

*Араваа Дан-Хаяа Ивановна,*

*студент 3 курс,*

*факультет «Государственная и муниципальная управления»*

*Россия, г. Новосибирск*

***Научный руководитель: Савинов Леонид Вячеславович,***

*декан Факультета государственного и*

*муниципального управления, доктор политических наук, доцент.*

*Россия, г. Новосибирск*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ**

***Аннотация:*** *Статья посвящена вопросам анализа законодательства о противодействии коррупции. Дается понятие ограничений и запретов государственных служащих, в том числе, антикоррупционных. Исследуется практика привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной антикоррупционной ответственности.*

***Ключевые слова:*** *коррупция, гражданский служащий, муниципальный служащий, ограничения, борьба с коррупцией, государственная служба, антикоррупционное законодательство.*

## **STATE AND MUNICIPAL SERVICE AND ANTI-CORRUPTION**

***Summary:*** *The article is devoted to the analysis of anti-corruption legislation. The concept of restrictions and prohibitions of civil servants, including anti-corruption ones, is given. The practice of bringing state and municipal employees to disciplinary anti-corruption responsibility is investigated.*

***Keywords:** corruption, civil servant, municipal employee, restrictions, anti-corruption, civil service, anti-corruption legislation.*

Коррупция является старейшей проблемой человечества, ее корни проистекают из самой природы человеческого восприятия властных полномочий, которыми наделяет публичная власть своего представителя. По сути, коррупция – есть присвоение должностным лицом благ и полномочий, которыми его наделяет властный орган, и обращение их в свою пользу, извлечение личных благ из собственного должностного положения. Коррупция поражает не только государственный аппарат, поскольку, по сути, власть переходит от публично-правового института, который наделил своего представителя полномочиями, именно к этому представителю, который начинает использовать свои полномочия по своему усмотрению. То есть государственный аппарат начинает функционировать искаженно, так как это выгодно конкретным лицам на местах.

Коррупция также поражает само общественное сознание, подрывает авторитет власти у общества, порождает правовой нигилизм и даже может привести к социальным волнениям, чему яркий пример, – события начала 2021 года, – известный блоггер А. Навальный стал известным только благодаря своим разоблачительным статьям о коррупции в органах власти, а количество человек, которые участвовали в митингах, показывает, насколько тема коррупции волнительна для населения.

Борьба с коррупцией начинается с четкой регламентации всех действий, которые производятся в рамках отправления властных полномочий. В связи с этим тенденцией регулирования деятельности государственного аппарата последних лет является повсеместное принятие административных регламентов всех административных процедур, которые и составляют служебную деятельность представителей публичной власти.

Кроме этого, в самом статусе публичного – государственного и муниципального, – служащего заложен антикоррупционный механизм посредством установления определенных обязанностей и антикоррупционных ограничений. В его служебной деятельности.

Правовой статус государственных служащих характеризуется не только правами и обязанностями, но и таким понятием, как запреты и ограничения, связанные с государственной службой. Как следует из названия, ограничения и запреты представляют собой правовые обязанности не ограничиваться или не совершать определенных действий, предусмотренных законом, служащими соответствующего уровня власти (государственного или муниципального).

Наиболее жесткими являются правовые запреты в деятельности служащих. Они делятся на особенные, характерные для конкретного вида службы; специальные и общие, действующие на всех служащих. Так, например, общим запретом для государственных и муниципальных служащих является запрет на занятие коммерческой деятельностью, а также на управление организациями, как лично, так и через посредников.

Перечень общих запретов сформулирован в ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» [4]. Они имеют равное действие для всех видов служащих любого уровня организации государственной власти.

Специальные запреты сформулированы для службы того или иного вида – например, для военнослужащих, для прокурорских работников, для судей и т.д. Эти запреты указаны в соответствующих нормативных правовых актах, регулирующих конкретный вид государственной службы.

Кроме указанной классификации, установленные законом запреты для государственной службы можно разделить на конституционно-правовые, то есть основанные на положениях Основного закона; возникающие из трудового законодательства – собственно, трудовые; административно-трудовые, имеющие природу как трудового, так и административного законодательства;

и, наконец, собственно, административные, проистекающие из норм административного законодательства.

Так, например, в Основном законе [1] указаны положения об особом положении служащих публичных органов власти – они не могут быть подвергнуты в общем порядке аресту, заключены под стражу, порядок осуществления в отношении них уголовного преследования отягощен дополнительными барьерами и сложностями (уголовно-процессуальный иммунитет) (ч. 2 ст. 22); кроме этого, служащие обладают общегражданским правовым статусом, то есть пользуются защитой норм Конституции наравне с рядовыми гражданами.

Трудовое законодательство предусматривает отдельные виды правовых гарантий для служащих так же, как и для прочих работников – это режим труда и отдыха; отпуска, в том числе, льготные для служащих; гарантии в области оплаты труда; гарантии труда женщин и лиц с семейными обязанностями; порядок несения материальной ответственности и т.д. При этом надо отметить, что трудовое законодательство является общим по сравнению с законодательством о государственной службе и в случае возникновения коллизий применяется законодательство о государственной службе.

Государственные служащие подчинены в большей мере административным регламентам, которые определяют порядок оказания государством услуг в деятельности различных государственных органов. В настоящее время регламентированы почти все возможные виды взаимодействия государства и общества, роль регламентации служебной деятельности очень высока. То есть можно говорить о запретах в деятельности служащих, которые содержатся в административных регламентах, при этом относя их к административно-трудовым запретам.

Запреты в государственной службе также можно делить на

– личные, которые ограничивают конкретно личные права служащего, например, давать собственную оценку работы госоргана;

- связанные с экономической деятельностью, например, заниматься коммерческой деятельностью и участвовать в корпорациях;
- связанные с социальными обязанностями, например, прекратить свою деятельность до разрешения служебного спора;
- связанные с политическими правами (любое участие в политике) (п. 10, 4, 14, 15 ч. 1 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» [4]).

В отдельную группу стоит выделить антикоррупционные запреты, предусмотренные антикоррупционным законодательством. Наиболее ярким примером является запрет по ведению банковских счетов за рубежом (в 2013 году был принят специальный Закон «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»).

Эффективным инструментом антикоррупционной политики является контроль доходов и расходов, а также имущественного положения государственных служащих и членов их семей. Так, положения статей 6,8 и 8.1 Федерального закона "О противодействии коррупции" обязывают государственных служащих регулярно подавать сведения о доходах и расходах, а также о недвижимом и ином имуществе, которое имеется в собственности у них, а также у ближайших членов их семей (супруг, дети). Исполнение этой обязанности производится в соответствии с нормами.

Проверка соответствия расходов государственного служащего и членов его семьи полученным и официально декларируемым доходам является приобретение ими в собственность крупных и дорогих объектов недвижимости или движимого имущества, а также различного рода финансовых инструментов (акции, паи, участие в корпорациях и т.д.) Проверке могут быть подвергнуты три года, предшествующие сделке.

В соответствии с новым Федеральным законом также были приведены нормы п.п. 9 и 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона "О государственной гражданской службе", которые теперь позволяют уволить государственного служащего, отказавшегося предоставить подобные сведения, либо уклоняющегося от их предоставления.

Трудовой кодекс РФ [2] закрепляет также основание для расторжения трудового договора по инициативе работодателя как утрата доверия (п. 7.1 ст. 81 ТК РФ). В целом, отказ государственного служащего в предоставлении сведений о доходах является поводом для утраты к нему доверия со стороны нанимателя. Антикоррупционные меры были также закреплены в Указе Президента РФ 2013 года.

На основании Указа было принято Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 года № 568 [5], содержащее обязанности государственных служащих по соблюдению ст. 349.2 ТК РФ в части раскрытия сведений о доходах и расходах как собственных, так и членов своей семьи. На уровне отдельных ведомств были приняты соответствующие документы, которые регулировали вопросы предоставления сведений о доходах и расходах в рамках исполнения норм.

Кадровые службы органов государственной власти и управления также имеют ряд обязанностей по контролю за выполнением антикоррупционных положений законодательства о государственной службе. Так, в п.п. 16 и 18 ч. 1 ст. 44 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" указано, что кадровые службы органов власти и управления, а также органов местной власти должны проводить в обязательном порядке проверки исполнения таких обязанностей служащими, как:

- предоставление служащими объективных сведений и персональных данных при поступлении на государственную службу;
- соблюдение правил о допуске к государственной тайне;

– предоставление данных о доходах и расходах, в том числе, по ближайшим родственникам;

– соблюдение служащими установленных законом ограничений и запретов.

Противодействие коррупции представляет собой одной из наиболее актуальных и востребованных направлений в реформировании и оздоровлении современного государственного аппарата. В свете активной деятельности политической оппозиции, периодических выступлений в открытых сетях Интернет А. Навального коррупция становится не каким-то абстрактным от обывательского мышления явлением, а той сферой, которой начинает активно интересоваться рядовой гражданин. Меры, которые предпринимает Правительство РФ для обеспечения «прозрачности» деятельности органов государственной власти, дают иногда обратный эффект, например, публикация официальной декларации об имущественном положении и доходах членов Правительства РФ и их семей не позволяют обывателю понять возможность легально заработать за 2017 год заместителю Руководителя аппарата Правительства РФ А.В. Логинову более 153 миллионов рублей (это более 12 миллионов рублей за месяц), или супруге директора Департамента контроля и проверки выполнения решений Правительства РФ С.В. Васильева более 49 миллионов рублей. Или каким образом из легальных источников доходов государственного служащего, которому запрещено заниматься любыми видами предпринимательства, в собственности всего лишь заместителя секретаря полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном округе находится 2 жилых дома и 8 земельных участков, площадь которых исчисляется тысячами квадратных метров. Эти данные опубликованы официально и дают мощную почву для размышлений обывателю, а также порождают недовольства среди населения, для большинства из которого

покупка квартиры ценой в 3 миллиона рублей позволительна только с привлечением ипотечного механизма сроком на 20 лет.

Соблюдение государственными служащими обязанностей по предоставлению сведений о доходах и расходах является объектом прокурорского надзора. При этом прокуроры выявляют значительное число правонарушений в этой области. Так, по итогам 2017 года прокуратурой было проведено почти 8,5 тысяч проверок соблюдения законодательства в сфере исполнения законодательства, по итогам которых было выявлено более 7,7 тысяч правонарушений, принесено более 3,4 тысяч протестов, внесены изменения в почти 3,3 нормативных актов, внесены почти 1,7 тысяч представлений, привлечены к ответственности более 1,1 тысяч должностных лиц.

Автор О.В. Хабибулина, анализируя практику реализации антикоррупционного законодательства, указывает, что основные нарушения его совершаются именно в части отчетности о доходах и расходах государственных служащих и членов их семей. При этом автор выделяет такие причины для этого, как:

- обычная неграмотность государственных служащих, которые просто не обладают опытом и навыками формирования требуемых сведений;
- неграмотностью работы кадровых органов по проверке подаваемых служащими сведений;
- погрешностями в работе механизма привлечения к ответственности служащего за неисполнение этой обязанности – его работодатель – публичный орган, – вправе, но не обязан привлекать его к ответственности. Это влечет безнаказанность или, по крайней мере, возможность избежать наказания за нарушение [6].

Однако, следует также отметить, что указанные причины касаются некоррупционных моментов, поскольку действительно коррупционер продумает механизм сокрытия собственных доходов и расходов от публичной

отчетности, чтобы не быть пойманным на незаконной деятельности. Причем «обойти» требования закона о регламентации доходов и расходов достаточно просто – сделки по приобретению недвижимости регистрируются на фонды, на третьих лиц; официальные браки госслужащие не заключают, что выводит из-под обязанностей регламентации доходов и расходов их фактических гражданских супругов. И даже с учетом этих возможностей, как было показано выше, высшие госслужащие российского государственного аппарата декларируют явно сверхприбыли в понимании обывателя и не привлекаются ни к каким проверкам.

Для выявления коррупционных деяний были внесены изменения в уголовно-процессуальное законодательство в части возможности проведения проверки соответствия доходов и расходов госслужащих в рамках оперативно-розыскной деятельности. Правоохранительные органы вправе инициировать проверку финансового положения государственного служащего в упрощенном порядке при подозрении в незаконных источниках доходах или необоснованных расходах, не подтвержденных соответствующим им доходом.

Установленный факт умышленного предоставления ложных сведений служащим о его доходах или расходах, введение в заблуждение проверяющие органы относительно собственного финансового положения или финансового положения членов его семьи уже само по себе составляет правонарушение, которое в зависимости от объема сокрытой информации должно влечь или административное, или уголовное разбирательство на основе решения, принятого соответствующей комиссией, занимающейся регулированием конфликта служебных интересов.

Поскольку увольнение по причине нарушения обязанности подачи сведений о доходах и расходах является дисциплинарной мерой, при ее применении работодатель должен соблюдать порядок, предусмотренный трудовым законодательством для дисциплинарного взыскания (ст. 193 ТК РФ).

В качестве примера можно привести жалобу некоей О.Д. Бронниковой на положения Так, заявительница указывает, что отсутствие возможности учесть тяжесть проступка при увольнении служащих при утрате доверия нарушает ее права, предусмотренные различными конституционными нормами, поскольку тем самым ее положение как служащей ставится в более жесткие рамки по сравнению с положением обычных работников

В своем Определении Конституционный Суд РФ разъяснил по этому поводу, что к служащим государство предъявляет повышенные требования, но и предоставляет им повышенные правовые и социальные гарантии. При этом положение государственных служащих никоим образом не ущемляется по сравнению с обычными работниками, поскольку при увольнении государственного служащего также проводится служебное расследование, на основании которого уже делается вывод о том, что его увольнение действительно соответствует тяжести совершенного им проступка. Таким образом, права государственного служащего на обоснованное увольнение, в том числе, в связи с утратой доверия, не нарушаются. Оспариваемые заявительницей положения Закона «О государственной гражданской службе» не противоречат Конституции РФ и не затрагивают ее прав и охраняемых законом интересов.

Однако, в заключение все-таки следует добавить, что никакие законодательные меры не будут эффективны в борьбе с коррупцией до тех пор, пока коррупция не будет искоренена из менталитета населения. До сих пор практика «благодарности» государственным служащим, работникам медицинских и прочих государственных и муниципальных учреждений является нормальной и отсутствие таких «благодарностей» даже расценивается как нарушение обычного этикета. Среди жителей того или иного административного пункта всегда известно что и сколько «стоит» для выполнения той или иной государственной функции. Более того, коррупция среди обывателей даже в чем-то поощряется, поскольку иногда проще и

дешевле напрямую заплатить на руки государственному служащему и решить свою проблему, чем делать это официально, теряя и время и возможности. Введение порталов государственных услуг существенно снизило уровень этой проблемы, поскольку в настоящее время большинство услуг можно получить без прямого контакта с государственными служащими, но не искоренило ее полностью.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) "О противодействии коррупции"
4. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"
5. Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 N 568 (ред. от 15.02.2017) "О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции"
6. Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2019. – № 3. – С. 85-90.