

8. Хартия Европейского союза об основных правах (2007/С 303/01) (Вместе с «Разъяснениями...» (2007/С 303/02)) (Принята в Страсбурге 12.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс».

9. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

10. Апелляционное определение Московского городского суда от 08.02.2017 по делу № 33–5031/17 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Google Spain SL and Google Inc. v. Agencia de Datos (AEPD) and Mario Costeja Gonzales [C-131/12 CJEU] (Большая Палата) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2014. N 9. С. 22–23.

12. Как суды и Роскомнадзор определяют, что является персональными данными, а что нет? URL: https://zakon.ru/blog/2020/5/24/-kak_sudy_i_roskomnadzor_rkn_opredelyayut_chno_yavlyayetsya_personalnymi_dannymi_a_chno_net.

УДК 342

ББК 67.400.7

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

О. Л. Казанцева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Государственная политика последних десятилетий существенно продвинулась в формировании и законодательном закреплении антикоррупционных механизмов на муниципальной службе. Несмотря на меры, принимаемые государством по борьбе с коррупцией, ситуация в стране остается напряженной, злоупотребления публичной властью становятся системными, появляются новые формы и виды коррупции. Анализ действующего законодательства о муниципальной службе позволил сделать ряд выводов об имеющихся в этой сфере проблемах и предложить варианты их решения.

Ключевые слова: антикоррупционные механизмы, антикоррупционное законодательство, коррупция, муниципальная служба.

ANTI-CORRUPTION MECHANISMS IN RUSSIAN LEGISLATION ON MUNICIPAL SERVICE

O. L. Kazantseva

Altai State University (Barnaul, Russia)

The state policy of the last decades has made significant progress in the formation and legislative consolidation of anti-corruption mechanisms in the municipal service. Despite the measures taken by the state to combat corruption, the situation in the country remains tense, abuses of public power are becoming systemic, new forms and types of corruption appear. An analysis of the current legislation on municipal service made it possible to draw a number of conclusions about the existing problems in this area and propose options for their solution.

Keywords: anti-corruption mechanisms, anti-corruption legislation, corruption, municipal service.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2020\)3.2](https://doi.org/10.14258/ralj(2020)3.2)

Коррупция — социальное зло, не чуждое любому государству. В ежегодном Индексе восприятия коррупции, выпускаемом международной неправительственной организацией Transparency International, в 2019 г. Россия набрала 28 баллов из 100, заняла 137 место из 180 и оказалась по соседству со слаборазвитыми государствами. Большого прорыва в борьбе с коррупцией в 2020 г. тоже не произошло, однако государство предпринимает попытки на законодательном уровне закрепить работающие антикоррупционные механизмы.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, данный Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты [1].

Названный Федеральный закон является базовым в сфере противодействия коррупции и закрепляет понятия «коррупция», «противодействие коррупции», определяет основные направления государственной антикоррупционной политики, меры по профилактике коррупции, основные требования к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, некоторым категориям работников государственных организаций, предусматривает виды ответственности за коррупционные правонарушения, совершенные физическими и юридическими лицами.

Под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: по предупреждению коррупции, в том числе выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Антикоррупционные механизмы, предусмотренные законодательством, направлены прежде всего на предупреждение правонарушений коррупционной направленности. В качестве профилактических антикоррупционных мер можно назвать следующие:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- рассмотрение в органах государственной и муниципальной власти вопросов правоприменительной практики противодействия коррупции;
- предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы;
- установление в качестве основания для мер юридической ответственности к государственным и муниципальным служащим непредставления (представления заведомо недостоверных или неполных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;
- обязательное поощрение служащих, длительно, безупречно и эффективно исполняющих свои должностные обязанности;
- развитие институтов общественного и парламентского контроля.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» содержит ряд ограничений и обязанностей, направленных на предупреждение коррупции, к которым относятся: обязанность представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8); обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9); обязанность принимать меры по недопущению возникновения конфликта интересов (ст. 11); ограничение на трудоустройство в поднадзорные (подконтрольные) организации в течение двух лет с момента увольнения с государственной или муниципальной службы (ст. 12) и др.

Положения Федерального закона «О противодействии коррупции» развиваются в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2], который

предусматривает антикоррупционные механизмы на муниципальной службе (установление квалификационных требований к должностям муниципальной службы при поступлении на муниципальную службу, проведение конкурсных процедур, установление ограничений и запретов, уведомление муниципальными служащими о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных преступлений и конфликте интересов, установление требований к служебному поведению, предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера).

Поскольку муниципальные служащие, наделенные публично-властными полномочиями, имеют возможность к злоупотреблению ими, законодательно установлена процедура урегулирования конфликта интересов. Долгое время этот механизм оставался неработающим, поскольку была непонятна процедура его реализации, а сами служащие затруднялись с определением такой ситуации. Кроме того, имелись противоречия между антикоррупционным законодательством и служебным в части регулирования конфликта интересов. В настоящее время легальное определение конфликта интересов и личной заинтересованности содержится исключительно в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Конфликт интересов на муниципальной службе — это ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, занимающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод для себя и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Таким образом, законодатель достаточно широко трактует личную заинтересованность и круг субъектов, с которыми она может быть связана. При этом остается ряд вопросов, например, что представляют собой «корпоративные» и «иные близкие отношения». В отношении корпоративных отношений в науке гражданского права существует дискуссия об их природе и содержании, а иные близкие отношения вообще законодательно не урегулированы. В целях уяснения сущности понятийного аппарата следует его совершенствовать, чтобы не допускать двоякого толкования.

В случае возникновения у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, он обязан проинформировать об этом представителя нанимателя (работодателя) в письменной форме. Кроме того, муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению возникновения конфликта интересов.

При реализации норм о регулировании ситуации конфликта интересов возникает ряд проблемных вопросов [3–5]. Так, например, предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Представляется, что законодательное закрепление возможности отстранения муниципального служащего до установления его виновности в возникновении конфликта интересов не согласуется с базовым принципом обеспечения муниципальным служащим общепризнанных социально-трудовых прав и свобод, следовательно, должно применяться лишь в исключительных случаях, если другие способы исчерпаны. Также из содержания Закона о противодействии коррупции не ясны способ и форма отказа муниципального служащего от полученной или предполагаемой выгоды, что затрудняет процесс правоисполнения.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов осуществляются также путем отвода или самоотвода муниципального служащего. Однако законодательство не содержит понятие отвода и самоотвода в таких ситуациях, равно как и не регламентирует саму процедуру.

Еще одной антикоррупционной мерой является обязанность муниципальных служащих представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного порядка, а также обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

В противном случае предусмотрена возможность увольнения муниципального служащего. Реализация данной обязанности имеет сложности, поскольку предоставление неполных или недостоверных сведений не всегда происходит по вине самого муниципального служащего (например, сокрытие доходов супругом(ой), технические ошибки банковских организаций и пр.).

Законодательно закреплённая система ограничений и запретов на муниципальной службе рассматривается также в виде антикоррупционного механизма. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. [6] допускает ограничения прав и свобод, которые устанавливаются законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других людей и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Учитывая профессиональный и властный характер деятельности муниципальных служащих и их особый статус, наличие таких требований к ним вполне оправдано. Статьи 13 и 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» закрепляют исчерпывающий перечень ограничений и запретов, тем самым включая их в антикоррупционный стандарт поведения муниципальных служащих.

Соблюдение ограничений и запретов также имеет некоторые проблемы при их реализации. Так, например, законодатель установил ограничение, согласно которому гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, т. е. имеются отношения власти и подчинения. Однако фактические брачные отношения (сожитительство) в данном случае не учитываются законодателем, но в то же время могут способствовать коррупционному поведению.

Среди запретов на муниципальной службе самым дискуссионным является запрет на получение подарков и иных вознаграждений, который имеет коллизионное регулирование. Гражданский кодекс РФ (ст. 575) содержит запрет на дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, а специальные антикоррупционный и служебный законы устанавливают четкий запрет на получение каких-либо подарков независимо от их стоимостного выражения. Возникшая коллизия пока никак не разрешена на законодательном уровне.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) как антикоррупционный механизм направлена на профилактику коррупционных правонарушений со стороны органов местного самоуправления и должностных лиц. В науке значительное внимание уделяется проблемам проведения антикоррупционной экспертизы, предлагаются пути их решения [7, 8]. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [9] устанавливает порядок проведения антикоррупционной экспертизы, круг субъектов, ее осуществляющих, принципы ее проведения и способ формализации результатов. Правотворческие органы местного самоуправления проводят внутриведомственную антикоррупционную экспертизу проектов нормативных актов с целью выявления и устранения коррупциогенных факторов. Примечательно, что проводить независимую антикоррупционную экспертизу могут граждане и юридические лица, соответствующие требованиям, установленным законодательством и прошедшим аккредитацию в Министерстве юстиции РФ. Однако институт независимой антикоррупционной экспертизы также имеет ряд проблем, в частности, это касается закрепления статуса независимого эксперта, порядка взаимодействия с органами местного самоуправления при выявлении разногласий по вопросам наличия коррупциогенных факторов в муниципальных нормативных актах и пр. [10, 11].

К антикоррупционным механизмам также относится ответственность муниципальных служащих, которая наступает за совершение правонарушения коррупционной направленности. Институт ответственности тоже имеет некоторые сложности. Например, ст. 27 «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает, что за совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) вы-

говор; 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям. Сама формулировка данной нормы представляется не совсем корректной, поскольку предоставляет право представителю нанимателя принимать решение о привлечении к дисциплинарной ответственности по своему усмотрению, однако это противоречит принципу неотвратимости наказания.

Также на практике возникают проблемы при квалификации дисциплинарного коррупционного правонарушения, поскольку их составы прямо не предусматриваются исчерпывающим образом в законодательстве.

На основании анализа имеющихся в законодательстве антикоррупционных механизмов на муниципальной службе необходимо отметить, что вопросы противодействия коррупции являются объектом внимания государства. Законодательство в этой сфере периодически претерпевает изменения, корректируется с учетом проблем, возникающих на практике. Несмотря на это, имеются еще коллизии, пробелы и сложные конструкции, нуждающиеся в доработке, следовательно, работа по совершенствованию антикоррупционного законодательства должна продолжаться с непосредственным участием государства, муниципалитетов и институтов гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52-1. Ст. 6228.
2. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
3. Чаннов С. Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 19–29.
4. Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе как объект антикоррупционного контроля // Государство и право. 2012. № 6. С. 16–23.
5. Дубик С. Н. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Коррупция: природа, проявления, противодействие. М. : Юриспруденция, 2012. С. 349–362.
6. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998. 10 дек.
7. Боуш К. С. Мониторинг правоприменения и антикоррупционная экспертиза как правовые средства в устранении законодательных пробелов // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. № 3 (33). С. 321–326.
8. Казанцева О. Л. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск оптимальных решений // Юрислингвистика. 2018. № 9–10 (20–21). С. 5–15.
9. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
10. Долотов Р. О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 42–49.
11. Казанцева О. Л. Роль независимых экспертов, проводящих антикоррупционную экспертизу, в борьбе с коррупцией // Правовые системы России и стран Центральной Азии: проблемы развития и взаимовлияния : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 55-летию юридического факультета АлтГУ. Барнаул, 2018. С. 125–132.