

ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Р. У. Рамазанов

ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация: В статье рассматриваются меры, по противодействию коррупции в органах власти и управления. Указывается на проблемы формирования правовых и организационных основ реализации законодательства о противодействии коррупции. Предлагается внесение изменений, в действующее законодательство, регламентирующее запреты и ограничения для государственных гражданских и муниципальных служащих. Также предлагается внесение изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» с целью улучшения правового механизма поведения государственных гражданских и муниципальных служащих. Кроме того, в статье предлагается усилить наказание для должностных лиц за нарушение законодательства, регламентирующего соблюдение запретов и ограничений.

Ключевые слова: юриспруденция, коррупция, запрет, ограничение, государственный, гражданский, муниципальный, служащий, ответственность, регламентация

В условиях продолжающейся в стране борьбы с коррупцией запреты и ограничения для государственных гражданских и муниципальных служащих приобретают особую актуальность, так как неурегулированность отдельных вопросов, связанных с прохождением службы, способствует проявлению коррупции.

В связи с этим возникает необходимость в правильном нормативном закреплении ограничений и запретов, от которых во многом зависит эффективность профессиональной деятельности по исполнению полномочий государственных и муниципальных органов.

Установленные федеральными законами от 27.07.2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее 79-ФЗ) и 02.03.2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее 25-ФЗ) запреты и ограничения, связанные со службой, заключаются в ряде правил, за рамки которых служащим выходить запрещено. Их назначение обеспечить работу государственных гражданских и муниципальных

служащих (далее — служащих), способствовать созданию условий для их независимости, предотвращению возможных злоупотреблений, конфликтных ситуаций.

Основываясь на положениях указанных выше законов, можно выделить следующие группы запретов и ограничений для служащих: запреты и ограничения, связанные с поступлением на службу; запреты и ограничения во время прохождения службы; запреты и ограничения после увольнения со службы.

Рассмотрим некоторые из запретов и ограничений, закрепленных в 79-ФЗ и 25-ФЗ, которые, на наш взгляд, требуют внесения соответствующих изменений и дополнений.

1. Запрет на участие в деятельности органа управления коммерческой организации (подп. 1 ч. 1 ст. 17 в 79-ФЗ и подп. ч. 1 ст. 14 в 25-ФЗ).

Указанными статьями установлен запрет на участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Таким образом, в органах управления коммерческих организаций могут участвовать служащие, если эта деятельность осуществляется ими на безвозмездной основе.

Тогда как следует учитывать то обстоятельство, что в случае участия служащих в органах управления коммерческих организаций возможно возникновение конфликта интересов. Кроме того, такое участие ставит под сомнение добросовестное исполнение служащими своих должностных обязанностей.

В этой связи полагаем необходимым внести изменения с целью усиления запретов, связанных с прохождением служащими службы, установив полный запрет на участие в деятельности органов управления коммерческих организаций.

2. Ограничения, связанные с осуждением служащего к уголовному наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по приговору суда, вступившему в законную силу (подп. 2 ч. 1 ст. 13 25-ФЗ и подп. 2 ч. 1 ст. 16 79-ФЗ)

При этом для государственных гражданских служащих установлено дополнительное требование об ограничении нахождения на службе лиц, имеющих неснятую или непогашенную в установленном федеральным законом порядке судимость.

Полагаем, что в п. 2 ч. 1 ст. 13 25-ФЗ необходимо внести изменения, дополнив его ограничением нахождения на муниципальной службе лиц, имеющих неснятую или непогашенную в установленном федеральным законом порядке судимость.

На муниципальную службу также не должны приниматься лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость.

Кроме того, целесообразно дополнить п. 2 ч. 1 ст. 16 79-ФЗ и п. 2 ч. 1 ст. 13 25-ФЗ нормами об ограничении лиц, ранее судимых за умышленные преступления.

Для этого следует обратиться к опыту зарубежных стран, в которых законодательно установлены специальные ограничения для поступающих на государственную службу в плане их личной репутации, так как впоследствии они все же являются носителями властных полномочий и представителями государства в определенных сферах своей деятельности. Например, в Латвии запрещено находиться на службе лицам, ранее судимым за умышленные преступления, а также осужденным, подсудимым,

обвиняемым или подозреваемым в совершении преступления¹.

Кроме того, для лиц, совершивших коррупционные деяния, следует установить прямой запрет занимать ответственные государственные должности. Срок указанных ограничений необходимо дифференцировать в зависимости от должности лица и вида совершенного преступления. Он должен быть больше, чем срок наказания и срок судимости.

Также необходимо внести изменения в законодательство и установить запрет на нахождение на службе лиц, привлеченных к уголовной ответственности судами других государств.

К примеру, служащий, выезжающий на отдых за пределы РФ, может совершить на территории иностранного государства преступление (нанести побои, оскорбить, украсть и т.д.), быть осужденным к условному виду наказания, либо к штрафу, приехать обратно и продолжать службу. Необходимо установить запрет нахождения указанных лиц на службе, в том случае если совершенные указанными лицами действия, за которые они были осуждены на территории иностранных государств, образуют составы уголовных преступлений в Российской Федерации.

3. Запрет на занятие предпринимательской деятельностью (подп. 3 ч. 1 ст. 17 ФЗ-79 и подп. 3 ч. 1 ст. 14 25-ФЗ).

Согласно указанным нормам запрет установлен лишь на осуществление предпринимательской деятельности, предполагающей в силу ст. 2 Гражданского кодекса РФ систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Таким образом, в настоящее время служащие вправе осуществлять любую приносящую прибыль деятельность, которая не подпадает под признаки предпринимательской, т.е. являющуюся иной хозяйственной деятельностью.

Например, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации деятельность учредителей (участников) юридических лиц относится к иной не запрещенной законом экономической деятельности².

¹ См.: Гришкoveц А. А. Законодательное регулирование государственной службы в странах Балтии // Журнал российского права. 2000. №4. С. 108.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. №3-П о проверке конституционности статей 74 и 77

Сам факт наличия в составе учредителей юридических лиц либо регистрации ПБОЮЛ не означает, что служащие извлекают соответствующую прибыль. В этой связи необходимо дополнить указанные статьи нормами о запрете служащим состоять в составе учредителей юридического лица и регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, а также нормами о запрете занятия иной деятельностью (помимо научной), приносящей прибыль.

4. Ограничение на наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (подп. 5 ч. 1 ст. 16 в 79-ФЗ и подп. 5 ч. 1 ст. 13 в 25-ФЗ).

Ограничение совместной службы родственников согласно указанным нормам определяется наличием близкого родства или свойства претендента или лица, состоящего на службе, с служащим, в случае если их профессиональная служебная деятельность связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Исходя из вышесказанного, целью установления такого ограничения на службе является недопущение возможного отрицательного влияния близких родственников связей на служебные отношения служащих, а следовательно, и на качество их служебной деятельности, которое может проявиться в злоупотреблении служебным положением.

Следует отметить, что нормы, содержащиеся в 79-ФЗ (ст. 16) и 25-ФЗ (ст. 13), используют понятия «близкие родственники», к которым относят: родителей, супругов, детей, братьев, сестер, а также братьев, сестер, родителей и детей супругов. В то же время Жилищный кодекс РФ (ст. ст. 31, 69) к членам семьи относит проживающих совместно с собственником жилого помещения, его супруг, а также дети и родители, и другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи. Кроме того, Семейный кодекс РФ понятие «члены семьи» (раздел 5, ст. ст. 80—98) раскрывает как: родителей, супругов, детей, братьев, сестер, бабушек, дедушек, воспитанников, воспитателей, пасынков, падчериц, отчима, мачеху.

Под близкими родственниками понимаются отношения, основанные на родстве и кровной связи между людьми, в то время как понятие «члены семьи» — более широкое, поскольку может включать в себя и лиц, не связанных отношениями родства, но проживающих совместно и ведущих совместное хозяйство.

В этой связи в 79-ФЗ и 25-ФЗ необходимо внести изменения в части установления запрета о недопустимости нахождения на службе не только лиц, состоящих в близком родстве или свойстве, а также лиц, указанных в СК РФ как «члены семьи».

К примеру, имеют место факты нахождения на службе лиц (в непосредственной подчиненности), не состоящих в законном браке, однако ведущих совместное хозяйство и имеющих детей, рожденных в гражданском браке. При этом указанными лицами отражаются сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на указанных детей.

5. Запрет получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (п. 5. ч. 1 ст. 14 25-ФЗ и п. 6 ч. 1 ст. 17 79-ФЗ).

Необходимо исключить из Гражданского кодекса Российской Федерации субъекты, которым разрешается принятие подарков, государственных и муниципальных служащих, замещающих высшие и главные должности, а принятие подобных подарков, не влекущее уголовную ответственность, необходимо расценивать как административное правонарушение (с включением соответствующих статей в КРФоАП). Исключения возможности любого дарения государственным и муниципальным служащим в связи с исполнением последними своих должностных и служебных обязанностей придерживается Группа государств против коррупции (ГРЕКО), рекомендуя Российской Федерации искоренить в сфере государственного управления практику получения ценных подарков в любой форме³.

6. Непредставления установленных сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (подп. 9 ч. 1 ст. 13 25-ФЗ и подп. 9 ч. 1 ст. 16 79-ФЗ).

Федерального закона «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ. 2004 №9. Ст. 830.

³ См.: Доклада ГРЕКО (приложение 1 к Приказу Генерального прокурора РФ от 26.08.2009 №282).

Полагаем, что необходимо внести изменения и дополнить указанные законы нормами об обязанности государственных и муниципальных служащих ежегодно представлять сведения об имуществе не на конец отчетного периода (31 декабря), а о находящемся в собственности имуществе за отчетный период, а также находящемся имуществе на конец отчетного периода.

Также необходимо установить обязанность для государственных и муниципальных служащих сообщать о полученных кредитах и ссудах, которые могут поставить их в зависимость от кредиторов и повлиять на принимаемые решения.

Кроме того, необходимо внести поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации, тем самым привести законодательство в соответствии с требованиями Конвенции ООН по противодействию коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., и установить уголовную ответственность за незаконное обогащение (т.е. значительное увеличение активов должностного лица, превышающее его законные доходы, которые он не может обосновать)⁴.

7. Запрет на публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, их руководителей, если это не входит в их должностные обязанности (подп. 9 ч. 1 ст. 14 25-ФЗ и подп. 10 ч. 1 ст. 17 79-ФЗ).

Указанный запрет запрещает любые публичные высказывания о деятельности государственных и муниципальных органов и их должностных лиц. Следует отметить, что под публичными высказываниями понимаются сообщения не только в средствах массовой информации. Так как действующее законодательство не содержит критериев публичности высказываний, под данный запрет можно подвести любые высказывания служащего о своей работе, сказанные в присутствии нескольких лиц.

Полагаем, что указанный запрет необходимо исключить, так как он не соответствует критерию демократического общества и ограничивает инфор-

мационный обмен между должностными лицами и институтами гражданского общества.

8. Запрет для государственных гражданских служащих приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход (подп. 4 п. 1 ст. 17 79-ФЗ). При этом такие случаи до сих пор не установлены, так как соответствующий закон не принят. Таким образом, в настоящее время государственные гражданские служащие вправе приобретать ценные бумаги, приносящие им доход.

Полагаем, что для установления соответствующего перечня необязательно принимать новый закон, а достаточно дополнить 79-ФЗ нормами, согласно которым для государственных гражданских служащих будут установлены случаи, при которых им будет запрещено приобретать ценные бумаги.

Также п. 2.1 25-ФЗ установлено, что в случае, если владение муниципальным служащим, замещающим должность главы местной администрации по контракту, приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Полагаем, что в 25-ФЗ необходимо внести изменения и установить запрет на владение ценными бумагами, по которым может быть получен доход, для всех муниципальных служащих (по аналогии с государственными гражданскими служащими).

Невыполнение государственными или муниципальными служащими запретов и ограничений является правонарушением, влекущим освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что в соответствии с действующим законодательством работодатель получил возможность решать, прекращать ему или нет служебные отношения со служащим, нарушившим любое из ограничений или запретов. Однако в случае нарушения запрета или ограничения служащий вполне может

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций по противодействию коррупции, одобренная Правительством РФ 20 октября 2005 г. // Коммерсантъ. 21.10.2005. Конвенция ратифицирована 8 марта 2006 г. ФЗ №40 «О ратификации Конвенции ООН против коррупции».

продолжать работу на службе, если такое решение примет представитель нанимателя.

Предоставление представителю нанимателя права единолично решать, увольнять ли служащего, нарушившего установленный законодательством запрет либо ограничение, или нет, направлено на предоставление последнему возможности устранять обстоятельства, препятствующие продолжению служебных отношений.

Считаем, что решение вопроса о необходимости применения к служащему той или иной санкции не должно оставаться на усмотрение представителя нанимателя. Фактически в настоящее время служащие могут нарушать установленные запреты и ограничения до того момента, пока представитель нанимателя (работодатель) не посчитает необходимым расторгнуть с ними трудовой договор.

Полагаем, что проблема, связанная с неоправданно широкими возможностями представителя нанимателя действовать по усмотрению, увольнять ли служащего, либо привлекать или нет его к дисциплинарной ответственности, является коррупциогенным фактором в указанных законах.

Следует обратить внимание и на то, что представители нанимателя с целью ухода от персональной ответственности выносят незаконные решения на обсуждение коллегиальных органов, лоббируя их принятие. Члены комиссий, находясь в подчинении и служебной зависимости от руководителей этих органов, в большинстве случаев поддерживают принятие таких решений. В тех же случаях, когда комиссии находят в действиях служащих нарушения требований действующего законодательства, слабость действующего законодательства заключается в рекомендательном характере решений комиссий, за исключением решения, принимаемого по итогам рассмотрения обращения бывшего государственного гражданского служащего на получение согласия комиссии для замещения должностей, а также вы-

полнения работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в его должностные обязанности (абзац 2 подпункта «б» пункта 16 Положения «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 г. №821).

Полагаем, что все решения, принимаемые комиссиями по урегулированию конфликта интересов, должны носить обязательный характер. Нормы о необязательном характере решений для работодателей сводят на нет работу указанных комиссий и дают возможность руководителям самостоятельно решать, счесть ли конфликт незначительным, и позволить служащему исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов.

Полагаем, что необходимо создать эффективный механизм привлечения служащих к ответственности за нарушение ограничений и запретов посредством установления, помимо дисциплинарной, и административной ответственности.

При этом правом привлечения служащих к административной ответственности по фактам нарушения запретов и ограничений наделять судей.

Устранение этих противоречий потребует системной и детальной разработки на законодательном уровне особых административных процедур разрешения конфликта интересов и рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению служащих, согласованием этих процедур с административным, гражданским и уголовным законодательством. Решение этой задачи потребует создания новых административных процедур в системе государственной гражданской и муниципальной службы.

Библиография:

1. Гришковец А. А. Законодательное регулирование государственной службы в странах Балтии // Журнал российского права. 2000. №4. С. 108.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. №3-П о проверке конституционности статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ. 2004 №9. Ст. 830.
3. Доклада ГРЕКО (приложение 1 к Приказу Генерального прокурора РФ от 26.08.2009 №282).
4. Конвенция Организации Объединенных Наций по противодействию коррупции, одобренная Правительством РФ 20 октября 2005 г. // Коммерсантъ. 21.10.2005. Конвенция ратифицирована 8 марта 2006 г. ФЗ №40 «О ратификации Конвенции ООН против коррупции».

References (transliteration):

1. Grishkovec A. A. Zakonodatel'noe regulirovanie gosudarstvennoj sluzhby v stranah Baltii // Zhurnal rossijskogo prava. 2000. №4. S. 108.
2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 24 fevralja 2004 g. №3-P o proverke konstitucionnosti statej 74 i 77 Federal'nogo zakona «Ob akcionernyh obwestvah» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004 №9. St. 830.
3. Doklada GREKO (prilozhenie 1 k Prikazu General'nogo prokurora RF ot 26.08.2009 №282).
4. Konvencija Organizacii Ob#edinennyh Nacij po protivodejstviju korrupcii, odobrennaja Pravitel'stvom RF 20 oktjabrja 2005 g. // Kommersant#. 21.10.2005. Konvencija ratificirovana 8 marta 2006 g. FZ №40 «O ratifikacii Konvencii OON protiv korrupcii».