

## СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОССЛУЖАЩИХ И РАБОТНИКОВ СИСТЕМЫ ПФР

**Колмаков С. В. (Абакан)**

**Аннотация.** Начиная с 2013 года, в законодательстве о противодействии коррупции, помимо государственных гражданских служащих (госслужащих), упоминаются работники Центрального банка РФ, внебюджетных фондов и других организаций, что говорит о расширении области внимания государства к профилактике коррупции. И для этого имеются основания, например, в отношении работников Пенсионного фонда России (ПФР): большой объем финансовых средств, находящихся в распоряжении фонда, создает предпосылки для совершения коррупционных правонарушений. Например, расходы ПФР в 2018 году составили половину расходов бюджета РФ [1, 2]; появляющаяся в СМИ информация о коррупционных правонарушениях в ПФР; в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, указаны несколько работников ПФР [3]. В связи с тем, что нормы антикоррупционного поведения в отношении госслужащих стали внедряться раньше, чем для работников ПФР, можно сделать предположение об их большей проработке и эффективности, с другой – в связи с тем, что работники ПФР обладают основными признаками государственного гражданского служащего [4], можно предположить, что основные нормы антикоррупционного поведения работников ПФР должны соответствовать нормам госслужащих. Целью исследования являлось проведение сравнительно анализа нормативного правового регулирования антикоррупционного поведения госслужащих и работников ПФР, в результате которого представлены предложения по совершенствованию нормативных правовых актов и принятию других мер профилактики коррупции.

**Ключевые слова:** профилактика коррупции, антикоррупционное поведение госслужащих, антикоррупционное поведение работников ПФР.

Основная доля требований к антикоррупционному поведению, распространяющихся на всех госслужащих, изложена в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [5] и Указе Президента Российской

Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [6].

Можно отметить, что основная часть антикоррупционных требований (5 из 8) Указа имеют тождественное значение (пп. ж, в, д ч. 2) с положениями Федерального закона, либо несколько узкое значение (пп. н, г ч. 2). Два требования Указа имеют самостоятельные нормы (п. з ч. 2 и п. о ч. 2).

Также Указ содержит требование уведомлять «обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений» [6], не отраженное в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», но присутствующее в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Примечательно, что в соответствии с п. 2 вышеназванного Указа данные принципы носят рекомендательный характер. Можно сделать вывод о том, что две нормы антикоррупционного характера Указа:

«соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений;

не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера» [6] не закреплены в других федеральных нормативных правовых актах и не являются обязательными для исполнения.

Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О противодействии коррупции» устанавливают особую категорию госслужащих – *включенных в перечни*, на которую распространяется ряд дополнительных обязанностей (представление сведений о доходах и расходах), запретов (открывать и иметь счета в иностранных банках) и ограничений, связанных с дальнейшей работой после увольнения с госслужбы.

Можно выделить пять категорий госслужащих, на которых возложены *отдельные права и обязанности* в области противодействия коррупции. Требования к антикоррупционному поведению для них следуют из Указов Президента «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [6] и «О комиссиях по соблюдению требований к

служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» [7]:

1) госслужащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим;

2) председатели комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

3) должностные лица кадрового подразделения государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

4) руководители государственных органов;

5) должностные лица правоохранительных органов, иных государственных органов, органов местного самоуправления.

В отличие от госслужащих, в отношении работников ПФР нет федерального нормативного правового акта, распространяющегося на всех работников, в котором отражены требования к антикоррупционному поведению. Такие требования закреплены в Кодексе этики и служебного поведения работника системы ПФР, утвержденного постановлением Правления ПФР от 20.08.2013 № 189п [8]. Можно отметить, что данные нормы повторяют часть норм антикоррупционного поведения в отношении госслужащих.

Статьей 349.2 Трудового кодекса Российской Федерации установлены особенности регулирования труда работников ПФР. На работников ПФР, включенных в перечни, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные постановлением Правительства РФ от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» [9].

Также данная статья запрещает работникам ПФР, их супругам и несовершеннолетним детям в случаях, предусмотренных федеральным законом, «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» [11].

Можно выделить пять категорий работников ПФР, на которых возложены отдельные права и обязанности в области противодействия коррупции. Требования к антикоррупционному

поведению этих категории работников ПФР следуют из Кодекса этики и служебного поведения работника системы ПФР [8] и Положения о комиссиях территориальных органов ПФР по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, утверждённого постановлением Правления ПФР от 11 июня 2013 № 137п [10]:

1) работники ПФР, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим работникам;

2) председатели комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

3) уполномоченные работники системы ПФР, ответственные за реализацию полномочий в сфере противодействия коррупции;

4) руководители территориальных органов ПФР;

5) должностные лица системы ПФР, «...приступающие к осуществлению деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений...» [8].

Вызывает вопрос требование к работникам ПФР, которые наделены организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим работникам.

Во-первых, в ПФР не утвержден подобный перечень должностей, поэтому круг работников ПФР, на которых возложены эти требования, не ясен.

Во-вторых, не описаны категории «образец профессионализма», «безупречная репутация», каким образом вышеуказанные работники должны «способствовать формированию в системе ПФР благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата» [8].

Данные вопросы могут возникнуть на заседании Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов при рассмотрении конкретной ситуации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568, его требования распространяются на работников, включенных в перечни, установленные нормативными актами ПФР. В настоящее время нормативными документами ПФР утверждены Перечни должностей, замещение которых влечет за собой обязанность представлять сведения о доходах (постановление Правления ПФ от 04.12.2017 № 772п) и расходах (постановление Правления ПФ от 04.12.2017 № 773п).

Порядок уведомления работниками ПФР и его территориальных органов работодателя (его представителя) о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов и Порядок принятия работниками ПФР, его территориальных органов мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в соответствии с этими порядками, распространяются на работников, замещающих должности, утвержденные Постановлением Правления ПФ РФ от 04.12.2017 № 772п. Нами не найдены Перечни должностей в ПФР, замещение которых влечет за собой остальные ограничения, запреты и обязанности, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568.

Порядок уведомления работниками ПФР и его территориальных органов работодателя о фактах обращения каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, утвержден Постановлением Правления ПФ от 05.06.2013 № 132п. В соответствии с данным порядком, эта обязанность распространяется на всех работников ПФР, а в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568, данная обязанность распространяется на работников, включенных в перечни.

Проведенный анализ требований к антикоррупционному поведению госслужащих и работников ПФР позволяет сделать следующие выводы.

Госслужащих и работников ПФР можно условно разделить на три категории, в отношении которых дифференцируется нормативное правовое регулирование антикоррупционного поведения:

- все госслужащие (работники ПФР);
- госслужащие (работники ПФР), включенные в перечни;
- иные категории госслужащих (работников ПФР), на которых возложены отдельные права и обязанности в области противодействия коррупции.

Можно отметить следующие особенности антикоррупционного поведения госслужащих и работников ПФР.

Если все госслужащие призваны принимать меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов, то все работники ПФР «обязаны воздерживаться от совершения

действий и принятия решений, которые могут привести к конфликту интересов» [8] и уведомлять об этом работодателя и своего непосредственного начальника, а обязанность принимать меры возложена на работодателя.

Большинство норм антикоррупционного поведения для всех работников ПФР регулируется Кодексом этики, утвержденным ведомственным актом – постановлением Правления ПФР, в то время как нормы для госслужащих закреплены Указом Президента и Федеральным законом.

Сравнение норм антикоррупционного поведения госслужащих и работников ПФР показало, что:

- для всех госслужащих установлено на 15 обязанностей, запретов и ограничений больше, чем для всех работников ПФР;

- для госслужащих, включенных в перечни, установлено на 10 обязанностей, запретов и ограничений больше, чем на работников ПФР, включенных в перечни;

- обязанности, запреты и ограничения, установленные для работников ПФР повторяют обязанности, запреты и ограничения, установленные для госслужащих, только в меньшем объеме;

- нарушение требований Кодекса этики и служебного поведения работника системы ПФР «квалифицируется как неисполнение или ненадлежащее исполнение работником системы ПФР должностных обязанностей» [8], а за нарушение общих принципов служебного поведения госслужащих не предусмотрена ответственность;

- для работников ПФР, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, установлена специфическая обязанность – «ежегодно информировать вышестоящего руководителя о наличии или об отсутствии предконфликтной ситуации с их участием» [8].

Проведенный в работе анализ требований к антикоррупционному поведению госслужащих и работников ПФР, а также общедоступные сведения о наиболее часто встречающихся нарушениях в области антикоррупционного законодательства, выявленных при проверках органами прокуратуры, позволяет сформулировать предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регламентирующих антикоррупционное поведение госслужащих и работников ПФР, а также по другим направлениям, способствующим профилактике коррупции.

1. Утвердить перечень должностей госслужащих (работников ПФР), наделенных организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим (работникам ПФР).

2. Утвердить порядок информирования должностными лицами правоохранительных органов, иных государственных органов, органов местного самоуправления, подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

3. Определить Порядок учета руководством территориальных органов ПФР при проведении аттестации, включении в резерв кадров, назначении на вышестоящую должность, поощрении и награждении работников ПФР соблюдения ими положений Кодекса этики и служебного поведения работника системы ПФР.

4. Провести официальное толкование понятия «призваны», используемое в общих принципах служебного поведения государственных служащих и Кодексе этики и служебного поведения работника системы ПФР.

5. Закрепить ответственность госслужащих за несоблюдение общих принципов служебного поведения, определенных в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

6. Внести изменения в Порядок уведомления работниками ПФР и его территориальных органов работодателя о фактах обращения каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, утвержденный Постановлением Правления ПФ от 05.06.2013 № 132п, путем определения круга работников ПФР, на которых распространяется данная обязанность – работников, включенных в соответствующий перечень.

7. Утвердить все Перечни должностей ПФР, замещение которых влечет за собой обязанность соблюдения ограничений, запретов и обязанностей, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации 5 июля 2013 года № 568.

8. Внедрить информационные технологии для выявления недостоверно предоставленных сведений в справках о доходах. Отсутствие в справках сведений об имеющихся счетах в банках является самым выявляемым органами прокуратуры нарушением [11].

В разделе «Сведения о счетах в банках и иных кредитных организациях» Справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указывается наименование и адрес банка или иной кредитной организации, в которых открыты счета. По состоянию на 01.11.2019 на территории Российской Федерации зарегистрировано 842 кредитных организации [12]. Полагаем, что для проверки достоверности указанных сведений должна быть предоставлена возможность сделать это через единый сервис, например, Центрального банка Российской Федерации, указав персональные данные работника (госслужащего) как минимум на наличие действующего на выбранную дату счета в кредитных организациях. Данный сервис позволит лицу, представляющему справку, работнику кадрового подразделения, принимающего справку, а также работнику органа прокуратуры, проводящего проверку своевременно обнаружить не отраженные в справке счета.

### **Литература**

1. О Федеральном законе «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2018 год» (проект № 721596-7)»: Постановление ГД ФС РФ от 26 сентября 2019 № 6847-7 ГД.

2. Об исполнении федерального бюджета за 2018 год: Федер. Закон от 16 октября 2019 г. № 332-ФЗ.

3. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения 04.11.2019).

4. *Соколов Р.А.* К вопросу о правовом статусе работников Пенсионного фонда Российской Федерации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 2.

5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. Закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

6. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента Рос. Федерации от 12 августа 2002 г. № 885.



7. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента Рос. Федерации от 01 июля 2010 г. № 821.

8. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения работника системы Пенсионного фонда Российской Федерации: Постановление Правления ПФ РФ от 20 авг. 2013 № 189п.

9. О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции: Постановление Правительства Рос. Федерации от 05 июля 2013 г. № 568.

10. О комиссиях территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов: Постановление Правления ПФ РФ от 11 июня 2013 № 137п.

11. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федер. Закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

12. В Адыгее по итогам проверки прокуратуры 40 муниципальных служащих наказаны за нарушения антикоррупционного законодательства [Эл. ресурс] URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1726382>.

13. Список кредитных организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации по состоянию на 01.11.2019 г. [Эл. ресурс] URL: <http://www.cbr.ru/credit/coreports/ko01112019.zip> (дата обращения: 04.11.2019).

COMPARATIVE LAW ANALYSIS OF ANTI-CORRUPTION BEHAVIOR  
OF GOVERNMENT OFFICIALS AND EMPLOYEES  
OF THE RUSSIAN PENSION FUND SYSTEM

**Kolmakov S. V. (Abakan)**

**Abstract.** *Since 2013, the anti-corruption legislation mentions employees of the Central Bank of the Russian Federation, extra-budgetary funds and other organizations in addition to government employees, which indicates that the state's attention to corruption prevention is expanding. And there are grounds for this, for example, in relation to employees of the Pension Fund of Russia (PFR): the large amount of financial resources at the disposal of the Fund creates prerequisites for committing corruption offenses. For example, PFR expenditures in 2018 accounted for half of the budget expenditures of the Russian Federation [1, 2]; information appearing in the media about corruption offenses in the PFR; several employees of the PFR are listed in the Register of persons dismissed due to loss of trust [3]. Due to the fact that the norms of anti-corruption behaviour of government employees have been introduced earlier than for employees of the PFR, it is possible to make assumptions about their greater elaboration and efficiency, on the other – due to the fact that employees of the PFR have the main features of public officials [4], we can assume that the basic norms of anti-corruption behavior of employees of the PFR must comply with the government officials. The purpose of the study was to conduct a comparative analysis of the regulatory and legal regulation of anti-corruption behavior of government employees and employees of the PFR, which resulted in proposals for improving regulatory legal acts and taking other measures to prevent corruption.*

**Keywords:** *corruption prevention, anti-corruption behavior of government officials, anti-corruption behavior of PFR employees.*