

# §3

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

А.Ю. Ватель

### АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

---

**В** 1995 г. принимается Закон РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Вышеназванный акт содержал ряд запретов и ограничений, обусловленных режимом государственной службы, большинство из которых были направлены на предупреждение и пресечение коррупции в ее системе.

Руководство страны понимало необходимость развития административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ. Однако следует признать, что внедренные в свое время меры предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы не полностью решали поставленную задачу.

Аппарат управления России начала 90-х г. XX в. был далек от совершенства. Кардинальное кадровое обновление органов государственной власти самым негативным образом отразилось на качественном составе государственных служащих. Такая ситуация во многом способствовала широкому распространению коррупции в системе государственной службы РФ: российская организованная преступность в системе государственной службы поразила те сектора экономики, которые оказались не по силам зарубежным преступным сообществам. В ответ на сложившуюся ситуацию Президент РФ подписал Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (1992 г.). В целях дальнейшего строительства института государственной службы также утверждается Положение о федеральной государственной службе (1993 г.).

По оценкам МВД России в современный период организованная преступность контролирует 40% частных предприятий, 60% государственных предприятий, от 50 до 80% банков<sup>1</sup>.

Коррупция в настоящее время имеет место в различных видах государственной службы. В этой связи есть смысл начать рассмотрение данной проблемы с государственной гражданской службы Российской Федерации.

Государственная гражданская служба находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В настоящее время уже сложились система федеральной государственной гражданской службы и система государственной гражданской службы субъектов РФ. Коррупция получила свое распространение как на федеральном, так и региональном уровне системы государственной гражданской службы РФ.

Существует объективная необходимость рассмотрения тех административно-правовых средств, реализация которых может способствовать предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной гражданской службы РФ<sup>2</sup>. В настоящее время закон о государственной гражданской

---

<sup>1</sup> См.: Куракин А.В. Реформирование государственной службы России должно иметь антикоррупционную направленность // Российская юстиция. – 2002. – № 7. – С. 24.

<sup>2</sup> См.: Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. – 2008. – № 4. – С. 33.

службе РФ содержит ряд административно-правовых средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции. В частности, Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> определяет административные запреты, связанные с государственной службой, содержит требования к служебному поведению гражданского государственного служащего и др.

Для более глубокого исследования обозначенной проблемы целесообразно обратиться к определению и характеристике административно-правовых запретов.

«...Правовые запреты приобретают важнейшее значение в системе законодательства. Внешне запрет может казаться недемократической формой регулирования, в действительности является правовым средством осуществления свободы поведения, поскольку представляет полную и равную для всех свободу за пределами запрета»<sup>4</sup>.

Правовые запреты — необходимый элемент обеспечения правопорядка. С их помощью обеспечивается закрепление общественных отношений, определяются важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, непреложный минимум нравственных требований, границы дозволенного и недозволенного в поведении граждан, действиях государственных органов<sup>5</sup>.

Также отмечается, что запреты по своей сущности — это государственно-властные веления, основная цель которых — предотвратить возможные нежелательные действия, которые могут причинить вред общественным интересам<sup>6</sup>.

Обобщение вышеизложенного позволяет сделать вывод о том, что административно-правовые запреты в системе государственной службы — это закрепленные нормами административного права предписания, не позволяющие чиновнику совершать закрепленные законом действия под угрозой применения мер государственного принуждения. Как отмечается в литературе и научно-практических комментариях, назначение запретов в системе государственной службы состоит в том, чтобы обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению

полномочий государственных органов, установить препятствия возможному злоупотреблению служебными полномочиями, гарантировать осуществление государственными служащими гражданских прав.

Административно-правовые запреты практически всегда закрепляются в императивной форме и содержат указания не совершать действия, которые описаны соответствующей нормой права.

В ст. 17 Федерального закона РФ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>7</sup> закреплено, что гражданскому служащему запрещается: участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено законом; выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями; использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам; разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей; прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора и др.

Закон о государственной гражданской службе говорит о том, что если гражданский служащий владеет приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) и это может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

<sup>4</sup> Малейн Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. — 1994 — № 6. — С. 23.

<sup>5</sup> См.: Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. — 1973. — № 5. — С. 43.

<sup>6</sup> См.: Братко А.Г. Запреты в советском праве. — Саратов, 1979. — С. 7.

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Следует сказать, что данное предписание закона должным образом не обеспечено соответствующим правовым и организационным механизмом (гл. 53 ГК РФ). Для создания должного правового режима, передачи государственным служащим в доверительное управление ценных бумаг, долей в уставных капиталах организаций необходимо принять специальный закон «О передаче в доверительное управление имущества государственных служащих» или дополнить ГК РФ необходимыми предписаниями. В частности, в соответствующем законодательном акте целесообразно предусмотреть публично-правовые гарантии сохранности имущества государственного служащего, переданного последним в доверительное управление. Также необходимо предусмотреть иные специфические моменты правового регулирования доверительного управления имуществом государственного служащего, которые остались за рамками ГК РФ.

Для обеспечения исполнения данного закона, а также соответствующего предписания Федерального закона РФ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>8</sup> необходимо предусмотреть меры дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Как отмечал О.Э. Лейст, запрет часто сформулирован как описание правонарушения и определение санкций за его совершение<sup>9</sup>.

Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе РФ» закрепляет положение о том, что за несоблюдение запретов, связанных с государственной службой, устанавливается ответственность (п. 4 ст. 17). Однако закон не содержит прямых указаний на применение дисциплинарных взысканий за нарушение запретов, связанных с гражданской службой. Данный вывод основывается на анализе ст. 37 и 57 Федерального закона РФ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Санкция за нарушение предписаний, касающихся запретов, обусловленных государственной службой, содержится в ст. 33 закона о государственной гражданской службе РФ. В данной статье определяются общие основания прекращения служебного контракта,

освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. Среди данных оснований — нарушение запретов, связанных с гражданской службой (п. 14). Этот подход представляется не совсем правильным.

В этой связи для обеспечения реализации запретов, связанных с режимом гражданской службы, целесообразно закрепить в ст. 37 Закона РФ «О государственной гражданской службе РФ» положение о том, что в случае нарушения служащим запретов, связанных с гражданской службой, к нему будет применяться такое дисциплинарное наказание, как освобождение от занимаемой должности гражданской службы. А если данное нарушение имеет отягчающие вину обстоятельства, то к служащему будет применяться такое наказание, как увольнение с гражданской службы. Данное положение напрямую бы способствовало противодействию коррупции в системе государственной службы.

Необходимо сказать, что запреты, обусловленные режимом государственной службы, в некоторых государствах касаются и близких родственников соответствующего чиновника. В частности, в США декларация о доходах и имуществе в том же режиме, что и сам чиновник, подает его супруга (супруг), запреты касаются также получения близкими родственниками подарков, трудовой деятельности супруга и других близких родственников чиновника и др.<sup>11</sup>

Приходится констатировать, что в настоящее время Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>12</sup> практически не изменил порядок предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего. Контроль за имущественным положением государственного служащего по-прежнему осуществляется в отношении самого служащего и не распространяется на его супруга и близких родственников. В связи с этим было бы вполне целесообразно распространить контроль за имущественным положением близких родственников лиц, которые замещают определенные должности в государственном аппарате. Круг этих должностей должен определяться Указом Президента.

В органах государственной власти свою трудовую деятельность осуществляют не только государственные служащие, но и лица, не имеющие такого

<sup>8</sup> См.: СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

<sup>9</sup> См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. — М., 1981. — С. 35.

<sup>10</sup> См.: СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

<sup>11</sup> См.: Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: экономика, политика, идеология. — 1998. — № 5. — С. 88.

<sup>12</sup> См.: СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

статуса. Отсутствие соответствующего режима создает реальную возможность для коррупционного поведения со стороны данных лиц. В связи с этим было бы вполне оправданно распространить некоторые запреты, связанные с режимом государственной службы, на работников, которые не имеют статуса государственного служащего<sup>13</sup>.

Итак, административно-правовые запреты, обусловленные режимом государственной службы, сводятся к тому, что выражают отрицательную правовую мотивацию, предполагают снижение негативной активности; направлены на защиту общественных отношений, т.е. выполняют охранительную функцию<sup>14</sup>.

Суть таких запретов состоит в том, что соответствующие права гражданина ему не предоставляются, пока он состоит на государственной службе<sup>15</sup>.

Запреты, обусловленные государственной службой, поступающий на службу принимает на себя добровольно. Запреты призваны обеспечить высокий моральный облик государственного служащего, его политическую беспристрастность при исполнении им служебных обязанностей, независимость, препятствовать злоупотреблениям и коррупции<sup>16</sup>.

В Федеральном законе РФ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>17</sup> появился административный запрет, суть которого сводится к тому, что гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе замещать в течение 2 лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности; разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей (ст. 17).

Однако следует сказать, что данные предписания закона никак не урегулированы в административно-правовом плане. В этой связи в целях создания административно-правового механизма, не позволяющего государственному гражданскому служащему осуществлять трудовую деятельность в коммерческих организациях по истечении установленного законом срока, целесообразно предусмотреть меры гражданско-правовой ответственности. Меры ответственности могут состоять в виде пожизненного лишения льгот, которые предоставлены гражданину в связи со статусом государственного служащего; кроме того, вполне возможно предусмотреть исключение из общего трудового стажа государственной службы. Названные санкции должны применяться судом.

Согласно закону о государственной гражданской службе служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов (ч. 2 ст. 14). Для обеспечения данного права необходимо нормативно определить форму уведомления. Данное уведомление должно содержать: сведения о деятельности, которую собирается осуществлять служащий (консультации, преподавательская деятельность), форму и порядок оплаты, срок, в течение которого служащий собирается осуществлять соответствующую деятельность<sup>18</sup>.

По нашему мнению требуется уточнение ч. 2 ст. 14, связанной с правом гражданского служащего с предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Принцип уведомления не предполагает по своей сути получение какого-либо согласия со стороны представителя нанимателя, кроме того, в законе не указано, в какой форме это уведомление должно быть реализовано. Существующее предписание может послужить дополнительным основанием для конфликта между гражданским служащим и представителем нанимателя и др.

Содержащиеся в законе императивные запреты на занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, как показывает практика, достаточно часто не работают в силу объективных и субъективных моментов.

<sup>13</sup> См.: Миньковский Г.М. Проблемы правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. – М., 1993. – С. 14.

<sup>14</sup> См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Правоведение. – 1995. – № 1. – С. 4.

<sup>15</sup> См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. – С. 175.

<sup>16</sup> См.: Чиркин В.Е. Современное государство. – М., 2001. – С. 401.

<sup>17</sup> См.: СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 2063.

<sup>18</sup> См.: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М., 2003. – С. 30.

В законодательстве о государственной службе было бы вполне оправданно предусмотреть определенную возможность для незначительной, менее оплачиваемой категории государственных служащих, совмещение в той или иной форме своей основной работы с участием в некоторых коммерческих организациях, не имеющих прямого или косвенного отношения к его служебной деятельности. Данная практика имеет место в некоторых государствах, в частности, США и Канаде<sup>19</sup>.

Для большинства государственных служащих запрет на такое участие должен быть сохранен. Несомненно, круг должностей, входящих в ту или иную группу, нуждается в детальной проработке, причем такое совмещение не должно порождать конфликт интересов на государственной службе и должно быть поставлено в жесткий правовой режим.

В целях совершенствования реализации административно-правовых запретов в системе государственной службы целесообразно учесть в данном вопросе опыт Казахстана.

Как отмечает М.Т. Какимжанов, 8 июля 2005 г. в Закон Республики Казахстан «О государственной

службе» внесены предписания, запрещающие поступление на государственную службу лиц, совершивших коррупционные преступления<sup>20</sup>.

Данное положение заслуживает внимания. В этой связи есть смысл в Федеральном законе РФ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>21</sup> закрепить положение, согласно которому на государственную службу не имеют права поступать лица, которые ранее наказывались за коррупционные преступления или иные правонарушения коррупционного характера. Перечень таких деяний должен быть определен федеральным законом. Кроме того, ст. 17 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе РФ» целесообразно дополнить еще одним запретом. В частности, предлагается ввести запрет на прием в течение 2 лет бывших учредителей или руководителей коммерческих организаций на государственную службу в органы исполнительной власти, которым ранее были подконтрольны соответствующие коммерческие организации. Данный запрет было бы вполне оправданно распространить и на близких родственников соответствующего лица.

#### Библиографический список:

1. Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. — 1973. — № 5.
2. Братко А.Г. Запреты в советском праве. — Саратов, 1979.
3. Ермилин И. Законодательство Канады: что такое «конфликт интересов»? // Советская юстиция. — 1990. — № 23.
4. Куракин А.В. Реформирование государственной службы России должно иметь антикоррупционную направленность // Российская юстиция. — 2002. — № 7.
5. Какимжанов М.Т. Вопросы реализации антикоррупционной политики в Республике Казахстан на современном этапе // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. — М., 2008.
6. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. — 2008. — № 4.
7. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. — М., 1981.
8. Миньковский Г.М. Проблемы правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. — М., 1993.
9. Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. — 1994 — № 6.
10. Малько А.В. Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Правоведение. — 1995. — № 1.
11. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М., 1997.
12. Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: экономика, политика, идеология. — 1998. — № 5.
13. Чиркин В.Е. Современное государство. — М., 2001.

<sup>19</sup> См.: Обзорная информация ГИЦ МВД России: зарубежный опыт. Вып. 11. Работа полицейский по совмещительству. — М., 2000. — С. 4; Ермилин И. Законодательство Канады: что такое «конфликт интересов»? // Советская юстиция. — 1990. — № 23. — С. 28.

<sup>20</sup> См.: Какимжанов М.Т. Вопросы реализации антикоррупционной политики в Республике Казахстан на современном этапе // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. — М., 2008. — С. 224.

<sup>21</sup> См.: СЗ РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

**References (transliteration):**

1. Alekseev S.S. Pravovye zaprety v strukture sovetskogo prava // Pravovedenie. — 1973. — № 5.
2. Bratko A.G. Zaprety v sovetskom prave. — Saratov, 1979.
3. Ermilin I. Zakonodatel'stvo Kanady: chto takoe «konflikt interesov»? // Sovetskaya yustitsiya. — 1990. — № 23.
4. Kurakin A.V. Reformirovanie gosudarstvennoy sluzhby Rossii dolzhno imet' antikorrupsionnyu napravlenost' // Rossiyskaya yustitsiya. — 2002. — № 7.
5. Kakimzhanov M.T. Voprosy realizatsii antikorrupsionnoy politiki v Respublike Kazakhstan na sovremennom etape // Aktual'nye voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya v sovremennoy Rossii. — M., 2008.
6. Kurakin A.V. Administrativnye zaprety i problemy bor'by s korruptsией v sisteme gosudarstvennoy grazhdanskoй sluzhby // Rossiyskaya yustitsiya. — 2008. — № 4.
7. Leyst O.E. Sanktsii i otvetstvennost' po sovetskomu pravu. — M., 1981.
8. Min'kovskiy G.M. Problemy pravovogo regulirovaniya bor'by s korruptsией i vozmozhnosti primeneniya mer pravovogo kharaktera // Pravovye i organizatsionnye problemy bor'by s korruptsией. — M., 1993.
9. Malein N.S. Sovremennye problemy yuridicheskoy otvetstvennosti // Gosudarstvo i pravo. — 1994 — № 6.
10. Mal'ko A.V. Stimuly i ogranicheniya kak parnye yuridicheskie kategorii // Pravovedenie. — 1995. — № 1.
11. Manokhin V.M. Sluzhba i sluzhashchiy v Rossiyskoy Federatsii: pravovoe regulirovanie. — M., 1997.
12. Nikolaychik V.M. Pravovoe regulirovanie etiki ofitsial'nykh lits v SShA // SShA: ekonomika, politika, ideologiya. — 1998. — № 5.
13. Chirkin V.E. Sovremennoe gosudarstvo. — M., 2001.

М.В. Костенников, А.В. Куракин, Г.Н. Кулешов, П.В. Несмелов

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В КОНТЕКСТЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ. Часть 1

Значение информации в современном обществе трудно переоценить. В настоящее время информатизация общества проходит достаточно стремительно, а в сфере публичного управления заметно увеличивается поток самой разнообразной информации, совершенствуются средства и способы ее передачи, обработки и хранения. Процессы информатизации, которые протекают в государстве и обществе, самым непосредственным образом затрагивают и сферу государственной гражданской службы и, таким образом, касаются исполнительно-распорядительной деятельности государственных гражданских служащих.

В силу развития процессов информатизации публичного управления государственные гражданские служащие вовлечены в целую систему информационных правоотношений, поэтому представить себе их контрольно-надзорную, разрешительную, а также юрисдикционную деятельность без получения и использования соответствующей информации практически невозможно. Учитывая это, в современный период представляется необходимой разработка новой модели административно-правового регулирования информационных правоотношений в системе государственной гражданской службы, которая учитывала бы принципиально

Статья подготовлена при информационной поддержке «Компании Консультант Плюс»