

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Пётр Павлович Сергун

Профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

E-mail: sergun-pp@yandex.ru

Артем Михайлович Бобров

Начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института ФСИИ России, доцент кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета, кандидат юридических наук

E-mail: prepodobnih@mail.ru

Оптимизация ограничений при поступлении на государственную службу иных видов как фактор профилактики коррупции

Аннотация: актуальность статьи обусловлена незавершенностью административной реформы государственной службы иных видов и высоким уровнем коррупции в системе государственного управления. В настоящее время развитие антикоррупционного законодательства направлено, главным образом, на увеличение и ужесточение ограничений при комплектовании кадрового состава, особенно некоторых правоохранительных органов. Предметом исследования выступают проблемные вопросы повышенных требований для кандидатов на государственную службу иных видов. Цель работы заключается в выявлении причинно-следственной связи между неунифицированностью, избыточностью некоторых ограничений на государственной службе и коррупции, а также в формулировании предложений по оптимизации требований к кандидатам на государственную службу иных видов. Для достижения поставленной цели использовался, главным образом, метод сравнительного исследования нормативных правовых актов о государственной службе в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системе, органах и организациях прокуратуры. Кроме того, авторами применялись логические методы (анализ и синтез), статистический метод и другие общенаучные и частнонаучные методы. Новизна статьи заключается в анализе некоторых не рассматриваемых ранее ограничений, касающихся государственной службы. Авторами предложено оптимизировать ограничения при приеме на государственную службу иных видов, как по количеству, так и по содержанию. Сделан вывод о том, что оптимизация ограничений на государственной службе будет способствовать профилактике коррупции и повышению уровня российской правовой культуры.

Ключевые слова: государственная служба, органы внутренних дел, уголовно-исполнительная система, МВД России, ФСИН России, прокуратура, общество, кадры, ограничения, запреты, дискреционность, Кодекс РФ об административных правонарушениях, коррупция, профилактика, правовая культура.

Pjotr Pavlovich Sergun

Professor of the Administrative and Municipal Law Department, Saratov State Law Academy, Doctor of Juridical Sciences, Honored Jurist of the Russian Federation

Artem Mikhajlovich Bobrov

Head of the Department of State Law Disciplines of the Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Associate Professor of the Department of Constitutional and Financial Law of Perm State National Research University, Candidate of Juridical Sciences

Optimization of Restrictions on Admission to the Public Service of Other Types As a Factor of Corruption Prevention

Annotation: incompleteness of administrative reform in civil service of other types and high level of corruption in the system of civil administration cause the relevance of the article. Nowadays the development of anti-corruption legislation is mostly aimed to enlargement and tightening of restrictions in recruiting staff of some particular law enforcement bodies especially. The subject of the research is represented by problematic aspects of heightened requirements for candidates of state service of other types. The present article is aimed to indicate causation between lacks of uniformity and overabundance of some restrictions for civil service and corruption; to formulate proposals for optimizing requirements for candidates for public service of other types. To achieve this aim, the authors mainly use methods of comparative study of regulatory legal acts on public service in the internal affairs bodies, the penal system, bodies and organizations of the prosecutor's office. In addition, the authors applied logical methods (analysis and synthesis), the statistical method, and other general and particular scientific methods. The novelty of the article lies in the analysis of some restrictions for state service which have never been described before. The authors suggest optimizing restriction on admission to the public service of other types, both according to the quantitative and content aspects. The authors conclude that optimization of mentioned restrictions facilitates prevention of corruption and increase of the level of the Russian legal culture.

Keywords: state service, internal affairs bodies, the penitentiary system, the Ministry of Internal Affairs of Russia, the Federal Penitentiary Service of Russia, the prosecutor's office, society, personnel, restrictions, prohibitions, discretion, the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, corruption, prevention, legal culture.

Эффективность государственного управления, в том числе и в правоохранительных органах и учреждениях, несомненно, во многом зависит от качественного кадрового состава государственных служащих, проходящих государственную службу. Последняя имеет свои разновидности. Для органов и учреждений, сотрудники которых осуществляют правоохранительную деятельность, законодатель использует такой вид государственной службы, как государственная служба иных видов. Этот термин пришел на смену термину «правоохранительная служба». Правда, при этом не ясно, какие существуют

критерии отнесения той или иной профессиональной деятельности к «государственной службе иных видов» и сколько вообще может быть такого рода «иных видов». Такое положение свидетельствует о том, что реформа государственной службы, проводимая в России с 2000 г., все еще не завершена [1, с. 13].

Стоит отметить, что административная реформа, направленная на оптимизацию управленческой деятельности, сыграла большую роль и в развитии института государственной службы. Это проявилось, в первую очередь, в создании массива различных нормативных правовых актов, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Эти правовые акты позволили рассматривать государственно-служебные отношения во многих аспектах. В частности, были определены общие принципы построения и функционирования системы государственной службы, а также реестры должностей государственной службы, более четко прописан административно-правовой статус государственного служащего (регламентирован порядок поступления, прохождения и увольнения с государственной службы) и т. д. С созданием обновленной системы государственного управления появилась потребность в профессиональных государственных служащих, которые в современных условиях могут успешно осуществлять государственные полномочия в тех органах и учреждениях, где они проходят службу. Причем осуществлять их приходится уже в сфере информационных коммуникаций, предъявляющих дополнительные требования для кандидатов при поступлении на службу.

Для каждого вида государственной службы были прописаны ограничения, касающиеся не только поступления на службу, но и ее прохождения. Анализ некоторых существующих ограничений, установленных в отношении определенной категории государственных служащих, позволяет сделать вывод об их неопределенности, избыточности и дискреционности. Думается, это не только снижает уровень правовой культуры, но и способствует коррупциогенности в кадровой работе органов и учреждений, осуществляющих различные государственно-властные полномочия. Кроме того, как долго можно использовать способ решения проблем: «углубить и расширить»? Рано или поздно наступит ситуация, когда необходимо будет оптимизировать установленный объем ограничений. Как представляется, такой момент уже наступил. Необходимо внимательно посмотреть на объективную действительность, оценить существующие ограничения при поступлении на государственную службу иных видов с точки зрения их адекватности существующей реальности.

Наибольшее количество ограничений на государственной службе в настоящее время установлено в отношении таких ее видов, как служба в органах внутренних дел и служба в уголовно-исполнительной системе. Во многом это определено спецификой профессиональной служебной деятельности, задачами, стоящими перед МВД России и ФСИН России, значением для общества и государства осуществляемых ими функций. Однако не совсем понятно, почему в отношении государственной службы иных видов остальных правоохранительных органов перечень ограничений меньше. Так, например, в отношении кандидатов, принимаемых на службу в органы и учреждения прокуратуры, установлено только семь ограничений [2, п. 2, ст. 40.1]. В отношении же кандидатов на службу в органы внутренних дел [3, ч. 1, 5 ст. 14] и службу в уголовно-исполнительной системе [4, ч. 1 ст. 14, ч. 5 ст. 17] их установлено уже около пятнадцати, причем некоторые из них отличаются и по содержанию.

Установление указанных ограничений стало следствием реформы органов внутренних дел (милиции), вместе с тем, непонятно, почему их не распространили и на другие виды государственной службы, в том числе и на сотрудников прокуратуры, которые осуществляют надзор за органами внутренних дел, а также органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы. Как ни странно, но в литературе этот вопрос практически не обсуждался. В то же время указанные ограничения могут косвенно противоречить конституционному принципу презумпции невиновности и напрямую — конституционному принципу равного доступа к государственной службе [5, с. 36].

Большая часть установленных ограничений не вызывают сомнений и крайне необходимы. Их общее количество во многом обусловлено тем, что федеральные законы, регламентирующие прохождение службы в органах внутренних дел и уголовно-исполнительной системе, были приняты значительно позже соответствующих нормативных правовых актов о государственной службе иных видов. Вместе с тем, следуя установленному принципу единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающему законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы [6, п. 4, ч. 1, ст. 3], считаем необходимым оптимизировать их с учетом установленных ограничений для иных видов государственной службы.

Кроме того, детализация установленных ограничений (их содержание) должна быть предусмотрена соответствующим подзаконным нормативным правовым актом. К сожалению, в настоящее время отсутствует существовавшая ранее Инструкция «О порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации». Установленный же порядок организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации [7], не содержит, на наш взгляд, соответствующей регламентации. Нет ее и в уголовно-исполнительной системе. К тому же, по непонятным причинам, принятая Минюстом России Инструкция [8] носит служебный характер.

Некоторые ограничения, по нашему мнению, являются вообще излишними. Например, «гражданин не может быть принят на службу в случае, если он неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения». Учитывая объективную реальность, рассмотрим некоторые статистические данные. К примеру, «в 2018 г. только подразделениями Госавтоинспекции МВД России на региональном уровне в ходе осуществления надзора за дорожным движением выявлено почти 131 млн административных правонарушений, в том числе вынесено 128 млн постановлений о назначении административных штрафов» [9, с. 301–304]. Если учесть статистику Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, то «за 2018 г. было подвергнуто в судебном порядке административным наказаниям 5,9 млн лиц, основным видом административного наказания стал административный штраф» [10]. Сколько административных правонарушений было выявлено иными субъектами административно-юрисдикционной деятельности, даже невозможно представить. Тем более, что в Российской Федерации в настоящее время отсутствует единая база данных административных правонарушений. Этот вопрос неоднократно поднимался, но по-прежнему остается нерешенным.

Кроме того, не ясно, почему ограничения при приеме на службу касаются только умышленных правонарушений. В ряде статей Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 (далее — КоАП РФ) прямо указано, что соответствующее административное правонарушение может быть совершено только умышленно. Вместе с тем указание на данную форму вины содержится лишь менее чем в 20 составах административных правонарушений. В других статьях, наоборот, подчеркнута неосторожность как единственно возможная форма. В то же время большинство административных правонарушений могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности. Доказательство умышленной формы вины является обязательным в случаях, когда в составах административных правонарушений субъективная сторона предусматривает вину в форме умысла. В остальных случаях, как правило, форма вины на квалификацию не влияет, соответственно, невозможно будет установить наличие данного ограничения при поступлении на службу.

Если в диспозиции статьи КоАП РФ конкретная форма вины не указана, то это не означает, что правонарушение может быть совершено неумышленно. Вывод о субъективной стороне для конкретного административного правонарушения можно сделать только на основании изучения всех смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Почему препятствием при приеме на службу является назначение административного наказания исключительно в судебном порядке? Ведь большинство из них назначается именно в административном (внесудебном) порядке. Например, за мелкое хулиганство органы внутренних дел имеют право назначить административный штраф. Тем более, что большинство составов административных правонарушений вообще не подлежат рассмотрению судом. В КоАП РФ насчитывается более 80 организаций, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях.

Рассмотренные выше положения приводят на практике к принятию решений кадровыми аппаратами органов правоохранительной направленности по своему усмотрению. Это граничит с коррупционными проявлениями и не может не влиять на состояние правовой культуры при осуществлении государственно-служебных полномочий. В результате органы внутренних дел и уголовно-исполнительной системы испытывают трудности в комплектовании. Парадоксально, но некоторые образовательные организации МВД России, ФСИН России в 2019 г. столкнулись с проблемой при выполнении плана набора на учебу. Возможно, причина заключается, в том числе, и в излишней дискреционности при изучении данных о кандидате на службу в органы внутренних дел и уголовно-исполнительную систему.

В заключение отметим, что сложившаяся в законодательстве система ограничений для органов и учреждений правоохранительной деятельности нуждается в пересмотре. Исходя из общих принципов государственной службы, они должны быть, на наш взгляд, одинаковыми для государственной службы иных видов. Более того, они должны иметь единое толкование по содержанию. В связи с этим необходимо принять подзаконный акт, который исключил бы принятие решения специалистами кадровой службы по спорным ограничениям при приеме на службу кандидатов по своему усмотрению. Это позволит уменьшить коррупционную составляющую, что не может не отразиться на повышении правовой культуры государственных служащих.

Пристатейный библиографический список

1. *Бобров А. М.* Комментарий к Федеральному закону от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (постатейный) / Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь : Изд-во Перм. гос. нац. исслед. ун-та, 2019.

2. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 47, ст. 4472.

3. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020.

4. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» : федеральный закон РФ от 19.07.2018 № 197-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2000. № 24, ст. 2532.

5. *Бобров А. М.* Поступление на государственную службу в органы и учреждения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации / ФКОУ ВПО «Пермский институт ФСИН России». Пермь : Изд-во Перм. института ФСИН России, 2013.

6. О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон РФ от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063.

7. Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 01.02.2018 № 50. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.08.2019).

8. Об утверждении Инструкции об отборе граждан на службу (работу) в учреждения и органы уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России от 08.09.2006 № 292-дсп // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. *Молчанов П. В.* Вышестоящее должностное лицо как правовая категория при производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс] : сборник статей по материалам X Юбилейной междунар. науч.-практ. конференции (Сорокинские чтения), 22.03.2019 / под общ. ред. А. И. Каплунова. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019.

10. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2019/F2-svod_vse_sudy-2018.xls (дата обращения: 06.08.2019).

References

1. *Bobrov A. M.* Kommentarijk Federal'nomu zakonu ot 19 iyulya 2018 g. № 197-FZ «O sluzhbe v ugovovno-ispolnitel'noj sisteme Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v Zakon Rossijskoj Federacii «Ob uchrezhdeniyah i organah, ispolnyayushchih ugovovnye nakazaniya v vide lisheniya svobody» (postatejnyj) [Commentary on the

Federal Law of July 19, 2018 No. 197-FZ “On Service in the Criminal Executive System of the Russian Federation and on Amendments to the Law of the Russian Federation“ On Institutions and Bodies Executing Criminal Sentences in the Form of deprivation of freedom ”(article by article)] / Perm. gos. nac. issled. un-t. Perm’ : Izd-vo Perm. gos. nac. issled. un-ta, 2019.

2. O prokurature Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 17.01.1992 № 2202-1 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 1995. № 47, st. 4472. [On the prosecutor's office of the Russian Federation: federal law of the Russian Federation of 17.01.1992 No. 2202-1 // Collection of legislation of the Russian Federation. 1995. No. 47, Article 4472.]

3. O sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 30.11.2011 № 342-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2011. № 49, ch. 1, st. 7020. [On service in the internal affairs bodies of the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of November 30, 2011 No. 342-ФЗ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2011. No. 49, part 1, Article 7020.]

4. O sluzhbe v ugolovno-ispolnitel'noj sisteme Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v zakon Rossijskoj Federacii «Ob uchrezhdeniyah i organah, ispolnyayushchih ugolovnye nakazaniya v vide lisheniya svobody» : federal'nyj zakon RF ot 19.07.2018 № 197-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2000. № 24, st. 2532. [On service in the penal system of the Russian Federation and on amendments to the law of the Russian Federation “On institutions and bodies that carry out criminal sentences of imprisonment”: Federal Law of the Russian Federation of July 19, 2018 No. 197-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2000. No. 24, Article 2532.]

5. *Bobrov A. M.* Postuplenie na gosudarstvennuyu sluzhbu v organy i uchrezhdeniya ugolovno-ispolnitel'noj sistemy Rossijskoj Federacii [Admission to public service in the bodies and institutions of the penal system of the Russian Federation] / FKOУ VPO «Permskij institut FSIN Rossii». Perm’ : Izd-vo Perm. instituta FSIN Rossii, 2013.

6. O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 27.05.2003 № 58-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2003. № 22, st. 2063. [On the civil service system of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of May 27, 2003 No. 58-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2003. No. 22, Article 2063.]

7. Ob utverzhenii Poryadka organizacii prohozhdeniya sluzhby v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii: prikaz MVD Rossii ot 01.02.2018 № 50. [On approval of the Procedure for organizing service in the internal affairs bodies of the Russian Federation: order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated 01.02.2018 No. 50.] URL: <http://www.pravo.gov.ru> (data obrashcheniya: 06.08.2019).

8. Ob utverzhenii Instrukcii ob otbore grazhdan na sluzhbu (rabotu) v uchrezhdeniya i organy ugolovno-ispolnitel'noj sistemy : prikaz Minyusta Rossii ot 08.09.2006 № 292-dsp // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus». [On approval of the Instruction on the selection of citizens for service (work) in institutions and bodies of the penal system: order of the Ministry of Justice of Russia dated 08.09.2006 No. 292-dsp // The document was not published. Access from ATP “Consultant Plus”.]

9. *Molchanov P. V.* Vyshestayashchee dolzhnostnoe lico kak pravovaya kategoriya pri proizvodstve po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah v oblasti dorozhnogo dvizheniya // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava [Elektronnyj resurs] : sbornik statej po materialam X yubilejnoj mezhdunar. nauch.-prakt. konferencii (Sorokinskie chteniya), 22.03.2019 / pod obshch. red. A. I. Kaplunova. SPb. : Sankt-Peterburgskij universitet MVD Rossii, 2019. [A superior official as a legal category in proceedings on administrative offenses in the field of traffic // Actual problems of administrative and administrative-procedural law [Electronic resource]: collection of articles based on materials of the X anniversary international. scientific-practical conferences (Sorokin readings), 03/22/2019 / under the general. ed. A.I. Kaplunova. SPb. : St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2019.]

10. Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii. [The Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation.] URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2019/F2-svod_vse_sudy-2018.xls (data obrashcheniya: 06.08.2019).