

**М. С. Зайцев**

## **ОБ УНИФИКАЦИИ СИСТЕМЫ ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

Исходя из общих антикоррупционных стандартов поведения служащих, автор анализирует запреты и ограничения для государственной и муниципальной службы и вносит предложения по оптимизации законодательства в этой сфере.

*Ключевые слова:* ограничения, запреты, коррупция, муниципальная служба, государственная гражданская служба.

**M. S. Zaytsev**

## **ABOUT THE UNIFICATION OF THE SYSTEM OF BANS AND RESTRICTIONS FOR THE STATE AND MUNICIPAL SERVICE**

On the basis of the general anticorruption standards of the employees' behavior the author analyzes bans and restrictions for the state and municipal service and offers proposals on how to optimize the legislation in this sphere.

*Keywords:* restrictions, bans, corruption, municipal service, state civil service.

Хотите зарабатывать деньги — идите в бизнес, хотите служить государству и реализовать себя на государственной службе — живите на заработную плату.

*В. В. Путин*

В главе 4 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон о муниципальной службе) [1] установлены правила поступления на муниципальную службу, где закреплен принцип равного доступа граждан к данному виду публичной службы, а также различные исключения, ограничения и запреты, установленные законодательством. Сходная система ограничений и запретов закреплена в гл. 3 федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (далее — Закон о государственной гражданской службе) [2].

Как справедливо отметили М. В. Коростелева и Д. А. Абезин, в современном российском законодательстве не содержится четких критериев отграничения запретов от ограничений, нормативно не закреплены определения данных понятий [3, с. 62]. Это приводит к ситуации, когда одни и те же юридические факты (осуществление предпринимательской деятельности, замещение должности депутата и т.

д.) в различных законах получают наименования запретов (ст. 14) [1], ограничений (ст. 12.1) [4], либо указанные обстоятельства перечислены в тексте закона в качестве элементов правового статуса субъекта правоотношений (ст. 40) [5]. Некоторые аспекты, предусмотренные как запреты для государственной гражданской службы, не были восприняты законодателем при построении норм Закона о муниципальной службе, хотя в п. 2 ст. 5 данного закона подчеркивается, что взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы обеспечивается, в т. ч., посредством единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы.

Анализ положений ст. 13 «Ограничения, связанные с муниципальной службой» Закона о муниципальной службе показывает, что речь идет об обстоятельствах, исключающих возможность замещения должности муниципальной службы (по аналогии с нормами уголовно-процессуального права — это основания для отвода участников

соответствующих отношений). То есть наличие этих обстоятельств препятствует замещению должности муниципальной службы либо нахождению лица на этой должности. Сходные положения закреплены и в ст. 16 Закона о государственной гражданской службе. В целом система установленных ограничений для муниципальной и государственной службы совпадает (пп. 1—9 ч. 1 обеих статей анализируемых законов).

Отличия (ч. 1.1 ст. 13 Закона о муниципальной службе) обусловлены спецификой взаимоотношений должностей «глава местной администрации» и «глава муниципального образования», поэтому выделение их в тексте рассматриваемого Закона о муниципальной службе вполне объяснимо.

Наличие ограничения, закрепленного в ч. 2 ст. 13 Закона о муниципальной службе, устанавливает предельный возраст нахождения лица на муниципальной службе (65 лет) с возможностью однократного продления не более чем на один год (ч. 2 ст. 19). Иначе этот вопрос урегулирован в ст. 25.1 Закона о государственной гражданской службе. Сравнение этих двух законов в части регулирования предельного возраста нахождения лица на государственной и муниципальной службе дает основание для следующих заключений:

1. Несмотря на закрепление в п. 2 ст. 5 Закона о муниципальной службе принципа единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы, предельный возраст для госслужащих устанавливается в 60 лет, а для муниципальных служащих — 65 лет (без учета порядка продления возможности продолжения службы). Данное отличие, не имеющее под собой никаких объективных оснований, может быть объяснено только непакетным принятием этих двух взаимосвязанных законов, что не обеспечило согласованности и преемственности данных актов по ряду важных вопросов. Полагаем, законодателю необходимо унифицировать предельный возрастной ценз для замещения должностей муниципальной и государственной гражданской службы и установить его в 65 лет.

2. Различаются и процедуры продления срока службы: муниципальным служащим — однократно до одного года, а значительному большинству государственных служащих — до 5 лет. Указанное несоответствие также вызывает обоснованное

сомнение в целесообразности его существования с точки зрения равенства прав граждан на доступ к муниципальной и государственной службе. Поэтому установление единого предельного возраста нахождения лица на муниципальной и государственной гражданской службе (65 лет) должно сопровождаться и закреплением в обоих законах одинаковой процедуры его продления — однократно сроком на 1 год.

3. Наличие особого порядка продления сроков службы до 70 лет для узкого круга государственных служащих высшей группы, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом Российской Федерации, представляется нам вполне обоснованным. Данные особенности для этого круга федеральных гражданских служащих, замещающих должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы, обусловлены значимостью государственной службы указанных лиц и ценностью управленческого стажа, консультационных навыков и жизненного опыта для качественного осуществления полномочий государственной службы на должностях «руководителей» высшей группы.

Тем не менее представляется, что такой порядок с учетом важности управленческого опыта целесообразен и для решения вопроса о продлении срока службы до 70 лет и другим категориям государственных гражданских и муниципальных служащих — *лицам, замещающим высшие, главные и ведущие должности государственной гражданской и муниципальной службы*. То есть вопрос о возможности продления срока службы до 70 лет должен решаться в федеральных законах «О муниципальной службе в Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» единообразно, но в то же время дифференцировано — в зависимости от категории должностей государственной гражданской и муниципальной службы.

4. Обращает на себя внимание формулировка ч. 1 ст. 25.1 Закона о государственной гражданской службе: *«может быть продлен по решению представителя нанимателя»*. С точки зрения коррупциогенных факторов, выделяемых в методике антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [6], налицо «широта

дискреционных полномочий» должностного лица. Полагаем, такой способ изложения в тексте закона полномочий представителя нанимателя по продлению срока службы не способствует реализации права граждан на доступ к муниципальной и государственной службе, потому что возможность оставления лица на службе зависит от произвольного усмотрения должностного лица — представителя нанимателя. Следует установить четкие объективные критерии и условия, при которых бы принималось решение о целесообразности продления срока службы муниципальному и государственному гражданскому служащему.

В качестве оптимальной модели нормативного регулирования рассматриваемой ситуации может выступать положение, закрепленное в ч. 3 ст. 88 федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где прописано следующее правило: «С сотрудником органов внутренних дел, достигшим предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, имеющим положительную последнюю аттестацию и соответствующим требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии, с его согласия и по его рапорту может ежегодно заключаться новый контракт, но не более чем в течение пяти лет после достижения предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел» [7].

Ограничение, предусмотренное п. 10 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе (утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции), распространяется только на государственных служащих. Полагаем, что оно не менее актуально и для муниципальной службы. Если муниципальный служащий утрачивает доверие своего нанимателя по причинам несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях

противодействия коррупции, то он также не должен замещать должность муниципальной службы. Как справедливо подчеркивают М. В. Коростелева и Д. А. Абезин, особенно остро проблемы повышения эффективности управленческой деятельности и противодействия коррупции проявляются на муниципальном уровне, где рост количества коррупционных проявлений оказывает весьма негативное влияние на качество публичных услуг, на возможность реализации гражданами и хозяйствующими субъектами своих прав и законных интересов [3, с. 62].

**Представляется, что данный пробел должен быть ликвидирован путем внесения в ч. 1 ст. 13 Закона о муниципальной службе п. 10 соответствующего содержания: «10) утраты представителем нанимателя (работодателя) доверия к муниципальному служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.».**

Сравнительный анализ запретов, установленных федеральным законодательством для государственных и муниципальных служащих, показывает единство подхода по большинству обстоятельств, запрещенных для этих служащих (пп. 1—3, 5—17 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе и пп. 1—6 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе).

Однако выявляются и определенные отличия в перечне запретов. В частности, п. 4 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе запрещает государственным служащим **приобретать в случаях, установленных федеральным законом [8], ценные бумаги, по которым может быть получен доход.** Данный запрет установлен в связи с высокой коррупциогенностью деятельности служащих по проведению операций с доходными ценными бумагами. Обладание ими может привести к конфликту интересов, что явно препятствует эффективному осуществлению им полномочий по должности. Однако не всегда приобретение ценных бумаг автоматически влечет конфликт интересов. Поэтому, полагаем, в законе следует четче

сформулировать этот запрет: «приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход, **если это может повлечь конфликт интересов**».

Анализ запретов, установленных для муниципальных служащих, показывает отсутствие такого положения, что представляется неверным с точки зрения единства антикоррупционных стандартов поведения служащих. Нормы федерального закона «О противодействии коррупции» в части конфликта интересов при обладании ценными бумагами распространяются в полном объеме не только на государственных, но и на муниципальных служащих (ч. 6 ст. 11, ст. 12.3 «Обязанность передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов»).

Думается, что аналогичный запрет на приобретение ценных бумаг в ситуациях, очерченных федеральным законом «О противодействии коррупции», **должен быть закреплен в виде п. 3.1 в ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе**.

Наличие в ст. 14.1 Закона о муниципальной службе регламентации разрешения конфликта интересов при обладании муниципальным служащим ценными бумагами не обеспечивает, на наш взгляд, полноты нормативного регулирования указанных правоотношений. Дело в том, что ч. 2.2 ст. 14.1 обращена своим регулятивным воздействием на ситуации, когда муниципальный служащий уже владеет ценными бумагами, что приводит к конфликту интересов. Однако нормы, способной предотвратить возникновение такого конфликта интересов (запрет служащему на приобретение ценных бумаг в период муниципальной службы), закон не устанавливает.

Представляется, что закрепление в Законе о муниципальной службе такого запрета не повлечет безосновательного ограничения конституционных прав граждан, претендующих на должности муниципальной службы.

Это подтверждается правовой позицией Конституционного суда РФ, изложенной в постановлении № 14-П от 30 июня 2011 г.: «Реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду... путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает

профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы» [9]. И хотя данная правовая позиция адресована государственным служащим, если ее толковать в системном единстве с правовой позицией Высокого Суда, закрепленной в постановлении № 7-П от 2 апреля 2002 г., где подчеркнут публичный характер муниципального самоуправления [10], то она в полной мере распространяется и на муниципальных служащих.

Таким образом, оптимальное установление запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих обеспечивает реальный доступ граждан к должностям государственной и муниципальной службы. Четко очерченный круг запретов не позволяет произвольно ограничивать права граждан на замещение данных должностей, а полнота регламентации запретов и ограничений создает такой режим функционирования государственной и муниципальной службы, при котором минимизируются коррупциогенные факторы.

## Примечания

1. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 29.02.13).

2. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 07.03.13).

3. Коростелева М. В., Абезин Д. А. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: учеб. пособие. Волгоград, 2012.

4. О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 29 декабря 2012 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 29.02.13).

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 29.02.13).

6. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»): постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Рос. газ. 2010. 5 мар.

7. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 29.02.13).

8. Такие случаи федеральным законом не установлены, что создает правовую неопределенность с применением на практике данной нормы.

9. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л. Н. Кондратьевой и А. Н. Мумолина: постановление Конституционного суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П // Вестн. Конституц. суда РФ. 2011. № 5.

10. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева: постановление Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Вестн. Конституц. суда РФ. 2002. № 3.