обнаруживаются и другие примеры правовой неопределенности.

Одним из запретов для государственного служащего является владение ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), если оно приводит или может привести к конфликту интересов. Для некоторых категорий государственных служащих данный запрет действует даже в случае отсутствия конфликта интересов (то есть запрет безусловен и является абсолютным).

Справедливо авторами указывается на отсутствие правового регулирования процедуры передачи государственным служащим в доверительное управление ценных бумаг, долей в уставных капиталах организаций [4, с. 244]. Вместе с тем важно отметить, что в целом общий порядок подобной передачи урегулирован гражданско-правовыми нормами. Однако вопрос о том, подходит ли данный порядок передачи в доверительное управление для предотвращения конфликта интересов на государственной службе, не получает своего однозначного ответа. Очевидно, что отсутствие правового регулирования условий передачи в доверительное управление в рамках административно-правовых отношений неблагоприятно сказывается как

на частных интересах государственных служащих, так и на публичных.

Ситуация на сегодняшний день следующая: нарушение рассматриваемого правового запрета на государственной службе, как правило, влечет за собой увольнение, а понятной процедуры передачи в доверительное управление не выработано. Самым насущным вопросом в данной части является перечень субъектов, которые могут выступать в качестве доверительных управляющих; могут ли ими быть близкие родственники или иные заинтересованные лица, связанные с государственным служащим близкими отношениями (несмотря на запрет выступать в качестве доверительного управляющего выгодоприобретателя), остается неопределенным в законе однозначно.

Некоторые авторы высказывают аргументированные сомнения в эффективности данного запрета в части, касающейся предупреждения конфликта интересов [6, с. 20–23; 7, с. 179–185]; представляется, что правовая неопределенность такого жесткого запрета, влекущего серьезные правовые последствия, нуждается в своем разрешении. Целесообразно на уровне подзаконного нормативного правового акта определить как минимум перечень тех лиц, которые могут выступать в качестве доверительных управляющих при осуществлении передачи в доверительное управление.

В настоящем исследовании сформулированы научные положения, касающиеся правовой неопределенности в системе ограничений и запретов на государственной службе. Были приведены лишь некоторые примеры правовой неопределенности, которые наглядно иллюстрируют ее негативное влияние на регулирование общественных отношений. Минимизация, а в перспективе и полное устранение правовой неопределенности являются задачей, которая способствует защите не только частных интересов лиц, проходящих государственную службу, но публичных интересов государственных и муниципальных органов власти.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Дякина И. А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ростов-на-Дону, 2007. 37 с.
2. Трунцевский Ю. В. Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 155–173.
3. Павлова Е. В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих как основной элемент реализации принципа законности в государственном управлении // Государственная служба и кадры. 2021. № 2. С. 192–193.
4. Нагорных Р. В. Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 241–246
5. Абдрахимова К. А., Аминов И. Р. К вопросу о запрете в государственной службе в получении подарка // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 12-1. С. 6–9.
6. Горохова С. С. О некоторых аспектах применения в Российской Федерации института доверительного управления как инструмента предотвращения конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 18–33.
7. Крамской В. В., Осокин Р. Б. О запрете прохождения государственной (муниципальной) службы лицами, состоящими в близком родстве или свойстве: проблемы законодательного регулирования и пути их решения // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 2. С. 179–185.

REFERENCES

1. Dyakina I. A. Official law as a complex branch of law: abstract of a dissertation for the degree of Doctor of Law. Rostov-on-Don, 2007. 37 p. (In Russ.)
2. Truntsevsky Yu. V. Disciplinary and judicial practice in cases of dismissal for a corruption offense due to loss of trust // Journal of Russian Law. 2020. No. 11. P. 155–173. (In Russ.)
3. Pavlova E. V. Disciplinary responsibility of civil servants as the main element of implementing the principle of legality in public administration // Public service and personnel. 2021. No. 2. P. 192–193. (In Russ.)
4. Nagornykh R. V. Restrictions and prohibitions in the system of public service in law enforcement agencies // Bulletin of Tomsk State University. 2019. No. 447. P. 241–246. (In Russ.)
5. Abdrakhimova K. A., Aminov I. R. On the issue of the prohibition in the public service in receiving a gift // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2022. No. 12-1. P. 6–9. (In Russ.)
6. Gorokhova S. S. On some aspects of the application of the institution of trust management as a tool for preventing conflicts of interest in the Russian Federation // Administrative and municipal law. 2022. No. 3. P. 18–33. (In Russ.)
7. Kramskoy V. V., Osokin R. B. On the prohibition of state (municipal) service by persons who are blood relatives or affinal kins: problems of legislative regulation and ways to solve them // Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 2. P. 179–185. (In Russ.)

**Информация об авторах:**

О. В. Чумакова, доктор юридических наук, доцент;  
В. М. Пашин, доктор юридических наук, доцент.

**Information about the authors:**

O. V. Chumakova, Doctor of Law, Associate Professor;  
V. M. Pashin, Doctor of Law, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 28.09.2023; одобрена после рецензирования 05.10.2023; принята к публикации 17.11.2023.

The article was submitted 28.09.2023; approved after reviewing 05.10.2023; accepted for publication 17.11.2023.