

Сергей Дмитриевич Хазанов

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой административного права
Уральского государственного
юридического университета,
г. Екатеринбург, Россия.
E-mail: admp@usla.ru

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ КАК ИНСТРУМЕНТ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Эффективность правовых средств противодействия коррупции зависит от множества факторов, в том числе от соответствия этих средств степени и характеру коррупционных рисков, особенностям конкретных коррупционных практик, которые они призваны нейтрализовать и минимизировать. При этом большое значение имеет такое обстоятельство, как правовой статус лиц, обязанных соблюдать антикоррупционные запреты и ограничения, с учетом их различных правовых, организационных и управленческих возможностей обходить установленные антикоррупционные требования. Чем выше должностное положение лица в иерархии публичной службы, тем менее эффективно работают административные запреты и ограничения, поскольку проверка их соблюдения возлагается на подчиненные данному лицу организационные структуры; соответственно для высшего уровня публичного управления федеральный законодатель должен предусматривать также *дополнительные политико-правовые механизмы сдерживания коррупционно-опасного поведения.*

Большинство антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей в системе публичной службы действует применительно ко всем публичным должностным лицам на всех уровнях публичной службы. Указанное обстоятельство предполагает исследование факторов, определяющих эффективность их применения, выявление особенностей мониторинга соблюдения каждого вида запрета или ограничения в отдельности, систематизацию нормативных предписаний, способных оказать влияние на их регулятивные свойства. Одна из целей, которую должен ставить перед собой федеральный законодатель при установлении антикоррупционных требований, – поиск оптимального баланса между правоограничитель-

ным воздействием и возможностью обеспечить надлежащее поведение публичных служащих, в том числе своевременно устанавливая и пресекать коррупционные правонарушения.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционные обязанности, запреты и ограничения, антикоррупционный мониторинг, нейтрализация и минимизация коррупционных рисков.

Антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности государственных гражданских служащих призваны выступать в качестве важнейшего механизма профилактики коррупционных правонарушений, причем не только самих государственных служащих, но и лиц, с которыми они вступают во взаимодействие при исполнении функций и полномочий государственных органов.

В качестве критериев эффективности введенных антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей можно назвать следующие:

во-первых, способность запрета или обязанности предотвращать совершение отдельных коррупционных деяний или существенно повышать риск быть выявленным в рамках дисциплинарных, административных и уголовных расследований;

во-вторых, наличие реальных механизмов контроля за соблюдением антикоррупционного запрета, ограничения или обязанности, при этом отсутствие таких механизмов либо невозможность их институционализации не всегда свидетельствует о том, что установленный запрет или ограничение не нужны и от них целесообразно отказаться. В ряде случаев превентивная функция может проявляться в кумулятивном эффекте, но данное обстоятельство требуется учитывать при построении системы планирования антикоррупционных мероприятий;

в-третьих, отсутствие избирательности в действии запрета или ограничения, а также учет легальных и полунелегальных средств и механизмов, позволяющих обойти установленные антикоррупционные ограничения. При этом следует отдавать отчет в том, что любое ограничение или запрет могут быть преодолены при определенных обстоятельствах, что само по себе не свидетельствует об их неэффективности.

При оценке антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов необходимо помнить, что ряд из них может носить *универсальный* характер, то есть способствовать

предотвращению не только коррупционных проявлений, но и иных видов нарушений служебной дисциплины, совершение которых будет являться дисциплинарным проступком независимо от их связанности с коррупционными рисками. К таковым относятся обязанность не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие известными при исполнении должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство; запрет использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам и некоторые другие.

В целом относительно системы или перечня антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей государственных служащих в литературе нет единства. Большинство авторов относят к антикоррупционным следующие обязанности, ограничения и запреты.

Государственный служащий обязан:

а) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство (Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004: п. 7 ч. 1 ст. 15).

б) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи (Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004: п. 9 ч. 1 ст. 15);

в) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта (Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004: п. 12 ч. 1 ст. 15).

Государственный служащий не должен:

а) находиться на гражданской службе в условиях близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности

гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004: п. 5 ч. 1 ст. 16);

б) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

в) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

г) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором служащий замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральным законодательством;

д) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежные суммы, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные виды вознаграждений);

ж) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств иностранных физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ, по договоренности государственных органов РФ, государственных органов субъектов РФ или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

з) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

и) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

к) открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках,

расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (Федеральный закон № 79-ФЗ, 2013).

В случае если владение гражданским служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации (Хабриева 2014: 362-382).

При этом в качестве *нормативного критерия* признания обязанностей, ограничений и запретов антикоррупционными могут служить положения иных нормативных правовых актов, к которым можно отнести следующие:

1) Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом “О противодействии коррупции” и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»;

2) нормативные правовые акты, принятые федеральными органами государственной власти в соответствии с требованиями ст. 12.2 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (Федеральный закон № 273-ФЗ, 2008), согласно которым на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные для федеральных государственных служащих, проходящих службу в соответствующих федеральных государственных органах, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами федеральных государственных органов;

3) иные нормативные правовые акты, возлагающие на отдельные категории лиц обязанности, ограничения и запреты, признаваемые антикоррупционными, в том числе принятые органами государственной власти субъектов РФ.

При определении антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов в составе законодательства о государственной и муниципальной службе могут быть использованы следующие критерии.

Во-первых, воспроизведение аналогичных требований в законодательстве о противодействии коррупции, начиная от простого упоминания (запрет на занятие предпринимательской деятельностью) и заканчивая институционализацией в качестве системной профилактической меры (недопущение возникновения и урегулирование конфликта интересов, подача сведений о доходах и расходах). Этот критерий можно назвать основным, формальным, не требующим дополнительного аргументации или иного специального подтверждения. Даже в тех случаях, когда законодательство о противодействии коррупции называет то или иное требование не в отношении государственных и муниципальных служащих, а в отношении иной категории должностных лиц, например лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, тождество такого требования с тем, которое установлено законодательством о государственной службе, позволяет однозначно относить его к антикоррупционным.

Во-вторых, направленность запрета, ограничения или обязанности на недопущение коррупционно-опасного поведения либо их способность существенно снижать определенные виды коррупционных рисков. Этот критерий может быть использован в качестве дополнительного, вспомогательного с учетом специфики служебной деятельности отдельных видов государственных служащих или особенностей исполняемых государственными органами государственных функций и предоставляемых государственных услуг.

Кроме того, определенные обязанности, запреты и ограничения, предусмотренные законодательством о государственной службе, могут быть отнесены к антикоррупционным в связи с их включением в состав антикоррупционных стандартов поведения государственных служащих либо антикоррупционных стандартов осуществления отдельных видов административной

деятельности (Федеральный закон № 273-ФЗ, 2008: п. 5 ст. 7). Здесь уже речь идет не о воспроизведении запретов и ограничений в антикоррупционном законодательстве, а об использовании их на более низком, локальном уровне (в должностных регламентах, служебных расписаниях, иных внутриведомственных подзаконных актах).

В качестве одного из важнейших условий обоснованности установления антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов для государственных гражданских служащих является их согласованность с соответствующими положениями антикоррупционного законодательства, а также иного отраслевого законодательства, регулирующего данные общественные отношения, – гражданского, трудового, финансового, административного. Особенно это важно для тех ограничений и обязанностей, которые предполагают совершение государственным служащим или лицом, ранее замещавшим должность гражданской службы, определенных юридически значимых действий, таких как передача имущества, предоставление информации, получение согласия на выполнение тех или иных действий. Отсутствие подобной согласованности может существенно снижать эффективность реализации антикоррупционного запрета или ограничения либо приводить к достаточно формальному его исполнению.

В литературе высказано предположение, что все административные запреты антикоррупционной направленности имеют абсолютный и общий характер и в равной степени распространяются на всех государственных и муниципальных служащих независимо от их служебного положения (Хабриева 2014: 366). На наш взгляд, это не является их имманентным свойством и при необходимости федеральный законодатель вполне может дифференцировать отдельные антикоррупционные обязанности в зависимости от категории и группы должностей гражданской службы либо степени взаимосвязи замещаемой должности с уровнем (видом, степенью) коррупционных рисков, как это и предусмотрено для обязанности представлять сведения о доходах и имуществе.

Давая общую характеристику антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов, следует упомянуть такие важные моменты, как обязательность учета различных последствий их неисполнения и создания и функционирования

специализированной системы мониторинга их соблюдения. В частности, отдельные антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты носят характер наиболее важных, значимых с точки зрения последствий их несоблюдения (Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004: ст. 59.2). К нарушениям таких запретов, ограничений и обязанностей относятся:

- непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

- непредставление гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений;

- участие гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- осуществление гражданским служащим предпринимательской деятельности;

- вхождение гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

- нарушение гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

- непринятие представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

При этом степень и объем даже грубых нарушений может существенно различаться, что предполагает необходимость дифференцированного подхода к определению последствий

нарушений, необходимость учета различных факторов при выборе возможной санкции за их нарушение (Письмо Минтруда № 18-2/10/П-7073, 2015; Письмо Минтруда № 18-2/10/П-1526, 2016).

Правовое регулирование антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений в законодательстве о государственной гражданской службе необходимо постоянно соотносить с аналогичными требованиями, установленными антикоррупционным законодательством, с тем чтобы исключить коллизии и пробелы, существенным образом снижающие эффективность соответствующего регулирования. Там, где это возможно, следует ограничиваться отсылочными нормами, как это предусмотрено в настоящий момент для института конфликта интересов (Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004: ст. 19). Анализ антикоррупционных требований, содержащихся в Федеральном законе № 79-ФЗ, показал, что ряд положений все же нуждается в определенном уточнении. Так, согласно п. 12 ч. 1 ст. 15 гражданский служащий «обязан сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта», что, конечно же, не полностью охватывает те обязанности, которые возлагаются на гражданского служащего в связи с возникновением конфликта интереса – он обязан принимать меры не только по предотвращению конфликта интересов, но и по его урегулированию, обращаться в комиссию по урегулированию конфликта интересов с запросами и заявлениями, исполнять решения, принятые представителем нанимателя с целью урегулирования конфликта интересов, а также сообщать представителю нанимателя не только о возможной личной заинтересованности, но и о реально возникшей (Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004: п. 12 ч. 1 ст. 15).

Следует обратить внимание на то, что «антикоррупционным эффектом» могут обладать и иные обязанности и ограничения государственных гражданских служащих, которые традиционно не рассматриваются в качестве антикоррупционных. На наш взгляд, к ним можно отнести требования соблюдать законодательство РФ, исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом,

исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ, соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций, соблюдать служебный распорядок государственного органа РФ, беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей РФ, а также запрет на исполнение неправомерного поручения РФ (см.: Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004: п. 1-5, п. 8 ч. 1 ст. 15; ч. 2 ст. 15). Практически все перечисленные требования направлены на обеспечение правомерного поведения государственных служащих, сдерживание совершения ими каких-либо правонарушений, в том числе и коррупционного характера. В силу своей универсальности и всеобщности они, как правило, не рассматриваются как специализированные антикоррупционные меры, что, однако, не исключает возможность их использования при разработке отдельных видов антикоррупционных стандартов поведения государственных гражданских служащих.

Все антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты государственных служащих предполагают создание специализированных организационно-правовых механизмов их реализации, обеспечивающих, с одной стороны, формирование процедуры исполнения, а с другой – эффективный контроль за их исполнением. При этом процедура исполнения в большей степени тяготеет к обязанностям, требующим от государственного служащего совершения каких-либо активных действий – подать сведения, представить информацию, уведомление, сдать подарок и т.п. Здесь очень важно установить четкий порядок, включающий в себя сроки начала и окончания совершения действий, форму и способ представления информации, условия или критерии правомерности и неправомерности соблюдения обязанности.

Для антикоррупционных запретов и ограничений очень важно обеспечить единообразное понимание запрещенных (неправомерных) действий, особенно в тех случаях, когда запрет или ограничение сформулированы с помощью недостаточно определенных правовых понятий, например «обращение с целью склонения», «непосредственная подчиненность или подконтрольность», либо посредством таких правовых понятий, которые имеют различное толкование в разных отраслях

законодательства, например «предпринимательская деятельность», «конфликт интересов» и др.

В литературе обращается внимание на то, что некоторые антикоррупционные требования к государственным служащим в законодательстве о государственной гражданской службе могут быть сформулированы как запреты, а в законодательстве о противодействии коррупции – как ограничение, и наоборот (Хабидулина 2016). Действительно, федеральный законодатель не всегда последовательно разделяет запреты, обязанности и ограничения, особенно в тех случаях, когда они становятся объектом регламентации различных по своей отраслевой принадлежности правовых актов, но, как правило, это не влечет за собой критических правовых коллизий, препятствующих их надлежащему исполнению или единообразному пониманию. В ряде случаев как раз комбинация запрета и обязанности позволяет более точно выразить существо антикоррупционного требования, более точно очертить границы дозволенного поведения.

Административно-правовым запретам на государственной службе как средству противодействия коррупции посвящены отдельные исследования (Костенников, Куракин: 2010; Трегубова 2009). Необходимо отметить, что авторами данных исследований не были поставлены, а значит оказались не решенными, задачи установления обоснованности тех или иных административно-правовых запретов, выявления системной взаимосвязи антикоррупционных запретов с иными средствами профилактики коррупции, не описан сам механизм воздействия административно-правового запрета на различные виды коррупционных рисков.

Административно-правовой запрет антикоррупционного характера призван не допустить совершения каких-либо действий или принятия тех или иных решений, свидетельствующих о возможном использовании государственным служащим своего должностного положения в интересах личной выгоды – своей или связанных с ним лиц. При этом каждый запрет предполагает ограничение государственного служащего в правах, которыми, как правило, обладают иные категории граждан (Пресняков, Чанов 2011: 197-199). Причем для установления и проверки соблюдения конкретного запрета не имеет значение, может его нарушение действительно привести к совершению коррупционного

правонарушения или нет, создается ли при этом какой-либо коррупционный риск, способен ли данный запрет предотвращать определенные виды коррупции и т.п. Однако это не означает, что каждый из установленных федеральным законодательством запретов не должен периодически проверяться на предмет его соответствия современному состоянию коррупционных рисков и коррупционных практик, на обоснованность его распространения на ту или иную категорию государственных служащих и иных должностных лиц, на его соответствие международно-правовым стандартам предупреждения коррупционных правонарушений (Спектор, Севальнев, Матулис 2014).

Предложения ряда авторов о том, что антикоррупционные запреты в законодательстве о государственной службе, в том числе в Федеральном законе № 79-ФЗ (2004), следует выделить в отдельную группу, составив так называемый *исчерпывающий перечень запретов*, может быть поддержано в целях формирования единообразной практики контроля за их соблюдением, учитывая тот факт, что Федеральный закон № 273-ФЗ (2008) также не содержит подобного исчерпывающего перечня. Однако в этом случае потребуются составлять *исчерпывающий перечень обязанностей и ограничений* антикоррупционного характера, что гораздо сложнее с точки зрения юридической техники, поскольку многие из них носят все же универсальный характер и направлены на недопущение не только антикоррупционного поведения, но и иных видов и форм противоправного или нежелательного с точки зрения эффективности публичного управления поведения.

Соглашаясь с высказанным в литературе мнением о том, что категории «обязанности, ограничения и запреты, установленные в целях противодействия коррупции» не отвечают требованиям определенности и конкретности (Спектор, Севальнев, Матулис 2014: 162), полагаем все же, что задача по их конкретизации не должна перелagаться только на законодательство о государственной службе; по крайней мере, это является предметом прежде всего антикоррупционного законодательства. На наш взгляд, пока преждевременно говорить о необходимости разработки специального нормативного правового акта, в котором бы исчерпывающе определялись все антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности, установленные для государственных служащих и иных категорий должностных лиц. На

сегодняшний день конкретизация применительно к отдельным категориям должностных лиц осуществляется подзаконными нормативными правовыми актами, а также методическими актами, разъясняющими исполнение требований антикоррупционного законодательства.

Система мониторинга соблюдения антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов может быть составной частью контрольной деятельности уполномоченных государственных органов, а также обладать относительной самостоятельностью в плане взаимодействия в ней институтов гражданского общества. Анализ функционирования данной системы показывает, что не все антикоррупционные запреты обеспечены надлежащим механизмом проверки их соблюдения, о чем свидетельствуют данные о видах допускаемых государственными служащими коррупционных правонарушений. Наибольшую степень «выявляемости» демонстрируют ограничения, запреты и обязанности, связанные с подачей государственным служащим обязательных сведений (документов, информации), проверка достоверности которых осуществляется кадровыми подразделениями государственных органов, органами прокуратуры и иными уполномоченными органами. Например, среди государственных гражданских служащих Свердловской области, уличенных в ненадлежащем выполнении антикоррупционных обязанностей, нарушении ограничений и запретов в 2016 г., 91% совершили нарушения, связанные с представлением недостоверных сведений о доходах, невыполнением требований уважительности причин непредставления сведений о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, 3,6% – с допущением ситуации конфликта интересов; 5,4% нарушили требования к служебному поведению. В 2017 г. 92,7% занимали нарушения, связанные с представлением недостоверных и (или) неполных сведений о доходах, 4,6% – нарушения требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и только трое служащих (2,0%) допустили иные нарушения ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, а именно несвоевременно уведомили представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы.

Отрудностях выявления нарушений антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов может свидетельство-

вать следующая статистика. В 2016 г. в органы государственной власти Свердловской области поступили 10 уведомлений гражданских служащих о получении 23 подарков, в 2017 г. – 3 уведомления о получении 6 подарков; 236 уведомлений о намерении выполнять иную оплачиваемую деятельность поступили в 2016 г. и 260 уведомлений – в 2017 г. При этом случаев неисполнения обязанности уведомить о получении подарков ни в 2016 г., ни в 2017 г. не выявлено. В 2016 г. не установлено ни одного случая подачи гражданскими служащими уведомления о склонении их к совершению коррупционного правонарушения, в 2017 г. поступило 3 таких уведомления.

Таким образом, значительное число антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов не вовлечены в орбиту антикоррупционного мониторинга, их соблюдение не отслеживается на постоянной основе, следовательно, имеющиеся случаи выявления их нарушения носят эпизодический и во многом случайный характер. При этом даже выделение в рамках антикоррупционного мониторинга такого направления, как контроль за соблюдением государственными гражданскими служащими обязанностей, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, не гарантирует охват большинства запретов и ограничений, *если они не предполагают активных действий государственного служащего по их исполнению в соответствии с установленной процедурой*. Можно констатировать, что для реального мониторинга в отношении всех обязанностей, ограничений и запретов необходима специализированная методическая и методологическая основа, в рамках которой должны быть решены следующие задачи:

а) создан исчерпывающий перечень обязанностей, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции для государственных гражданских служащих;

б) установлены источники получения информации о соблюдении обязанности, ограничения и запрета в отношении каждого вида;

в) определены и описаны риски, связанные с сокрытием информации со стороны гражданского служащего, а также пути обхода установленных антикоррупционных требований;

г) определены субъекты, представляющие соответствующую информацию;

д) выработаны параметры, отклонение от которых может свидетельствовать о признаках уклонения от исполнения обязанности или несоблюдения запрета, ограничения;

е) уточнены показатели (признаки, критерии), свидетельствующие о надлежащем или ненадлежащем исполнении тех запретов и ограничений, в отношении которых они могут быть сформулированы.

Отдельные антикоррупционные обязанности государственных служащих формируют целые субинституты в системе мер противодействия коррупции, выступая своего рода «локомотивом» антикоррупционной политики, проводимой в рамках государственно-служебных отношений. К ним относятся обязанности представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представлять сведения о расходах, уведомлять об обращениях с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения, принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обязанность получать согласие на трудоустройство (см.: Федеральный закон № 273-ФЗ, 2008: ст. 8, ст. 8.1, ст. 9-12). Механизмы реализации данных антикоррупционных обязанностей обладают максимальной степенью детализации, методического обеспечения, сопровождаются постоянным контролем со стороны уполномоченных государственных органов. В то же время и в отношении названных антикоррупционных обязанностей существует необходимость «точечной настройки», прежде всего с целью повышения эффективности их антикоррупционного воздействия.

Во-первых, следует продолжать поиск наиболее оптимальной модели распространения отдельных антикоррупционных обязанностей на определенную категорию государственных служащих, если обязанность не носит «абсолютный характер». С одной стороны, следует не допускать уклонения от исполнения определенных антикоррупционных обязанностей той группы должностных лиц, в чей деятельности присутствуют высокие или значительные коррупционные риски, а с другой – избегать чрезмерного расширения перечня лиц, на которые возлагаются такие обязанности, исполнение которых и контроль за исполнением которых требует значительных организационно-финансовых затрат, при том что в деятельности таких лиц степень коррупционных рисков незначительна.

Наиболее ярко это можно наблюдать на примере обязанности представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, поскольку государственные и муниципальные органы имеют возможность корректировать перечень тех должностей, на которые возлагается исполнение данной обязанности. Вызывает сомнение правомерность включения в данный перечень специалистов, занимающихся разработкой проектов нормативных правовых актов, правовой экспертизой, представительством в судах и выполняющих другие функции экспертно-консультативного характера.

Во-вторых, необходимо и дальше уточнять условия исполнения антикоррупционных обязанностей как с точки зрения начала и окончания их исполнения, так и в плане процедуры (порядка) их исполнения. Так, не отвечает требованиям ясности и определенности процедура «принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов» (Федеральный закон № 273-ФЗ, 2008: ч. 1 ст. 11). Получается, что если конфликт интересов возник, то государственный служащий не выполнил возложенные на него законом обязанности? Законодатель разводит понятия «обязанность предотвращать возникновение конфликта интересов», «обязанность уведомлять о возможности возникновения конфликта интересов» и «обязанность урегулировать конфликт интересов», но при этом не конкретизирует применительно к государственному служащему, являющемуся стороной конфликта интересов, что входит в обязанности предотвращать возможность возникновения и что входит в обязанности урегулировать конфликт интересов, – за исключением ситуации владения ценными бумагами (Федеральный закон № 273-ФЗ, 2008: ч. 7 ст. 11).

В-третьих, следует продолжать работу по *унификации антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей для различного типа и вида государственных должностей*. Системный анализ положений Федерального закона № 273-ФЗ позволяет однозначно утверждать, что перечни антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений, налагаемые на лиц, замещающих должности государственной гражданской службы РФ или субъектов РФ, и государственные должности РФ или государственные должности субъектов РФ, не являются полностью совпадающими и предполагают *дифференцированное регулирование применительно к каждому типу таких должностей*.

Рассматривая вопрос о достаточности установленных антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов для государственных гражданских служащих, следует принимать во внимание, во-первых, международно-правовые стандарты и требования к проведению антикоррупционной политики; во-вторых, характер аналогичных по своей природе требований, предъявляемых к иным категориям должностных лиц органов публичной власти, государственных и негосударственных организаций; в-третьих, вновь возникающие коррупционные риски, а также новые формы коррупционных проявлений, прежде всего связанные со злоупотреблением должностными лицами своим служебным положением и обходом уже установленных запретов и ограничений.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что к критериям обоснованности введения новых антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов для государственных служащих относятся: а) их адекватность характеру государственно-служебных отношений, возникающих при поступлении и прохождении государственной службы, а также требованиям, предъявляемым к деятельности органов государственной власти; б) способность вновь предлагаемых правоограничений существенно снижать коррупционные риски, которые не могут быть нейтрализованы уже установленными антикоррупционными мерами, либо противодействовать новым коррупционным проявлениям; в) соответствие предлагаемых правоограничений конституционным целям и принципам ограничения прав и законных интересов человека и гражданина, а также конституционным принципам ясности, определенности и конкретности.

Материал поступил в редколлегию 10.12.2018 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Костеников М.В., Куракин А.В. 2010. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы : учеб. пособие. М. : Юнити-Дана : Закон и право. 128 с.

Пресняков М.В., Чаннов С.Е. 2011. Служебное право Российской Федерации: учеб. пособие. М. : Норма : Инфра-М. 447 с.

Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. 2014. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журн. рос. права. № 10. С. 158-167.

Трегубова Е.В. 2009. Административно-правовые запреты в деятельности публичных служащих // Адм. и муницип. право. № 8. С. 53-63.

Хабибулина О.В. 2016. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Адм. право и процесс. № 3. С. 24-31.

Хабриева Т.Я. (ред.) 2014. Коррупция: природа, проявления, противодействие : моногр. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. : Юриспруденция. 688 с.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

Федеральный закон от 07 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2306.

Постановление Правительства Российской Федерации от 05 июля 2013 года № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции"» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 28. Ст. 3833.

Письмо Минтруда России от 13.11.2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» [Электронный ресурс]. URL: <http://legalacts.ru/doc/pismo-mintruda-rossii-ot-13112015-n-18-210p-7073/> (дата обращения: 15.09.2018). Документ опубликован не был.

Письмо Минтруда России от 21.03.2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» [Электронный ресурс]. URL: <http://zags.mosreg.ru/dokumenty/glavnoe-upravlenie/komissiya-po-razresheniyu-konfliktov-intereso-normativnye-pravovye-akty/26-12-2017-14-40-37-pismo-mintruda-rossii-ot-21-03-2016-18-2-10-p-1526> (дата обращения: 15.09.2018). Документ опубликован не был.

Sergey D. Khazanov, Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Administrative Law Department, Ural State Law University, Ekaterinburg, Russia. E-mail: admp@usla.ru.

ANTI-CORRUPTION PROHIBITIONS AND LIMITATIONS IN SYSTEM OF PUBLIC SERVICE AS A TOOL OF ANTI-CORRUPTION POLICY: SEARCH FOR OPTIMAL MODEL OF LEGAL REGULATION

Abstract. The effectiveness of legal means of combating corruption depends on many factors, including the compliance of these means with the

degree and nature of corruption risks, the peculiarities of specific corruption practices, which they are designed to neutralize and minimize. At the same time, the legal status of persons obliged to comply with anti-corruption prohibitions and restrictions is of great importance, taking into account their various legal, organizational and managerial capabilities to circumvent the established anti-corruption requirements. The higher the official position of a person in the hierarchy of public service, the less effectively administrative prohibitions and restrictions work, since the verification of their compliance is entrusted to the subordinate organizational structures – for the highest level of public administration, the Federal legislator should also provide additional political and legal mechanisms to deter corruption-dangerous behavior.

Most of the anti-corruption prohibitions, restrictions, and obligations in the public service system are universal, that is, they apply to all types of public officials at all levels of public service. This circumstance involves the study of factors affecting the effectiveness of their use, identify characteristics of monitoring compliance with each type of ban or restriction separately, summarize regulations that could have an impact on their regulatory properties. One of the goals that should be set by the Federal Legislator in establishing anti-corruption requirements is to find the optimal balance between the law-restrictive impact, and the ability to ensure proper behavior of public servants, including timely detection and suppression of corruption offenses.

Keywords: corruption; anti-corruption policy; anti-corruption duties; prohibitions and restrictions; anti-corruption monitoring; neutralization and minimization of corruption risks.

References

Federal'nyy zakon ot 07 maya 2013 goda № 79-FZ «O zaprete otdel'nykh kategoriyam lits otkryvat' i imet' scheta (vklady), khranit' nalichnye denezhnye sredstva i tsennosti v inostrannykh bankakh, raspolozhennykh za predelami territorii Rossiyskoy Federatsii, vladet' i (ili) pol'zovat'sya inostrannymi finansovymi instrumentami» [Federal law No. 79-FZ of May 7, 2013 “On prohibiting certain categories of persons from opening and holding accounts (deposits), storing cash and valuables in foreign banks located outside the territory of the Russian Federation, owning and / or using foreign financial instruments”], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2013, no. 19, art. 2306. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 25 dekabrya 2008 goda № 273-FZ «O protivodeystvii korruptsii» [Federal Law of December 25, 2008 no. 273-FZ “On Combating Corruption”], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2008, no. 52, pt. 1, art. 6228. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 27 iyulya 2004 goda № 79-FZ «O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii» [Federal law of July 27, 2004 no. 79-FZ “On the state civil service of the Russian Federation”], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2004, no. 31, art. 3215. (in Russ.).

Khabibulina O.V. *K voprosu o vidakh zapretov dlya gosudarstvennykh sluzhashchikh Rossiyskoy Federatsii* [On the types of prohibitions for civil servants of the Russian Federation], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2016, no. 3, pp. 24-31. (in Russ.).

Khabrieva T.Ya. (ed.) *Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodeystvie* [Corruption: the nature, manifestations, resistance], Moscow, Yurisprudentsiya, 2014, 688 p. (in Russ.).

Kostennikov M.V., Kurakin A.V. *Administrativnyy zapret kak sredstvo protivodeystviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoy sluzhby* [Administrative ban as a means of combating corruption in the public service system], Moscow, Yuniti-Dana, Zakon i pravo, 2010, 128 p. (in Russ.).

Pis'mo Mintruda Rossii ot 13.11.2015 g. № 18-2/10/P-7073 «O kriteriyakh privilecheniya k otvetstvennosti za korruptsionnye pravonarusheniya» [Letter no. 18-2/10/P-7073 of the Ministry of labour of November 13, 2015 "On criteria for bringing to responsibility for corruption offenses"], available at: <http://legalacts.ru/doc/pismo-mintruda-rossii-ot-13112015-n-18-210p-7073/> (accessed September 15, 2018). The document was not published. (in Russ.).

Pis'mo Mintruda Rossii ot 21.03.2016 g. № 18-2/10/P-1526 «O kriteriyakh privilecheniya k otvetstvennosti za korruptsionnye pravonarusheniya» [Letter No. 18-2/10/P-1526 of the Ministry of labor of Russia dated 21.03.2016 "On criteria for bringing to responsibility for corruption offenses"], available at: <http://zags.mosreg.ru/dokumenty/glavnoe-upravlenie/komissiya-po-razresheniyu-konfliktov-intereso/normativnye-pravovye-akty/26-12-2017-14-40-37-pismo-mintruda-rossii-ot-21-03-2016-18-2-10-p-1526> (accessed September 15, 2018). The document was not published. (in Russ.).

Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 05 iyulya 2013 goda № 568 «O rasprostranении na otdel'nye kategorii grazhdan ogranicheniy, zapretov i obyazannostey, ustanovlennykh Federal'nym zakonom «O protivodeystvii korruptsii» [Decree of the government of the Russian Federation of July 05, 2013 no. 568 "On the extension to certain categories of citizens restrictions, prohibitions and duties established by the Federal law «On combating corruption»"], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2013, no. 28, art. 3833. (in Russ.).

Presnyakov M.V., Channov S.E. *Sluzhebnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Office right Russian Federation], Moscow, Norma, Infra-M, 2011, 447 p. (in Russ.).

Spektor E.I., Seval'nev V.V., Matulis S.N. *Zaprety i ogranicheniya v prave i korruptsiya* [Prohibitions and restrictions in law and corruption], *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2014, no. 10, pp. 158-167. (in Russ.).

Tregubova E.V. *Administrativno-pravovye zaprety v deyatel'nosti publichnykh sluzhashchikh* [Administrative-legal prohibitions in the activities of public employees], *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2009, no. 8, pp. 53-63. (in Russ.).