

УДК: 342

Коробова А.И.

студентка

2 курс, факультет права и экономики

Кировский филиал федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

Россия, г. Киров

Научный руководитель: Сурманидзе И.Н.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правового
обеспечения государственной и муниципальной службы Кировского
филиала РАНХиГС

Korobova A.I.

student

2 year, faculty of law and economics

Kirov branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher
Education "Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration"

Russia, Kirov

Scientific adviser: Surmanidze I.N.

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Legal
Support of State and Municipal Service of the Kirov Branch of RANEPa

РЕЖИМ СЛУЖЕБНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ И ЗАПРЕТОВ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ.

MODE OF SERVICE RESTRICTIONS AND PROHIBITIONS AT MUNICIPAL SERVICES.

Аннотация:

Исследование данного вопроса демонстрирует, что правовые ограничения и запреты представляют собой установленные законом границы, пресекать которые нельзя и в которых возможно совершение только тех действий, которые предписаны, а все остальные запрещены. Определяемые законом ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, под угрозой привлечения к юридической ответственности за их нарушение выступают эффективным барьером для муниципальных служащих от корыстных поступков, причиняющих ущерб интересам службы и государства, влияющие на уровень муниципального управления и качество муниципальной службы.

Annotation:

The study of this issue demonstrates that legal restrictions and prohibitions are the boundaries established by law, which cannot be suppressed and in which it is possible to perform only those actions that are prescribed, and all others are prohibited. The restrictions and prohibitions defined by law related to municipal service, under the threat of legal liability for their violation, are an effective barrier for municipal employees from mercenary acts that damage the interests of the service and the state, affecting the level of municipal administration and the quality of municipal service.

Ключевые слова: ограничения, запреты, муниципальная служба, муниципальный служащий.

Key words: restrictions, prohibitions, municipal service, municipal employee.

Прежде всего, запреты и ограничения, установленные законодателем, направлены на обеспечение эффективного исполнения служащим своих должностных обязанностей, исключая возможность злоупотребления полномочиями, создание условий для беспристрастного принятия указанными субъектами управленческих решений.

Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях

муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора и имеет установленную законодательством систему ограничений и запретов, которые входят в структуру правового статуса муниципального служащего. Под ограничениями и запретами муниципальной службы следует понимать правовое средства в отношении муниципальных служащих и претендентов на замещение должностей муниципальной службы, установленные с целью создания условий для беспристрастного принятия муниципальными служащими управленческих решений, обеспечения эффективного исполнения своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления своими полномочиями.

Классификация ограничений на муниципальной службе возможна как по временному признаку, т.е. в отношении уже работающих муниципальных служащих, и в отношении соискателей, при этом список ограничений, установленный в отношении муниципальных служащих и претендентов на замещение должностей муниципальной службы, сформулирован законодателем исчерпывающим образом и не подлежит расширительному толкованию.

Ст. 55 Конституции РФ, предусматривающая возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства является правовым основанием закрепления ограничений для муниципальных служащих является.

Термин «ограничения», по нашему мнению использовать в отношении муниципальных служащих считаем не совсем корректным, так как они ограничивают не права личности, а определяют условия поступления и прохождения муниципальной службы.

Одним из ограничений в ст. 13 закона №25-ФЗ названо условие об обязательном предоставлении сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет.

Считаем, что данное ограничение является ограничением морального характера и требует дополнения, с какой целью предоставляется такая информация.

Запреты муниципальной службы выделены в отдельную правовую категорию и перечислены в ст. 14. Закона №25-ФЗ, они ограничивают отдельные общегражданские права, в том числе в экономической, информационной, политической и иных сферах. Классифицировать запреты можно для лиц проходящих службу, так и для лиц, уволенных с гражданской службы. Запреты муниципальной службы связаны с запрещением определенных действий, направленных на извлечение собственной выгоды и для обеспечения дисциплинарного режима на муниципальной службе, которые преследуют цель повышение эффективности профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих и противодействие коррупции. Таким образом, с формально-юридической точки зрения запреты представляют нормы права, определяющие деяния, несовместимые с исполнением служебных обязанностей, нарушение которых влечет юридическую ответственность муниципальных служащих, в том числе является основанием для прекращения служебных отношений.

Нарушение служащими ограничений и запретов влечет ответственность, предусмотренную ст. 27.1. указанного закона. Муниципальный служащий – тот же работник, только облеченный властью и полномочиями, а значит на нем лежит большой груз ответственности. Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих предусмотрена в ст. 27 закона №25-ФЗ в виде замечания, выговора и увольнения согласно трудовому законодательству, при этом существует неопределенность в системном толковании указанных норм, поскольку речь о дисциплинарных взысканиях как таковых, без конкретизации вида взыскания. Кроме того, нами установлено, что судебная практика

неоднозначна и поддерживает требования об увольнении, так и указывает на возможность применения иных мер взыскания, в том числе выговор.

Нами установлено, что в настоящее время дискуссионным остается вопрос: может ли уволенный с муниципальной службы за нарушение антикоррупционных запретов гражданин повторно поступить на муниципальную службу и в целях устранения некоторой пробельности законодательства, по нашему мнению, представляется целесообразным дополнить ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ пунктом 11, установив, что гражданин, сведения о котором включены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, не может быть принят на и муниципальную службу и имплементировать указанное требование в законодательство, регулирующие вопросы коррупции.

Соблюдение вышеназванных запретов обеспечивается, в том числе мерами административно-правовой ответственности. Кроме того, проведенный нами сравнительно-правовой анализ федерального и регионального законодательства показал так же очевидные негативные социальные последствия для работников, увольняемых работодателем в связи с утратой к ним доверия за совершение коррупционного проступка. Отметим, что ст. 14 содержит пункт об иных запретах, устанавливаемых для муниципальной службы, однако какими не раскрывает. Полагаем, что в данном случае в законодательстве содержится пробел в виде наличие такой нормы при условии дисциплинарной ответственности за ее нарушение. Кроме того, нами установлено, что дисциплинарными взысканиями, установленными в ст. 27 Закона №25-ФЗ не ограничиваются последствия нарушения запретов и ограничений муниципальными служащими, которые в результате их увольнения могут лишиться социальных льгот.

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. Реализация властных полномочий и принятие управленческих решений должны строиться на принципах открытости, прозрачности, добропорядочности и подотчётности. Это обеспечивает законность деятельности представителей муниципального аппарата. Все служащие согласно п.9 ст. 13 закона № 25-ФЗ должны предоставлять достоверные сведения о своих доходах в виде установленных форм декларации. Информация, содержащаяся в указанных документах, является предметом всеобщего внимания и обсуждения, а включение в них заведомо искажённых данных рассматривается как коррупционное правонарушение вне зависимости от действительности получения неконтролируемого дохода.

Безусловно, принятие данного федерального закона внесло ясность в определение правовых ограничений муниципальных служащих, однако он имеет ряд неясностей, в частности предоставлении сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет, ликвидация которых будет определять не только обязанности данных служащих, но и обеспечивать их права, что будет способствовать наиболее успешной и прозрачной деятельности муниципальных служащих, что в свою очередь понесет за собой более высокий уровень деятельности органа, функции которого он выполняет.

Поэтому, считаем, что существует необходимость систематизации норм, регулирующих ограничение муниципальных служащих, что будет способствовать наиболее успешной и прозрачной деятельности муниципальных служащих, что в свою очередь понесет за собой более высокий уровень деятельности муниципального органа, функции которого он выполняет.

Для определения понятия и признаков режима ограничений и запретов на муниципальной службе, целесообразно рассмотреть правовые категории «запрет» и «ограничение», которые занимают особое место в юридической науке. Серьезную значимость ограничения и запреты представляют и для сферы служебных отношений.

Нередко подходят к вопросу о соотношении понятий «ограничение» и «запрет» путем сопоставления функциональных характеристик данных категорий, согласно которым запрет обладает исключительным режимом вытеснения нежелательного поведения из социальной среды, ограничения устанавливают границы, определяющие критерии социально допустимого поведения¹.

Можно предположить, что такие разночтения вызваны отсутствием строго проработанной онтологической основы запретов и ограничений. Несмотря на некоторые сходства запретов и ограничений, нельзя вести речь об их аналогии, поскольку их функциональный потенциал и оперативный простор являются дифференциальными.

Говоря о запретах, всегда описывается условие реального отсутствия возможности действовать. При запрете констатируется, что дальнейший процесс при имеющихся обстоятельствах невозможен. Подобное ярко выражается в естественнонаучных теориях. Например, в физике это описывает Принцип запрета Паули, Закон Ома, Закон всемирного тяготения Ньютона². На основании вышесказанного можно сделать вывод, что запрет в силу его постоянного, абсолютного, незыблемого и естественного характера невозможно изменить или нарушить, а следствием несоблюдения запрета являются последствия необратимого характера. Можно представить, что запрет является элементом системы, которую Спиноза называл «право природы»³. В свою очередь, не случайно

¹ Ишкаев М.Р. К вопросу о соотношении правовых запретов и смежных правовых понятий // Власть. 2015. № 9. С. 104 -105.

² Вильчек Ф. Красота физики: Постигая устройство природы. М.: Альпина нон-фикшн, 2016. С. 441.

³ Спиноза Б. Политический трактат // Правовая мысль: Антология / Авт.-сост. В.П. Малахов. М.; Екатеринбург, 2013. С. 176.

Д. Локк акцентирует внимание на исключительно-запрещающем характере законов природы и отмечает, что законы природы, в отличие от гражданских законов, не публикуются и не издаются, но благодаря разуму человек познает их и соблюдает⁴. Можно предположить, что под запретом следует понимать установленную естественным порядком и постигаемую эмпирическим путем границу, которая определяет предел или априорное условие возможного воспроизводства постоянных и независимых процессов.

Определяя предметную плоскость бытия ограничений, следует руководствоваться известным постулатом Г.П. Щедровицкого: «То, что порождает природа, есть естественное или «натуральное», а то, что порождает и создает деятельность (или то, что возникает в деятельности - в этом плане деятельность можно отождествить с социальным, человеческим), есть искусственное»⁵. В таком случае область применения и распространения ограничений исчерпывается искусственной системой⁶.

При данном подходе ограничения следует рассматривать как результат деятельности в рамках искусственной системы. Вместе с тем правовые ограничения рассматриваются в качестве структурной единицы метода правового воздействия. «Способ, - отмечает Д.В. Осинцев, - задает образ действия (его нормировку, стандарт, эталон), а средство выступает проводником соответствующего способа при замещении существующих норм деятельности нормами административного права»⁷.

Таким образом, отвечая на вопрос о соотношении «запрета» и «ограничения», следует предположить, что «запрет», как неизменная и априорная величина, выступает в качестве базиса ограничения. При этом само по себе ограничение является средством в силу своей производности

⁴ Локк Дж. Сочинения. В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988. С. 5 - 7.

⁵ Щедровицкий Г.П. Знак и деятельность. Кн. 1. М., 2015. С. 419.

⁶ Генисаретский О.И. «Искусственные» и «естественные» системы // Вопросы методологии. 1995. № 1-2. С. 52 - 62.

⁷ Осинцев Д.В. Административное право: Учебник для бакалавров и магистратуры. Екатеринбург, 2017. С. 23.

от запрета. Проще говоря, в юридическом значении ограничение – это правовое средство, основанное на запрете.

Термин «режим» (лат. *regimen*) обозначает систему правил, обусловленных общей целью. Профессор С.С. Алексеев указывал, что этим термином в самом общем понимании обозначаются «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений и запретов (а также позитивных обязываний) и создающих особую направленность регулирования»⁸. Сущность правового режима состоит в том, что он представляет собой особый порядок правового регулирования – специфическое сочетание правовых средств. Правовые средства, тем самым, составляют «ядро» любого правового режима.

Таким образом, главной целью законодательного установления ограничений, запретов и требований к служебному поведению, связанных с муниципальной службой, является создание условий для беспристрастного принятия муниципальными служащими управленческих решений, обеспечения эффективного исполнения своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления своими полномочиями.

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.

⁸ Алексеев С.С. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998. С. 206.

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. 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.

Использованные источники:

1. Ишкаев М.Р. К вопросу о соотношении правовых запретов и смежных правовых понятий // Власть. 2015. № 9. С. 104 -105.
2. Вильчек Ф. Красота физики: Постигая устройство природы. М.: Альпина нон-фикшн, 2016. С. 441.
3. Спиноза Б. Политический трактат // Правовая мысль: Антология / Авт.-сост. В.П. Малахов. М.; Екатеринбург, 2013. С. 176.
4. Локк Дж. Сочинения. В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988. С. 5 - 7.
5. Щедровицкий Г.П. Знак и деятельность. Кн. 1. М., 2015. С. 419.
6. Генисаретский О.И. «Искусственные» и «естественные» системы // Вопросы методологии. 1995. № 1-2. С. 52 - 62.
7. Осинцев Д.В. Административное право: Учебник для бакалавров и магистратуры. Екатеринбург, 2017. С. 23.
8. Алексеев С.С. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998. С. 206.