

Департамент кадровой политики Белгородской области



**Практические рекомендации по
соблюдению государственными
гражданскими служащими
ограничений и запретов, связанных с
государственной гражданской
службой**

Белгород
2011

*Интересы общие, вечные зачастую
не совпадают с личными и временными,
нередко одни противоречат другим,
и если их нельзя примирить, то следует
отдать предпочтение общим интересам.*

Д.М. Менделеев

Проблема ограничений прав и свобод, в первую очередь, установленных в Конституции Российской Федерации, возникла с формированием законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 29 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, допускаются ограничения прав и свобод, которые устанавливаются законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других, и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Впервые перечень таких ограничений для государственных служащих был установлен в Положении о федеральной государственной службе, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2267.

Государственный служащий был не вправе:

а) занимать другую должность в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях и общественных объединениях;

б) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

в) получать в связи с исполнением должностных полномочий подарки, денежное и иное вознаграждение от юридических лиц и граждан и пр.

Условия и запреты, ставящие государственного служащего в определенный правовой режим, выходить за пределы которого ему было запрещено, с определенными изменениями нашли свое отражение в статье 11 Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении вопросов правового регулирования ограничений и запретов, связанных с государственной службой, неоднократно указывал на следующее:

а) специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус

государственных служащих;

б) регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила;

в) установление таких правил (специальных требований) обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления (в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого персонала), особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы.

При этом Конституционным Судом Российской Федерации установление ограничений прав государственных служащих признавалось обоснованным при наличии компенсации в виде повышенных льгот и гарантий социальной защищенности, что и нашло отражение в части 1 статьи 52 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Таким образом, с вступлением в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» правовое регулирование ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой, получило новый импульс.

Установление ограничений и запретов на государственной службе соответствует международным правовым актам.

Так, например, в соответствии с пунктом 8 Международного кодекса государственных должностных лиц, принятого 12 декабря 1996 года Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, государственные должностные лица обязаны выполнять требования об объявлении или сообщении сведений о личных активах и обязательствах, а также, по возможности, сведений об активах и обязательствах супруга (супруги) и/или иждивенцев.

Статьей 15 Модельного кодекса поведения для государственных служащих, прилагаемого к Рекомендации NR (2000) 10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих, принятой на 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 года, предусматривается, что государственный служащий не должен осуществлять деятельность или операции, занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред. В случае если нет ясности относительно совместимости с государственной службой какой-либо деятельности, **государственный служащий (он или она) должны спросить мнение своего непосредственного начальника.**

В специальной литературе **ЗАПРЕТЫ, СВЯЗАННЫЕ С ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ** (статья 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») - категорическое, закрепленное в нормативных правовых актах требование к государственным служащим не совершать

каких-либо действий и не вести определенную деятельность, несоблюдение которого влечет за собой юридическую ответственность¹.

Запреты имеют своей целью обеспечить высокий моральный облик государственного гражданского служащего и свободу его действий в пределах должностных полномочий, максимально препятствовать проявлениям коррупции. Назначение запретов, связанных с гражданской службой, состоит в обеспечении эффективной профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в предотвращении служебных злоупотреблений, создании условий для формирования отношений доверия между государственными органами и населением.

Другими словами, **надлежащее служебное поведение государственного гражданского служащего генетически связано с исполнением и соблюдением им установленных обязанностей и ограничений**, позволяющих избежать возникновения коррупционно опасных ситуаций.

Действие запретов ограничено временем прохождения государственной службы, а в особых случаях гражданин обязан соблюдать запреты и после увольнения с гражданской службы.

Гражданскому служащему **категорически запрещено** участие в работе органов управления коммерческой организацией на платной основе, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Гражданскому служащему запрещается замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного частью 2 статьи 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

В указанных случаях гражданский служащий обязан представить представителю нанимателя соответствующее **заявление об освобождении** его от замещаемой им должности гражданской службы.

Одним из важнейших запретов, устанавливаемых государственным служащим, является запрет на осуществление предпринимательской деятельности. В соответствии с законодательством

¹ См.: Егоров В.К., Барциц И.Н. Государственная служба: Энциклопедический словарь. Изд-во РАГС. = 2009. 432 с.; Егоров В.К. Чиновник - это социально ответственный профессионал, который служит национальным интересам // Человек и труд. 2001. № 3; Мельников В.П. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность М., 2004; Государственный служащий: проблемы и перспективы. Ростов н/Д, 1992.

Российской Федерации о государственной гражданской службе гражданский служащий вправе выполнять иную оплачиваемую работу. Под иной оплачиваемой работой следует понимать как работу по трудовому договору, так и иную работу, которая не относится к предпринимательской деятельности.

Гражданское законодательство, регулируя отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходит из того, что *предпринимательской* является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (статья 2 Гражданского кодекса Российской Федерации). *Именно нацеленность на получение прибыли является ключевым критерием в определении предпринимательской деятельности.*

Гражданским служащим запрещено заниматься любыми видами деятельности, которые могут быть отнесены к *предпринимательской* - производство, реализация или приобретение продукции или товаров, оказание услуг, выполнение работ с целью извлечения прибыли; владение, пользование, распоряжение имуществом, составляющим материальную основу предпринимательской деятельности; приобретение имущественных прав на нематериальные объекты (товарные знаки, промышленные образцы, торговые секреты, фирменные наименования и т.д.).

Гражданский служащий не имеет права приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход в случаях, установленных Федеральным законом.

Ценной бумагой является документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении (статья 142 Гражданского кодекса Российской Федерации). В соответствии со статьей 143 Гражданского кодекса Российской Федерации **к ценным бумагам относятся:** государственная облигация, облигация, вексель, чек, депозитный и сберегательный сертификаты, банковская сберегательная книжка на предъявителя, коносамент, акция, приватизационные ценные бумаги и другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг.

Гражданскому служащему запрещено владеть приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), **если это может привести к конфликту интересов.** В этом случае он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Конфликт интересов в соответствии с частью 1 статьи 19

Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – это ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или самой Российской Федерацией, способное привести к причинению вреда или законным интересам.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (статья 10) под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Проблеме конфликтов интересов уделяется большое внимание в юридической и специальной литературе. Она не остается без внимания ученых социологов. Так, в социологическом исследовании 2009 года

«Актуальные проблемы государственной гражданской службы», проведенном кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, участникам исследования было предложено определить, что (из представленных к оценке причин) способствует возникновению конфликтов интересов на государственной гражданской службе. В результате мнения экспертов распределились следующим образом (в %)²:

- низкое денежное содержание государственных служащих – 41,9;
- размытость границ должностных полномочий – 46,5;
- отсутствие уголовной и административной ответственности за неисполнение должностных полномочий – 14,4;
- постоянные реорганизации в системе государственной службы – 44,7;
- служебное поведение руководителей – 28,4;

² См.: Магомедов К.О. Социология государственной службы: учебное пособие / К.О. Магомедов. – М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 6.

- отсутствие механизма эффективного контроля за доходами, имуществом государственных служащих – 16,7;
- нравственный климат в обществе – 31,2.

По мнению К.О. Магомедова, данное распределение мнений экспертов (а они могли выбирать более одного варианта ответов) показывает: среди причин, способствующих возникновению конфликта интересов в системе государственной службы, выделяются факторы организационного характера, создающие неопределенность должностных полномочий, а значит, и компетенции и ответственности государственных служащих, что дает возможность использования служебного положения руководителей, которые могут не проявлять должной требовательности, а в ряде случаев и показывать отрицательные примеры.

Относительно отмеченного респондентами низкого денежного довольствия следует подчеркнуть, что в большей степени это сравнительный показатель социального статуса корпуса государственных служащих в обществе. Однако в современных условиях статусная составляющая гражданского служащего в значительной мере дополняется различными компенсационными мерами (медицинское и социально-бытовое обеспечение государственного служащего и членов его семьи, повышение квалификации, переподготовка на бюджетной основе и др.) и стабильным положением.

Примечательно, что по результатам социологического опроса «Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом», проведенного в сентябре-октябре 2007 года (руководитель проекта – доктор социологических наук, профессор А.И. Турчинов) **41,8 %** респондентов (всего было опрошено 1120 человек, проживающих в 20 субъектах Российской Федерации) отметили **в качестве эффективного** в современных российских условиях такой метод стимулирования персонала организации, как **обеспечение социальных гарантий и поддержка** всего персонала организации, а **67,7%** участников опроса из числа социальных факторов, способных положительно повлиять на отношение к работе в организации, отметили **стабильный заработок**³.

Как отмечает профессор К.О. Магомедов, современная государственная служба как сфера реализации властных функций государства постоянно привлекает к себе внимание различных групп частных интересов, что, несомненно, создает такие ситуации, когда личная заинтересованность гражданского служащего, попавшего под их влияние, мешает объективному исполнению должностных обязанностей. Как часто такое случается, было предложено оценить экспертам¹. Оказалось, что большинство экспертов отметили: такие случаи бывают часто (**30%**) или не очень часто (**40,6%**). Значительно меньшее количество экспертов высказались, в том числе, что такое почти не случается (**13,8%**) или таких ситуаций не бывает; затруднившихся с ответом оказалось не так много

³ См.: Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом: Материалы социологического опроса (сентябрь – октябрь 2007 года). – М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 178.

(12,5%), и это усиливает определенность оценок.

Результаты социологического исследования наглядно свидетельствуют о том, что **в современной государственной службе наблюдается высокая степень опасности влияния частных интересов** на должностное положение государственного гражданского служащего.

Как следствие, гражданский служащий **не может быть поверенным или представителем по делам третьих лиц** в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, либо в государственном органе или организации, непосредственно подчиненными данному государственному органу. **Гражданский служащий, получивший полномочия** представлять интересы третьих лиц в государственном органе, в котором он работает, либо в структурах, подчиненных или подконтрольных этому органу, **обязан устраниваться от ведения дел от имени государственного органа и доложить об этом представителю нанимателя.**

Гражданским служащим **запрещается получать** в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц:

- а) подарки;
- б) денежное вознаграждение;
- в) ссуды;
- г) услуги;
- д) оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов;
- е) иные вознаграждения.

Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации.

Гражданскому служащему **запрещается выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей** за пределы территории Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами России или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

Законодательство запрещает гражданскому служащему **использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей,** средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам. Такого

рода деяния влекут применение дисциплинарных санкций, вплоть до увольнения. При этом дисциплинарное взыскание может налагаться независимо от привлечения к материальной, административной или уголовной ответственности.

На гражданского служащего в полной мере распространяется запрет на разглашение или использование в целях, не связанных с гражданской службой, сведений, отнесенных в соответствии с законодательством Российской Федерации к сведениям конфиденциального характера, или служебной информации, ставшими ему известными в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Законодательство не содержит запретов на публичные выступления гражданского служащего, в том числе в средствах массовой информации. *Такие выступления допускаются, если они связаны с реализацией задач служебной деятельности (например, разъяснением решений государственных органов).* **Гражданский служащий при этом обязан соблюдать правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.**

Гражданскому служащему **запрещено принимать без письменного разрешения представителя нанимателя** награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных организаций, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

В процессе осуществления профессиональной деятельности у гражданского служащего сохраняется активное и пассивное избирательное право, т. е. избирать и быть избранным. Вместе с тем **запрет гражданскому служащему использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации**, а также для агитации по вопросам референдума исключает возможность использования гражданином организационных, финансовых, информационных средств, к которым гражданский служащий имеет преимущественный или облегченный доступ по своей должности и которые могут влиять на его избрание.

Запрещенными следует считать все действия гражданского служащего по привлечению **лиц, находящихся в подчинении или служебной зависимости**, иных гражданских служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидатов на выборах. В соответствии со статьей 45 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» использование кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного и служебного положения гражданского служащего **является основанием для отказа в регистрации кандидата.**

Гражданские служащие обязаны руководствоваться исключительно законодательством и не быть связанными при

исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений, иных общественных объединений. **Запрещается использовать должностные полномочия** в интересах политических партий, других общественных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности.

Гражданскому служащему запрещено создавать или способствовать созданию в государственных органах структур политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений и способствовать созданию указанных структур. Право гражданских служащих создавать профессиональные союзы, ветеранские и иные профессиональные ассоциации соответствует части 1 статьи 8 Международного пакта от 16 декабря 1966 года «Об экономических, социальных и культурных правах», согласно которому государства обязаны обеспечивать право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно, без каких-либо ограничений, кроме предусмотренных законом.

Право гражданских служащих создавать в государственных органах профессиональные союзы соответствует положениям Конвенции Международной организации труда, прежде всего Конвенции от 27 мая 1978 года № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» (Конвенция о трудовых отношениях на государственной службе). Этими документами устанавливается для государственных служащих надлежащая защита против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области занятости.

Гражданский служащий **не имеет права прекратить исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.** Данный запрет основывается на том, что гражданский служащий осуществляет свои полномочия от имени государства, поэтому отказ от работы либо снижение результативности труда могут отрицательным образом сказаться на функционировании государственного органа.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданскому служащему **в связи с прохождением гражданской службы запрещается** входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделениях, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996

года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴ под **иностранной некоммерческой неправительственной организацией** понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы.

Иностранные некоммерческие организации, так же как и российские, могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Иностранная некоммерческая неправительственная организация осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации через свои структурные подразделения - отделения, филиалы и представительства.

Структурное подразделение - отделение иностранной некоммерческой неправительственной организации признается формой некоммерческой организации и подлежит государственной регистрации в порядке, предусмотренном статьей 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Структурные подразделения - филиалы и представительства иностранных некоммерческих неправительственных организаций приобретают правоспособность на территории Российской Федерации со дня внесения в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций сведений о соответствующем структурном подразделении в порядке, предусмотренном статьей 13.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Гражданским служащим запрещено заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью (в том числе научной, преподавательской и иной творческой), **финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства**, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Речь идет о **запрете** консультирования, чтения лекций, выступлений на семинарах, конференциях, проведения научных исследований, написания аналитических докладов и других форм участия гражданских служащих в оплачиваемых из иностранных финансовых источников работах. **Запрет распространяется** и на работу, **которая**

⁴ См.: СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

оплачивается, в частности в виде грантов (безвозмездной помощи), предоставленных международными и иностранными организациями, иностранными гражданами и лицами без гражданства для поддержки и развития общественных инициатив, науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации.

После увольнения с гражданской службы гражданам, замещавшим должности гражданской службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, запрещено замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в должностные обязанности гражданских служащих, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, которое дается в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации. Также после увольнения с гражданской службы гражданин не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

В дополнение к такой правовой категории, связанной с правовым статусом гражданского служащего, как запреты, Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет и ограничения, связанные с государственной службой.

Ограничения (статья 16 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») означают, что при наличии или возникновении определенных обстоятельств, предусмотренных в законодательстве, гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий должен быть уволен с гражданской службы в связи с несоблюдением ограничений, установленных законодательством.

В специальной литературе обосновывается, назначение ограничений, связанных с гражданской службой.

Совокупность ограничений установлена в целях:

- защиты конституционного строя;
- защиты нравственности, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан от некачественной реализации государственного властного воздействия, а, следовательно, нарушения гражданских прав, свобод и законных интересов;
- обеспечения эффективной реализации государственных функций;
- высокой управляемости системой государственной службы;
- обеспечения обороны и безопасности государства.

Все ограничения можно условно разделить на две группы:

- ограничения, действующие в отношении лиц, претендующих на замещение должности гражданской службы;

- ограничения, распространяющиеся на лиц, осуществляющих профессиональную служебную деятельность гражданской службы.

Одним из традиционных ограничений, устанавливаемых гражданину, желающему быть принятым на государственную гражданскую службу, а также государственному гражданскому служащему является **признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда**, вступившим в законную силу.

В фигуре работника сочетаются два качества:

1) фактическая способность к труду как осознанной, целесообразной и волевой деятельности;

2) способность своими действиями приобретать, изменять и прекращать возникающие в связи с реализацией своей способности к труду субъективные права и юридические обязанности, нести юридическую ответственность⁵.

В случае если гражданин вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, то он может быть признан судом недееспособным (статья 29 Гражданского кодекса Российской Федерации). Дело о признании гражданина недееспособным вследствие психического расстройства может быть возбуждено в суде на основании заявления членов его семьи, близких родственников (родителей, детей, братьев, сестер) независимо от совместного с ним проживания, органа опеки и попечительства, психиатрического или психоневрологического учреждения.

Осуждение гражданина, желающего быть принятым на государственную гражданскую службу, а также государственного гражданского служащего, находящегося на гражданской службе, к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличие у него не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости также является **ограничением права на равный доступ к государственной службе и нахождения на ней**.

Следует отметить, что фактически любой обвинительный приговор, вступивший в законную силу, является ограничением для принятия гражданина на государственную гражданскую службу и нахождения государственного гражданского служащего на гражданской службе.

Отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по

⁵ См.: Трудовое право России: Учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М.: Юристъ, 2002. С. 264.

замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений, является **следующим ограничением**.

К иной охраняемой федеральным законом тайне относятся:

1. Сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях.

2. Сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства.

3. Служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна).

4. Сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская, аудиторская, банковская, налоговая тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений, тайна усыновления (удочерения), тайна завещания и так далее).

5. Сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна).

6. Сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них⁶.

Следует отметить, что применительно к гражданскому служащему отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений, в случае если служащий знал об этом, следует признавать неисполнением должностных обязанностей по аналогии с отказом заключать письменный договор о полной материальной ответственности за недостачу вверенного работникам имущества (статья 244 Трудового Кодекса Российской Федерации), в случае, когда он не был заключен одновременно с трудовым договором⁷.

Препятствием для поступления на гражданскую службу или ее прохождения является **определенное заболевание, наличие которого подтверждается заключением медицинского учреждения**. Порядок прохождения диспансеризации, перечень заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской

⁶ См.: Указ Президента РФ от 06 марта 1997 г. №188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» // СЗ РФ. 1997. №10. Ст. 1127.

⁷ См.: п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. «О применении судами Российской Федерации Трудового Кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. №6.

Федерации или ее прохождению, а также форма заключения медицинского учреждения о наличии (отсутствии) заболевания, препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу Российской

Федерации или ее прохождению, установлены приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. №984н.

Ограничением для поступления на гражданскую службу является также наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Ограничение, связанное с состоянием близкого родства или свойства, является достаточно сложным.

Во-первых, оговариваются случаи недопустимости служебных отношений, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью и подконтрольностью одного служащего другому, т.е. совместное осуществление служебных отношений лицами, состоящими в отношениях свойства или родства. **Иные случаи не могут рассматриваться в качестве основания для отказа в замещении должности.** Также не должно являться основанием для отказа в замещении гражданской должности состояние родства или свойства, если должности предусмотрены в одном структурном подразделении, но не соподчинены и не подконтрольны.

Во-вторых, на законодательном уровне не урегулирован вопрос о необходимости изменения государственно-служебного состояния в случае прямого повышения одного из служащих, состоящего в близком родстве или свойстве. Очевидно, что право на карьерный рост не может быть ограничено данным основанием.

Поэтому в юридической литературе рассматривается несколько вариантов разрешения такой коллизии:

- предложение о переводе на другую должность гражданской службы лица, которое становится непосредственно подчинено или подконтрольно повышаемому служащему;

- предоставление повышаемому служащему новой должности в ином структурном подразделении органа государственной власти и т.п.

Названные варианты, однако, требуют добровольного согласия и одного и другого служащего.

Основаниями отказа в возникновении или прекращения служебного правоотношения являются:

- выход из гражданства Российской Федерации;
- приобретение гражданства другого государства;
- наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Рассматриваемые ограничения имеют конституционную природу,

поскольку:

- **во-первых**, статья 32 Конституции Российской Федерации называет единственную категорию граждан, правомочных замещать должности государственной службы, - граждане Российской Федерации;

- **во-вторых**, статья 15 закрепляет приоритет международных договоров Российской Федерации над внутренним законодательством и определяет их в качестве составной части российской правовой системы;

- **в-третьих**, статья 62 определяет, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Таким образом, возможно предположить, что в определенных случаях, оговоренных в международных договорах, лица, имеющие соответствующее гражданство иностранного государства, могут находиться на должностях гражданской службы. На практике, эта особенность может быть присуща такому виду гражданской службы, как дипломатическая.

Представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу служит очередным ограничением для гражданина, желающего быть принятым на государственную гражданскую службу, а также для государственного гражданского служащего.

Следует отметить, что Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дважды упоминает о представлении подложных документов или сообщении заведомо ложных сведений:

1) в статье 16 как об ограничении, которое, по идее, объективно не позволяет гражданину быть принятым на государственную гражданскую службу, а гражданскому служащему находится на ней;

2) в статье 37 как об основании для расторжения служебного контракта, освобождения служащего от замещаемой должности и увольнения с государственной гражданской службы, которое может быть использовано представителем нанимателя (часть 1).

Разница лишь в том, что в первом случае **представление подложных документов или сообщение заведомо ложных сведений** должно осуществляться **при поступлении на гражданскую службу**, порядок которого формально регулируется главой 4 «Поступление на гражданскую службу» Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и при совершении данного деяния гражданину, желающему быть принятым на гражданскую службу, а государственному гражданскому служащему, находящемуся на гражданской службе, должно быть отказано в нахождении на ней, а во втором случае **представление подложных документов или сообщение заведомо ложных сведений** должно осуществляться **при заключении служебного контракта**, порядок которого регулируется

главой 5 «Служебный контракт» данного Федерального закона, и которое может служить основанием для расторжения служебного контракта, освобождения служащего от замещаемой должности и увольнения с государственной гражданской службы.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве **ограничения содержит также непредставление гражданином, желающим быть принятым на государственную гражданскую службу, а также гражданским служащим установленных данным Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.** В соответствии со статьей 20 указанного Федерального закона, гражданин при поступлении на гражданскую службу, а также гражданский служащий ежегодно, представляют представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Отдельно следует отметить, что в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу.

Невыполнение государственным служащим, замещающим должность государственной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязанности представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является правонарушением, влекущим освобождение государственного служащего от замещаемой должности государственной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В завершении представляется важным отметить, что в современный период гражданская служба в вопросах соблюдения гражданскими служащими запретов и ограничений, предотвращения конфликта интересов сильно уступает крупным российским компаниям, которые находят достаточно эффективные решения, включая обязательные для исполнения кодексы служебного поведения, жестко фиксированные схемы распределения компетенций и ответственности. Очевидно, что важное место среди причин, обуславливающих такое положение, занимает низкий уровень организационной культуры. Об этом свидетельствуют и результаты

социологического опроса, проведенного кафедрой государственной службы и кадровой политики при Президенте Российской Федерации в 2007 году (руководитель проекта – доктор социологических наук, профессор А.И. Турчинов, было опрошено 1120 человек, проживающих в 20 субъектах Российской Федерации)⁸. Так, по мнению респондентов, которым можно было выбрать более чем один вариант ответа, на вопрос о том, что, на их взгляд, сегодня сдерживает формирование высокой организационной культуры:

38,1% участников опроса отметили - невнимание руководства к вопросам формирования организационной культуры;

25,0% - отсутствие у работников знаний по организационной культуре;

29,9% из числа опрошенных отметили - отсутствие общих целей, которые объединяли бы большинство работников коллектива;

23% - слабую работу по внедрению новых управленческих технологий. Примечательно, что **25,8%** респондентов на вопрос о том, каким образом в организации осуществляется стимулирование и контроль выполнения управленческих решений, ответили, что никакой определенной системы нет, все определяет руководитель, исходя из собственных представлений, а **31,1%** опрошенных сообщили, о том, что в организации применяются санкции за нарушение производственной дисциплины и регламентов.

В данной связи, представляется, что только запретительными, рекомендательными и регламентирующими мерами исключить случаи несоблюдения гражданскими служащими запретов и ограничений, а также появления конфликтов интересов в системе государственной службы невозможно. Необходимо, прежде всего, глубокое осознание каждым государственным служащим принципа служения Российскому государству и обществу, соблюдения законности и уважения гражданских прав и свобод личности.

Материалы для работников органов государственной власти,
государственных органов Белгородской области

⁸ См.: Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом: Материалы социологического опроса (сентябрь – октябрь 2007 года). – М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 178.