

УДК 342

Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, как антикоррупционный фактор

Шехирев Алексей Валерьевич

Аспирант,
кафедра государственно-правовых дисциплин,
Байкальский государственный университет,
664003, Российская Федерация, Иркутск, ул. Ленина, 11;
e-mail: Lekker@mail.ru

Аннотация

В статье проанализировано действующее законодательство Российской Федерации об ограничениях и запретах, связанных с муниципальной службой. Сделан вывод о том, что запреты и ограничения являются неотъемлемым элементом правового статуса муниципального служащего, в связи с чем запретам и ограничениям со стороны законодателя должно быть уделено особое внимание. Рассмотрены отдельные запреты и ограничения с точки зрения их эффективности, изучены проблемные вопросы с точки зрения их реализации. Выявлены неточности и несовершенство законодательства, касающиеся некоторые виды запретов, связанных с муниципальной службой. Проанализированы положения закона о возможности выкупа муниципальными служащими подарков, полученных на протокольных мероприятиях. Сделан вывод о том, что законодателем при регулировании данной нормы термин «подарок» использован неверно, что допускает двоякое толкование нормы. Сделан вывод о недопустимости существования данной нормы ввиду ее коррупционного характера и о необходимости доработки законодательства.

Для цитирования в научных исследованиях

Шехирев А.В. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, как антикоррупционный фактор // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 7А. С. 63-74.

Ключевые слова

Местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальный служащий, запреты и ограничения служащих, антикоррупционная политика.

Введение

Современный период развития российского государства характеризуется продолжающимися реформами и преобразованиями в государственной и муниципальной сфере, различных направлениях государственной политики, формированием и преобразованием в различных общественно-публичных сферах, что сопровождается соответствующими изменениями в законодательстве. В условиях непростой российской действительности, усложненной продолжающимся социально-экономическим кризисом, социальными и политическими потрясениями, особая роль отводится эффективному функционированию институтов государственной и муниципальной власти как органам и должностным лицам, уполномоченным принимать решения от лица граждан России.

Как верно отмечает О.Г. Барышников, «разработка и применение в практике деятельности органов государственной и муниципальной власти оптимальных форм и методов организации и нормативно-правового обеспечения комплекса служебных отношений в них, по мнению руководства страны, должны обеспечить повышение эффективности и результативности функционирования публичной власти» [Барышников, 2017, 40]. К сожалению, следует констатировать, что организация и эффективность муниципальной власти на настоящий момент недостаточны для выполнения поставленных перед ней задач.

Правовой статус муниципального служащего

Одной из категорий муниципальной службы, имеющей непосредственное влияние на эффективность функционирования муниципальной власти в целом, является муниципальный служащий как часть системы муниципальной власти и органов местного самоуправления. При этом вопросы правового регулирования правового статуса муниципальной службы, установление законодателем определенных требований, ограничений и запретов, условий прохождения отбора и поступления на службу являются объективными факторами, влияющими на отбор кадров для прохождения муниципальной службы. Основы правового регулирования статуса муниципального служащего заложены главой 3 (ст.ст. 10-15.1) Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О муниципальной службе») в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. Правовой статус муниципального служащего также регулируется региональным и местным законодательством.

В качестве правового статуса муниципального служащего следует понимать положение данного лица, опосредованное нормами законодательства в целом в системе местного самоуправления и в частности в конкретном органе местного самоуправления в определенной должности с конкретным перечнем полномочий, прав и обязанностей данного служащего, предназначенных для выполнения установленных законом функций в системе муниципальной власти. Как верно отмечает О.Г. Барышников, «правовое положение муниципального служащего определяется прежде всего его должностными полномочиями и их объемом, что и обеспечивает его участие в реализации задач и полномочий органа местного самоуправления в процессе осуществления служебной деятельности» [Там же, 41].

Правовой статус муниципального служащего состоит из взаимосвязанных между собой элементов, которые в совокупности образуют единую категорию, не только способствующую установлению прав и полномочий муниципального служащего с целью выполнения им своих

функций в системе местного самоуправления, но и направленную на отбор соответствующих требованиям претендентов, а также гарантий, направленных на выполнение муниципальным служащим своих обязанностей. Традиционно выделяются следующие элементы правового статуса муниципального служащего:

- 1) права муниципального служащего;
- 2) обязанности муниципального служащего;
- 3) запреты и ограничения, соблюдение которых необходимо не только при поступлении на муниципальную службу, но и для ее прохождения;
- 4) гарантии и компенсации, обусловленные особенностями служебной деятельности;
- 5) специфика ответственности муниципального служащего в связи с публичным характером и значимостью осуществляемой им деятельности.

Законодатель уделяет особое внимание регулированию запретов и ограничений на муниципальной службе в ФЗ «О муниципальной службе» (ст.ст. 13, 14).

Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой

М.Н. Бураменская считает, что «по своей природе ограничения, связанные с муниципальной службой, представляют собой совокупность мер сдерживающего воздействия от противозаконного деяния и нарушения законодательства о муниципальной службе, обеспечивающих качественное и эффективное исполнение муниципальными служащими своих профессиональных обязанностей, создавая условия для недопущения возникновения конфликта интересов и личной заинтересованности на муниципальной службе» [Бураменская, 2016, 4].

В качестве ограничений, связанных с муниципальной службой и препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу или нахождения на ней, законодатель в положениях ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе» устанавливает следующие обстоятельства:

- признание гражданина недееспособным или ограничено дееспособным судебным решением, вступившим в законную силу (п. 1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
- вынесение судом решения или приговора, вступившего в законную силу, которым гражданину назначается наказание, исключающее возможность исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей (п. 2 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
- отказ муниципального служащего или претендента на должность муниципальной службы от процедуры прохождения оформления допуска для работы со сведениями, представляющими государственную тайну или любую другую тайну, охраняемую законом, в том случае, если выполнение должностных обязанностей муниципальной службы связано с использованием таких сведений (п. 3 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
- наличие заболевания, которое препятствует выполнению должностных обязанностей муниципальной службы или поступлению на муниципальную службу. Перечень заболеваний не является произвольным, он установлен Приказом Минздравсоцразвития РФ от 14 декабря 2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения». Данным нормативным правовым актом также установлен порядок прохождения

- диспансеризации и форма медицинского заключения (п. 4 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
- близкое родство или свойство муниципального служащего или претендента на должность муниципальной службы с главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, если замещаемая должность непосредственным образом связана с подчинением и подконтрольностью указанному лицу, или с иным муниципальным служащим, если родственник или свойственник, являющийся муниципальным служащим или претендующий на должность муниципальной службы, также будет находиться с указанным лицом в отношениях служебной подчиненности и подконтрольности. Под состоянием свойства законодатель понимает родителей, супругов, детей, братьев, сестер, а также братьев, сестер, родителей, детей супругов и супругов детей (п. 5 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»). М.Н. Бураменская отмечает: «Необходимо различать непосредственное подчинение и подконтрольность как ситуацию, когда муниципальный служащий в пределах своих полномочий может принимать управленческие решения в отношении своих родственников, от линейного подчинения, не предполагающего непосредственное, т. е. опосредованное подчинение, которое вписывается в логику норм федерального законодательства и не позволяет судить о его нарушении» [Там же];
 - прекращение гражданства Российской Федерации. При этом закон также устанавливает случай, когда прекращение гражданства иностранного государства служит препятствием к поступлению или прохождению муниципальной службы: данное иностранное государство должно быть участником международного договора России и иметь в соответствии с законом возможность занимать должности муниципальной службы. Также препятствием к поступлению и прохождению муниципальной службы является приобретение гражданства иностранного государства либо получения гражданином вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе (п. 6 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
 - наличие иностранного гражданства, за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства – участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе (п. 7 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
 - представление лицом поддельных документов и сведений, имеющих заведомо ложный характер, при поступлении на муниципальную службу (п. 8 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
 - непредставление лицом необходимых сведений при поступлении на муниципальную службу в соответствии с положениями Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений (п. 9 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
 - непредставление лицом информации в соответствии со ст. 15.1 ФЗ «О муниципальной службе», а именно – сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в

информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых гражданин, претендующий на замещение должности муниципальной службы, муниципальный служащий, размещали общедоступную информацию (п. 9.1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);

- непрохождение гражданином военной службы по призыву без законных оснований согласно заключению призывной комиссии (исключение составляют граждане, проходившие военную службу по контракту) – в течение 10 лет со дня истечения срока, установленного для обжалования; если заключение призывной комиссии обжаловано в суд, то в течение 10 лет со дня вступления в законную силу судебного решения при выводе суда о том, что права гражданина при вынесении заключения (решения) призывной комиссии не нарушены. Действие данного положения распространяется на правоотношения, возникшие с 1 апреля 2014 г. (п. 10 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
- близкое родство или отношения свойства с главой муниципального образования при назначении гражданина на должность главы местной администрации либо замещении данной должности по контракту (ч. 1.1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»);
- достижение предельного возраста для граждан, претендующих на замещение должности муниципальной службы, – 65 лет (ч. 2 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе»).

Список ограничений, установленный в отношении муниципальных служащих и претендентов на замещение должностей муниципальной службы, сформулирован законодателем исчерпывающим образом и не подлежит расширительному толкованию. Многие из положений, устанавливающих ограничения, имеют антикоррупционную направленность, что непосредственным образом связано с публичной ориентированностью муниципальной службы, а также полномочиями и правами, которыми обладают муниципальные служащие.

Запреты к замещению должностей муниципальной службы изложены в ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе» и представляют собой перечень требований, адресованных муниципальным служащим, которые не должны совершать определенные действия или деятельность как на службе, так и вне ее пределов. «Запрет представляет собой категорическое требование законодателя не совершать каких-либо действий и не вести определенную деятельность, несоблюдение, которого влечет за собой юридическую ответственность» [Гацко, 2016, 137]. При этом ряд требований, имеющих антикоррупционный характер, продолжает действовать и после увольнения муниципального служащего со службы, в частности требование сообщать о своем предыдущем месте работы [Капустина, Козлова, 2017, 66-67].

Следует согласиться с точкой зрения о том, что главной целью законодательного установления ограничений, запретов и требований к служебному поведению, связанных с государственной и муниципальной службой, является создание условий для беспристрастного принятия государственными (муниципальными) служащими управленческих решений, обеспечения эффективного исполнения своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления своими полномочиями [Черногор, Залоило, Иванюк, 2017, 134].

О.Н. Щенникова верно отмечает, что, «с одной стороны, запреты являются ограничением конституционных прав муниципальных служащих (право заниматься предпринимательской деятельностью, допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации и т. д.), а с другой стороны, муниципальные служащие принимают их добровольно при поступлении на муниципальную службу» [Щенникова, 2016, 187].

Как отмечает М.Н. Бураменская, запреты устанавливаются законодателем в связи с «предупреждением нежелательного социально вредного поведения, которое может привести к

снижению эффективности и качества осуществляемых профессиональных функций муниципальными служащими» [Бураменская, 2016, 5], при этом автор классифицирует запреты на два вида исходя из их правовой природы: материально-экономические, выражающие запрет на определенные виды деятельности, связанной с извлечением прибыли для удовлетворения личных нужд, и дисциплинарные, связанные с необходимостью обеспечения дисциплинарного режима на муниципальной службе [Там же, 5-6]. На наш взгляд, следует выделить еще одну группу запретов – запреты, направленные на исключение возможностью использовать свое положение для удовлетворения личной заинтересованности при продвижении по службе.

Рассмотрим некоторые запреты. Так, законодательством наложен прямой запрет на осуществление предпринимательской деятельности лично или через доверенных лиц, на участие в управлении коммерческой или некоммерческой организацией (за исключением политической партии, а также участия в общественных организациях, направленных на реализацию общественных и социальных функций, – садоводств, ТСЖ и т. д.), а также на участие в управлении хозяйствующим субъектом, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией (п. 3 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе»). Указанный запрет распространяется на любой вид предпринимательской деятельности, но при этом не распространяется на родственников и семью муниципального служащего. Он преследует две цели: исключить использование иных финансовых источников помимо разрешенных, а также исключить возможное негативное влияние и нечестные приемы ведения бизнеса с использованием своего служебного положения.

Поступая на муниципальную службу, претендент должен осознавать, что фактически единственным источником его личного дохода может быть доход в виде оплаты труда, а также в ряде случаев – доход от иной разрешенной деятельности (творческой, научной, педагогической), которая не должна носить характер предпринимательской деятельности (ч. 2 ст. 11 ФЗ «О муниципальной службе»). На практике зачастую складывается ситуация, когда на муниципальную службу поступает гражданин, уже имеющий определенный бизнес, налаженные деловые связи. В таких случаях предпринимательская деятельность не ликвидируется, а юридически переоформляется на близкого родственника (жену, брата, родителей и др.), но фактическое руководство продолжает осуществляться муниципальным служащим. Данная ситуация носит распространенный характер, что свидетельствует о том, что на практике нормативное предписание закона не является эффективным.

В декабре 2012 г. принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», в соответствии с нормами которого введены правила предоставления сведений о доходах, согласно которым муниципальные служащие обязаны представлять сведения об источниках получения средств, потраченных ими на приобретение транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), объектов недвижимости, земельных участков и т. д., если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки [Потомский, 2017, 134]. Введенная норма имеет антикоррупционный характер и направлена на реализацию антикоррупционной политики России (в том числе и в части муниципальной службы).

В соответствии с нормативным предписанием п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе» муниципальному служащему запрещено принимать вознаграждения от физических и

юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Исследователи называют данный запрет одним из основополагающих стандартов антикоррупционного поведения [Шведов, 2016, 225]. Вместе с тем законодатель делает оговорку и некое исключение из данного правила, касающееся, во-первых, подарков стоимостью не выше 3 тысяч рублей (п. 3 ч. 1 ст. 575 ГК РФ), во-вторых, подарков, полученных в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями. В соответствии с той же нормой такие подарки признаются муниципальной собственностью и должны быть переданы получившим их муниципальным служащим по акту в соответствующий орган местного самоуправления, причем закон официально не ограничивает их стоимость (ч. 2 ст. 575 ГК РФ).

Федеральным законом от 15 февраля 2016 г. № 21-ФЗ ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе» была дополнена следующим положением: «Муниципальный служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой или с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации». Процедура сдачи и последующего выкупа подарка регулируется Постановлением Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации». На наш взгляд, указанная норма закона сформулирована неудачно и требует существенных доработок.

Во-первых, правовая природа подарка в соответствии с положениями ГК РФ о дарении является полностью безвозмездной. Так, в соответствии со ст. 572 ГК РФ «по договору дарения одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу либо освобождает или обязуется освободить ее от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом. При наличии встречной передачи вещи или права либо встречного обязательства договор не признается дарением». В то же время Постановление Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 устанавливает собственное понимание подарка, полученного в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями: это «подарок, полученный лицом, замещающим государственную (муниципальную) должность, служащим, работником от физических (юридических) лиц, которые осуществляют дарение исходя из должностного положения одаряемого или исполнения им служебных (должностных) обязанностей, за исключением канцелярских принадлежностей, которые в рамках протокольных мероприятий, служебных командировок и других официальных мероприятий предоставлены каждому участнику указанных мероприятий в целях исполнения им своих служебных (должностных) обязанностей, цветов и ценных подарков, которые вручены в качестве поощрения (награды)». Оценка стоимости подарка для его выкупа осуществляется субъектами оценочной деятельности в установленном законом порядке.

Таким образом, подарок в понимании указанного постановления отчасти теряет свои безвозмездные свойства и становится своеобразной оплатой за хорошую службу, таким образом противоречит понятию дарения, содержащемуся в ст. 572 ГК РФ. На наш взгляд, в данном случае законодатель допустил подмену понятий. Вместо термина «подарок, полученный в связи с

проведением протокольного мероприятия» в п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе» и в Постановлении Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 должен быть использован либо термин «награда», либо «приз», либо «вознаграждение», которые в большей степени отвечают правовой природе сложившихся отношений.

Во-вторых, на наш взгляд, дополнение п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе» положением о возможности выкупа подарка содержит коррупционную составляющую, так как дает возможность дарить не только деловые и сугубо служебные, но и личные подарки, которые возможно использовать только в быту, в домашних условиях. Характер такого подарка изначально имеет личный подтекст, который априори недопустим в отношении муниципальной службы, в связи с чем полагаем целесообразным исключить положение о возможности выкупа подарка, полученного в результате протокольного мероприятия, из текста п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе». Кроме того, оценка стоимости такого подарка через субъектов оценки дает возможность негативного воздействия, а также проведения оценки стоимости формально, что может привести к существенному занижению ее стоимости.

Следует отметить, что возможность получения подарка муниципальным служащим в целом оценивается негативно как российскими исследователями, так и мировым сообществом. В частности, ряд авторов отмечает, что международные организации по борьбе с коррупцией, имеющие взаимодействие с Россией, полагают присутствие в гражданском законодательстве подобной нормы недопустимой, так как она «способствует проявлению коррупционной деятельности, которая выражена преподнесением подарков» [Решняк, Слепко, Стражевич, 2016, 49].

Отдельные авторы считают, что категорически недопустимо признавать законным поощрение какими-либо подарками (даже низкой стоимости) должностных лиц в процессе осуществления ими своих должностных обязанностей при оказании услуги – независимо от того, осуществлены ли они в соответствии с законом или с нарушением закона. Они полагают, что законодательство Российской Федерации должно содержать абсолютный запрет на любые сделки, прямо или косвенно направленные на вознаграждение служащих за действия, относящиеся к их служебным обязанностям [Баринов и др., 2011, т. 1, 352].

Анализ ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, установленных законом, а также внесение изменений в данные нормы свидетельствуют о том, что законодатель предпринимает попытки адаптировать действующее законодательство к борьбе с коррупционными проявлениями в государственных и муниципальных структурах. Но практика показывает, что предпринимаемых попыток недостаточно. Как отмечают исследователи, к числу наиболее распространенных относятся следующие правонарушения: осуществление предпринимательской деятельности; непредставление (представление недостоверных) сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; получение вознаграждения от физических или юридических лиц; использование своего служебного положения в целях извлечения личной выгоды и др. [Патова, 2016, 116-117].

В коррупционных скандалах оказываются замешаны высшие должностные лица муниципальной службы, главы муниципалитетов, муниципальные служащие различных должностей и рангов, которые, несмотря на налагаемые запреты, действуя вопреки интересам муниципальных образований и местного самоуправления, все же совершили преступления, связанные с получением взятки.

Некоторые авторы отмечают, что распространению коррупции в органах местного самоуправления способствует политика «протектората». Так, некоторые муниципальные служащие, занимающие достаточно высокие должности, следуют практике назначения на должности лиц, основанной на личной заинтересованности, а также некой «полезности» этих лиц. В частности, Е.М. Патова отмечает: «Нарушаются конкурсные процедуры. Встречаются ситуации, когда конкурс проводится под “нужного человека” с заранее известным результатом. Заседания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов во многом проводятся формально. Нередки случаи, когда “независимые эксперты” (представители научных и образовательных организаций, общественных объединений), участвующие в работе комиссий, далеки от проблем противодействия коррупции, многие из них безмолвны, не принимают участия в обсуждении и приглашаются только для обеспечения кворума» [Там же, 117].

Выявленные недостатки свидетельствуют о проблемах законодательства системного свойства, когда недоработка той или иной нормы может повлечь за собой серьезные последствия.

Заключение

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

- 1) Запреты и ограничения, связанные с муниципальной службой, неотъемлемым образом связаны с категорией правового статуса муниципального служащего. Более того, соблюдение запретов и ограничений, установленных законодателем, является условием поступления на муниципальную службу и продолжения деятельности в качестве муниципального служащего. Нарушение запретов и ограничений влечет соответствующие правовые последствия в виде увольнения со службы, а также, при наличии в действиях муниципального служащего состава преступления или правонарушения, в виде соответствующей отраслевой ответственности.
- 2) Запреты и ограничения, связанные с муниципальной службой, должны иметь жесткий характер, излагаться императивно и не допускать исключений. В связи с этим, на наш взгляд, норма п. 3 ч. 1 ст. 575 ГК РФ о возможности получения муниципальным служащим обычного подарка стоимостью до трех тысяч рублей подлежит исключению как имеющая коррупционный потенциал. Кроме того, дополнение п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе» положением о возможности выкупа подарка содержит коррупционную составляющую, так как дает возможность дарить не только деловые и сугубо служебные, но и личные подарки, которые возможно использовать, например, в быту, в домашних условиях. Характер такого подарка изначально имеет личный подтекст, который априори недопустим в отношениях муниципальной службы, в связи с чем представляется целесообразным исключить положение о возможности выкупа подарка, полученного в результате протокольного мероприятия, из текста п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе». Также возможно негативное воздействие при оценке стоимости такого подарка через субъектов оценки, например при проведении оценки стоимости формально, что может привести к занижению его стоимости.
- 3) Антикоррупционная политика в муниципальной службе должна строиться исходя из системного анализа проблем и пробелов применения положений о запретах и

ограничениях, связанных с муниципальной службой, соблюдение которых является индикаторами антикоррупционного поведения муниципальных служащих.

- 4) Полагаем, что построение антикоррупционной политики, целенаправленная работа в данном направлении, своевременное выявление и смещение лиц, замеченных в коррупционных преступлениях, являются составляющей частью, одним из критериев формирования эффективной муниципальной службы, так как, помимо своего прямого назначения – избавления системы муниципальной службы от коррупционных элементов, четкое и жесткое проведение антикоррупционной политики обладает и превентивными свойствами.

Библиография

1. Баринов Н.А. и др. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. М.: Статут, 2011. Т. 1. 1326 с.
2. Барышников О.Г. Юридическое оформление правового статуса муниципального служащего в региональном законодательстве // Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Пути исторического развития российского государства: от эпохи потрясений к эпохе созидания и консолидации». Чебоксары, 2017. С. 39-48.
3. Бураменская М.Н. Особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. № 6. С. 3-6.
4. Гацко М.Ф. Ограничения и запреты, предусмотренные для муниципальных служащих в целях противодействия коррупции // Символ науки. 2016. № 5. С. 135-139.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон Рос. Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.1995. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/
6. Капустина В.А., Козлова Ю.А. Проблемы, связанные с трудоустройством лиц, вышедших в отставку с государственной (муниципальной) службы, обремененных антикоррупционными ограничениями // Юридические исследования. 2017. № 6. С. 65-72.
7. О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 15.02.2016 № 21-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 27.01.2016: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 7. Ст. 909.
8. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 02.03.2007 № 25-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07.02.2007: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 21.02.2007. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/
9. О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации: постановление Правительства РФ от 09.01.2014 № 10 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 3. Ст. 279.
10. Патова Е.В. Антикоррупционные механизмы в реализации кадровой политики государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 114-122.
11. Потомский В.В. Антикоррупционная политика России: тенденции формирования и реализации // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 1. С. 130-136.
12. Решняк М.Г., Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Место и роль гражданско-правовых механизмов в системе мер противодействия коррупции // Безопасность бизнеса. 2016. № 2. С. 47-54.
13. Черногор Н.Н., Залоило М.В., Иванюк О.А. Роль этических и нравственных норм в обеспечении соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции // Журнал российского права. 2017. № 9 (249). С. 130-141.
14. Шведов В.В. Антикоррупционные стандарты на государственной и муниципальной службе: проблемы и перспективы развития // Труды Уральского государственного экономического университета. Екатеринбург, 2016. С. 221-227.
15. Щенникова О.Н. Запреты, связанные с муниципальной службой, как мера по противодействию коррупции // Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции «Российская государственность в XXI веке (государственно-правовые институты и политические процессы в России: прошлое, настоящее, будущее)». Киров, 2016. С. 186-190.

Restrictions and prohibitions related to municipal service as an anti-corruption factor

Aleksei V. Shekhirev

Postgraduate,
Department of state legal disciplines,
Baikal State University,
664003, 11 Lenina st., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: Lekker@mail.ru

Abstract

The article aims to analyse the current legislation of the Russian Federation on restrictions and prohibitions related to municipal service. Having analysed the legislation on the legal status of local self-government employees and scientific literature in this sphere, the author of the article points out that prohibitions and restrictions are essential elements of the legal status of local self-government employees, that is why special attention should be paid to them by the legislator. The article considers some prohibitions and restrictions in terms of their effectiveness and deals with problematic issues from the perspective of their implementation. It also reveals inaccuracies and imperfections in the legislation regulating some types of the restrictions and prohibitions connected with municipal service. The article makes an attempt to analyse the provisions of the law on the possibility of local self-government employees to buy gifts received by them at protocol events. The author concludes that the term “gift” is used incorrectly in such cases, which can result in putting an entirely different interpretation on the norm. Moreover, he draws attention to the fact that it is necessary to amend the legislation in this sphere by excluding this norm from the law because of its corruptogenic character.

For citation

Shekhirev A.V. (2018) Ogranicheniya i zaprety, svyazannye s munitsipal'noi sluzhboi, kak antikorrupcionnyi faktor [Restrictions and prohibitions related to municipal service as an anti-corruption factor]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (7A), pp. 63-74.

Keywords

Local self-government, municipal service, local self-government employee, prohibitions and restrictions imposed on employees, anti-corruption policy.

References

1. Barinov N.A. et al. (2011) *Postateinyi kommentarii k Grazhdanskomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii, chasti vtoroi: v 3 t.* [An article-by-article commentary on the Civil Code of the Russian Federation, Part 2: in 3 vols.], Vol. 1. Moscow: Statut Publ.
2. Baryshnikov O.G. (2017) Yuridicheskoe oformlenie pravovogo statusa munitsipal'nogo sluzhashchego v regional'nom zakonodatel'stve [Legal arrangements for the legal status of local self-government employees in the regional legislation]. *Materialy VIII Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem "Puti istoricheskogo razvitiya rossiiskogo gosudarstva: ot epokhi potryasenii k epokhe sozidaniya i konsolidatsii"* [Proc. 8th Conf. “The ways of the historical development of the Russian state: from the epoch of shocks to the epoch of creation and consolidation”]. Cheboksary, pp. 39-48.

3. Buramenskaya M.N. (2016) Osobennosti pravovogo statusa munitsipal'nykh sluzhashchikh v Rossiiskoi Federatsii [The features of the legal status of local self-government employees in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy sovremennosti: nauka i obshchestvo* [Topical problems of modernity: science and society], 6, pp. 3-6.
4. Chernogor N.N., Zaloilo M.V., Ivanyuk O.A. (2017) Rol' eticheskikh i pravovykh norm v obespechenii soblyudeniya zapretov, ogranichenii i trebovani, ustanovlennykh v tselyakh protivodeistviya korruptsii [The role of ethical and moral standards in ensuring compliance with prohibitions, restrictions and requirements imposed with a view to combating corruption]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 9 (249), pp. 130-141.
5. Gatsko M.F. (2016) Ogranicheniya i zaprety, predusmotrennye dlya munitsipal'nykh sluzhashchikh v tselyakh protivodeistviya korruptsii [Restrictions and prohibitions imposed on local self-government employees with a view to combating corruption]. *Simvol nauki* [Symbol of science], 5, pp. 135-139.
6. *Grazhdanskiy kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 26.01.1996 № 14-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.1995* [Civil Code of the Russian Federation (Part 2): Federal Law of the Russian Federation No. 14-FZ of January 26, 1996]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/ [Accessed 28/06/18].
7. Kapustina V.A., Kozlova Yu.A. (2017) Problemy, svyazannye s trudoustroistvom lits, vyshedshikh v otstavku s gosudarstvennoi (munitsipal'noi) sluzhby, obremenennykh antikorrupcionnymi ogranicheniyami [Problems related to the employment of persons who have retired from public (municipal) service, burdened with anti-corruption restrictions]. *Yuridicheskie issledovaniya* [Legal studies], 6, pp. 65-72.
8. *O munitsipal'noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 02.03.2007 № 25-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.02.2007: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.02.2007* [On municipal service in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 25-FZ of March 2, 2007]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ [Accessed 28/06/18].
9. O poryadke soobshcheniya otdel'nymi kategoriymi lits o poluchenii podarka v svyazi s protokol'nymi meropriyatiyami, sluzhebnyimi komandirovkami i drugimi ofitsial'nymi meropriyatiyami, uchastie v kotorykh svyazano s ispolneniem imi sluzhebnykh (dolzhnostnykh) obyazannostei, sdachi i otsenki podarka, realizatsii (vykupa) i zachisleniya sredstv, vyruchennykh ot ego realizatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 09.01.2014 № 10 [On the procedure for informing by certain categories of persons about the fact that they received a gift in connection with protocol events, official trips and other official events, in which they participated during execution of their official duties, giving over and evaluating the gift, selling (redeeming) it and remitting the money gained: Decree of the Russian Government No. 10 of January 9, 2014] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* (St. 279) [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 279)], 3.
10. O vnesenii izmeneniya v stat'yu 14 Federal'nogo zakona "O munitsipal'noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii": feder. zakon Ros. Federatsii ot 15.02.2016 № 21-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.01.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.02.2016 [On amending Article 14 of the Federal Law "On municipal service in the Russian Federation": Federal Law of the Russian Federation No. 21-FZ of February 15, 2016] (2016). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* (St. 909) [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 909)], 7.
11. Patova E.V. (2016) Antikorrupcionnye mekhanizmy v realizatsii kadrovoi politiki gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya [Anti-corruption mechanisms in the implementation of the personnel policy of state and local self-government bodies]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 12, pp. 114-122.
12. Potomskii V.V. (2017) Antikorrupcionnaya politika Rossii: tendentsii formirovaniya i realizatsii [Russia's anti-corruption policy: trends in the formation and implementation]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian journal of social sciences], 12 (1), pp. 130-136.
13. Reshnyak M.G., Slepko G.E., Strazhevich Yu.N. (2016) Mesto i rol' grazhdansko-pravovykh mekhanizmov v sisteme mer protivodeistviya korruptsii [The place and role of civil law mechanisms in the system of anti-corruption measures]. *Bezopasnost' biznesa* [Business security], 2, pp. 47-54.
14. Shchennikova O.N. (2016) Zaprety, svyazannye s munitsipal'noi sluzhboi, kak mera po protivodeistviyu korruptsii [Prohibitions related to municipal service as a measure aimed at combating corruption]. *Sbornik statei Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Rossiiskaya gosudarstvennost' v XXI veke (gosudarstvenno-pravovye instituty i politicheskie protsessy v Rossii: proshloe, nastoyashchee, budushchee)"* [Proc. Conf. "Russian statehood in the 21st century (state legal institutions and political processes in Russia: past, present, future)"]. Kirov, pp. 186-190.
15. Shvedov V.V. (2016) Antikorrupcionnye standarty na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe: problemy i perspektivy razvitiya [Anti-corruption standards in public and municipal service: problems and prospects for development]. In: *Trudy Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Proceedings of the Ural State University of Economics]. Ekaterinburg, pp. 221-227.