

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности».

(код и наименование направления подготовки, специальности)

государственно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Увольнение с государственной службы как мера противодействия
коррупции»

Студент

А.А. Узрютов

(И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Руководитель

А.В. Катасонов

(И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Допустить к защите

И.о.заведующего кафедрой к.ю.н., Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2018

Аннотация.

Актуальность темы исследования. Работа посвящена исследованию системы антикоррупционных мер на государственной гражданской службе, включая вопросы увольнения со службы за несоблюдение антикоррупционного законодательства.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе увольнения государственных служащих в качестве меры противодействия коррупции на государственной службе Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, а также труды правоведов, затрагивающие отношения в сфере увольнения государственных служащих как меры противодействия коррупции.

Цель и задачи исследования. Основной целью настоящей работы является комплексное исследование теоретических и практических проблем увольнения госслужащих за совершение коррупционных правонарушений; выработка предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства и практическому повышению эффективности всего комплекса антикоррупционных мер.

Достижение указанной цели обеспечивается решением ряда взаимосвязанных задач:

изучение понятия коррупции, выделение признаков коррупционных правонарушений;

анализ системы мер противодействия коррупции на государственной службе и разработка предложений по ее совершенствованию;

определение места увольнения с государственной службы в системе антикоррупционных мер;

выявление недостатков в системе антикоррупционных мер применительно к наиболее подверженной коррупции видам деятельности на государственной службе;

анализ нормативно-правовых актов, устанавливающих систему антикоррупционных требований, запретов и ограничений на государственной службе;

исследование особенностей дисциплинарного производства за совершение правонарушений в сфере противодействия коррупции на государственной службе и назначения взыскания в виде увольнения (в том числе в связи с утратой доверия).

Степень разработанности темы. Проблемы привлечения государственных гражданских служащих к ответственности за коррупционные правонарушения исследовали: Д.Н. Бахрах, И.В. Бараненкова, А.В. Куракин, К.В. Севрюгин, А.Л. Юсупов и другие.

Методологическую основу составили следующие методы: формальной логики, диалектический, системный, собственно-юридический.

Теоретической основой послужили труды исследователей в области общей теории права, конституционного права, административного права, трудового права, уголовного права.

Нормативную базу работы составили Конституция Российской Федерации, антикоррупционное законодательство, законодательство о федеральной государственной гражданской службе (в широком смысле слова).

Оглавление

Введение

5

Глава 1. Основания применения увольнения для противодействия коррупции на государственной службе

8

1.1. Коррупционные правонарушения и правонарушения в сфере противодействия коррупции: понятие и признаки

8

1.2. Нарушение антикоррупционных требований как основание для увольнения с государственной службы

22

1.3. Нормативно-правовые основания увольнения с государственной службы за нарушения антикоррупционных требований 29

Глава 2. Увольнение государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции как мера юридической ответственности

38

2.1. Дисциплинарная ответственность государственных служащих за нарушение антикоррупционного законодательства 47

2.2. Процедура увольнения государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции

58

Заключение

65

Список

используемой

литературы

68

Введение

Актуальность темы исследования. Работа посвящена исследованию системы антикоррупционных мер на государственной гражданской службе, включая вопросы увольнения со службы за несоблюдение антикоррупционного законодательства.

Ни для кого не секрет, что коррупция является одной из самых существенных проблем для России. Не зря ее называют «тормозом» в развитии нашей страны. Коррупционные деяния опасны сами по себе, но кроме того, они зачастую влекут за собой весьма тяжелые и даже трагические последствия. Один из ярких примеров тому пожар в торговом центре «Зимняя вишня» г. Кемерово, унесший жизни 60 человек.

Борьба с коррупцией – один из главных приоритетов России. Во многом она зависит от правовой политики государства в сфере государственной службы.

С 2008 года весьма активно принимаются нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупции в разных сферах. В том числе на государственной службе.

Существенную роль в арсенале антикоррупционных механизмов выполняет отстранение коррумпированного чиновника от государственной службы посредством увольнения. С одной стороны – это мера карательная. С другой – такая мера выполняет функцию охранительную (или пресекающую). Она призвана исключить возможность для коррупционера совершать коррупционные правонарушения в дальнейшем, а также разрыву или ослаблению коррупционных связей, в которых он принимал или мог принимать участие.

Введена новая мера ответственности – увольнение с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия. В тоже время, сама формулировка «утрата доверия» носит весьма субъективный оттенок, и, как отмечается учеными и практиками, применение данной нормы вызывает ряд вопросов.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе увольнения государственных служащих в качестве меры противодействия коррупции на государственной службе Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, работы исследователей, посвященные вопросам увольнения госслужащих в качестве меры противодействия коррупции.

Цель и задачи исследования. Основной целью настоящей работы является комплексное исследование теоретических и практических проблем увольнения госслужащих за совершение коррупционных правонарушений; выработка предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства и практическому повышению эффективности всего комплекса антикоррупционных мер.

Достижение указанной цели обеспечивается решением ряда взаимосвязанных задач:

изучение понятия коррупции, выделение признаков и осуществление классификации коррупционных правонарушений;

анализ системы мер противодействия коррупции на государственной службе и разработка предложений по ее совершенствованию;

определение места увольнения с государственной службы в системе антикоррупционных мер;

выявление недостатков в системе антикоррупционных мер применительно к наиболее подверженным коррупции видам деятельности на государственной службе;

анализ нормативно-правовых актов, устанавливающих систему антикоррупционных требований, запретов и ограничений на государственной службе;

исследование особенностей дисциплинарного производства за совершение правонарушений в сфере противодействия коррупции на

государственной службе и назначения взыскания в виде увольнения (в том числе в связи с утратой доверия).

Степень разработанности темы. Проблемы привлечения государственных гражданских служащих к ответственности за коррупционные правонарушения исследовали: Д.Н. Бахрах, И.В. Бараненкова, А.В. Куракин, К.В. Севрюгин, А.Л. Юсупов и другие.

Методологическую основу составили следующие методы: формальной логики, диалектический, системный, собственно-юридический.

Теоретической основой послужили труды исследователей в области общей теории права, конституционного права, административного права, трудового права, уголовного права.

Нормативную базу работы составили Конституция Российской Федерации, антикоррупционное законодательство, законодательство о федеральной государственной гражданской службе (в широком смысле слова).

ГЛАВА 1. ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ УВОЛЬНЕНИЯ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

1.1. Коррупционные правонарушения и правонарушения в сфере противодействия коррупции: понятие и признаки

При изучении увольнения как меры противодействия коррупции на государственной службе, следует, прежде всего, рассмотреть саму суть коррупции и коррупционных правонарушений для того, чтобы выявить суть этих антисоциальных явлений и понять, в каких случаях только увольнение может служить эффективным способом борьбы с ними.

Необходимо отметить, что в научной литературе, международных и российских нормативно-правовых актах используются два подхода к анализу понятия коррупции: путем конструирования общего определения или путем перечисления конкретных неправомерных деяний, попадающих под категорию коррупционных.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» закрепляет базовые принципы противодействия коррупции, в том числе организационные и правовые основы.

В ч. 1 ст. 1 перечисляются составы коррупционных правонарушений: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, после чего приводится обобщенная конструкция, включающая три признака:

1) коррупция представляет собой незаконное использование физическим лицом своего должностного положения;

2) означенное деяние вступает в противоречие с законными интересами общества и государства, являющимися сферой публичного права. Критерием того, что определенное деяние противоречит интересам государства и

общества служит включение этого деяния в перечень уголовных преступлений, либо административных проступков, предусмотренных КоАП РФ. Другими словами, конкретные составы коррупционных правонарушений должны быть предусмотрены уголовным и административным законодательством Российской Федерации;

3) целью незаконного деяния является получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Кроме того, коррупцией является незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Н.Н. Магомедов считает, что коррупцию следует отличать от обычного взяточничества или хищения. Определяющим признаком коррупции он видит системность и приходит к выводу, что под коррупцией следует понимать устойчивую, организованную деятельность должностных лиц, использующих свое административное положение вопреки интересам службы с целью скрытого персонального обогащения¹.

Близкую позицию занимает Н.И. Крюкова. По ее мнению, мотивацией для коррупционных деяний может быть, как личный меркантильный интерес, так и корпоративный, клановый интерес. Кроме того, при взяточничестве чиновник получает выгоду не в связи с нарушением его профессиональных обязанностей, а ради их исполнения. Данный автор делает весьма обоснованный вывод, что «самая большая трудность в борьбе с коррупцией — это то, что ее проявления так многогранны, что при любом законодательно закреплённом определении коррупции часть этих проявлений останется за пределами действия закона»².

¹ Магомедов Н.Н. Понятие коррупции в России // Российский следователь. 2013. № 3. С. 25–28.

² Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 29–35.

Среди международно-правовых актов, непосредственно посвященных коррупции, первое место занимает Конвенция ООН против коррупции³, принятая 31 октября 2003 г., ратифицированная и вступившая в силу для РФ 8 июня 2006 г.

В ней определения коррупции не содержится, а приводится перечень следующих коррупционных деяний:

подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 15), подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16), хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (ст. 17), злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18), злоупотребление служебным положением (ст. 19), незаконное обогащение (ст. 20), которое трактуется незаконное обогащение, как значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. При этом, стоит отметить, что данный пункт не ратифицирован Россией. К деяниям коррупционного характера данная конвенция относит также хищение имущества и подкуп в частном секторе (ст.ст. 21, 22), отмывание доходов от преступлений, их сокрытие, воспрепятствование осуществлению правосудия (ст.ст. 23-25).

Анализ международных нормативных актов и непрекращающаяся полемика между юристами по вопросу дефиниции понятия коррупции позволяют прийти к выводу о многоплановости данного понятия и целесообразности существования различных подходов в борьбе с коррупцией в разных сферах, включая искусственное сужение данного понятия для решения конкретных задач в определенной сфере деятельности.

При этом, большинство исследователей сходятся в том, что определяющими будут составы правонарушений.

³ Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

Имплементация в УК РФ такого состава преступления, как незаконное обогащение (ст. 20 Конвенции ООН против коррупции), может повлиять на легальное определение коррупции, но обратное влияние не просматривается.

Известный правовед Н.Ф. Кузнецова справедливо указывает на нецелесообразность использования термина «коррупция» как какого-либо индикатора применительно к уголовному законодательству:

«Именованной коррупцией всю систему корыстно-должностных преступлений, например, злоупотребление властью, превышение власти, подлоги, не только нецелесообразно, но и не согласуется с принципом дифференциации вины, ответственности и индивидуализации наказания»⁴.

Д.А. Тимошенко видит социальную сущность коррупции в дисфункции, деградации аппарата публичной власти (государственного аппарата и аппарата местного самоуправления). Коррупцированный аппарат уже непригоден для отправления функций государства и местного самоуправления, он бесполезен для общества. Это корпорация, которая обслуживает лишь внутренние свои потребности и работает в собственных интересах, сохраняя при этом видимость государственных форм⁵.

Как отмечают И.А. Клепицкий и В.И. Резанов, в бюрократической корпорации коррупцированного чиновничества действует свое квазиправо, квазимораль, имеется своя субкультура⁶. Данная характеристика коррупции позволяет прийти к важнейшему выводу: наиболее действенной мерой противодействия коррупции является разрушение коррупцированного аппарата путем последовательного устранения из него испорченных элементов — увольнения коррупцированных государственных служащих.

Как следует из преамбулы Федерального закона «О противодействии коррупции». Как отмечено в преамбуле Закона, его целью являются

⁴ Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных наказаний // Вестник Московского ун-та. 1993. № 1. С. 22.

⁵ См.: Тимошенко Д.А. Взятничество в настоящее время в Российской Федерации и меры по его предупреждению // Юридический мир. 2013. № 6. С. 29–34.

⁶ См.: Клепицкий И.А., Резанов В.И. Получение взятки в уголовном праве России. Комментарий законодательства. М., 2001.

правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Российское антикоррупционное законодательство можно условно подразделить на два блока:

- 1) административное и уголовное законодательство, устанавливающее ответственность за конкретные составы коррупционной деятельности. Для этой группы норм термин «коррупция» принципиального значения не имеет. Соответствующие нормы по сути закрепляют обязанность лиц воздерживаться от совершения определенных правонарушений;
- 2) законодательство о противодействии коррупции, направленное на реализацию государственной политики по предупреждению и минимизации последствий коррупции, выявлению коррупционной деятельности, в котором устанавливаются требования к должному поведению лиц, препятствующему созданию условий для проявления коррупции. Выход за рамки должного поведения, установленного такими нормами, очевидно, также влечет за собой ответственность, но в этом случае следует говорить не о коррупции, а о правонарушениях в сфере противодействия коррупции.

В ст. 14 Федерального закона № 273-ФЗ используется формулировка «правонарушения, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений».

Юсупов А.Л. выступает за использование более удобного термина «коррупциогенные правонарушения»⁷, но относит к этой категории исключительно должностные проступки. Отметим, что такое тождество, на наш взгляд, некорректно, поскольку правонарушения в сфере противодействия коррупции могут включать в себя и административные проступки, но в целом использование термина «коррупциогенный» вместо применяемой в законодательстве формулировки «правонарушения,

⁷ Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 47.

создающие условия для совершения коррупционных правонарушений», представляется более целесообразным в смысле удобства и краткости изложения материала.

Однако, заметим, что если в его представлении коррупциогенные правонарушения - это правонарушения в сфере противодействия коррупции, то в нашем понимании – это правонарушения, создающие условия для коррупционных правонарушений. Полагаем, что первое включает второе.

Категориальное разграничение составов правонарушений в сфере противодействия коррупции представляется крайне важным, как и использование последовательной и согласованной терминологии. В этом отношении российское антикоррупционное законодательство последовательностью не отличается. Наиболее часто используется термин «коррупционные правонарушения». Формулировка, содержащаяся в ст. 14, а также в п. «б» ч. 2 ст. 1 Закона о противодействии коррупции позволяет заключить, что в данном акте понятия «коррупция» и «коррупционные правонарушения» равновелики по объему с той разницей, что термин «коррупция» используется для обозначения явления в целом, а «коррупционные правонарушения» - для указания на конкретные составы, в которых это явление выражается (в основном - преступления, но также и административные проступки, например, ст. 19.28 КоАП РФ). Если бы по смыслу указанного Закона коррупционные правонарушения включали в себя правонарушения в сфере противодействия коррупции, это бы означало неустранимый цикл при определении понятия через себя самое в ст. 1 и 14.

В тоже время, ст. 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁸, имеющая заголовок «Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения», содержит в себе иные составы правонарушений. Предусмотренные ст. 59.1 и ст. 59.2 указанного Закона, включая несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об

⁸ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также ряд должностных проступков, влекущих увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия. Другими словами, законодательство о гражданской службе использует термин «коррупционные правонарушения» для обозначения правонарушений в сфере противодействия коррупции. Таким образом, речь идет не просто о несовпадении объема термина в двух указанных законах — один и тот же термин используется для обозначения непересекающихся понятий.

Неудивительно, что в литературе термин «коррупционные правонарушения» используется по-разному в зависимости от того, какой закон рассматривается автором.

Т. Избиенова⁹ подчеркивает, что вопрос о различном содержании термина «коррупционные правонарушения» в двух законах имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку данный термин используется, к примеру, в формулировке обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона о противодействии коррупции).

Следует ли государственному гражданскому служащему сообщать о склонении к занятию его предпринимательской деятельностью (коррупционное правонарушение в смысле закона о государственной гражданской службе)? На наш взгляд, очевидно, нет.

Для удобства и краткости в работе будет использоваться термин «коррупционные правонарушения» для обозначения составов, непосредственно составляющих явление коррупции (то есть, в значении, которое дается в Федеральном законе «О противодействии коррупции»).

⁹ См., например: Избиенова Т. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. № 3. С. 26–34.

Составы правонарушений, перечисленные в ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе», мы будем называть «правонарушениями в сфере противодействия коррупции».

Две эти группы являются непересекающимися и, разумеется, содержат более широкий перечень составов. Для их исследования представляется целесообразным провести дальнейшую, более детальную классификацию.

Прежде всего, как отмечалось выше, некоторые составы коррупционных преступлений, обозначенных в международном законодательстве, а именно — отмывание доходов, полученных незаконным путем, сокрытие, воспрепятствование осуществлению правосудия — не относятся в российском законодательстве непосредственно к коррупции.

По формальному признаку коррупцией будет являться лишь деяние, предусмотренное п. «б» ч. 3 ст. 174 УК РФ - совершение лицом финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенными другими лицами преступным путем, в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом, с использованием своего служебного положения, но только в случае, если лицо имеет имущественный интерес. Легализация (отмывание) лицом денежных средств или иного имущества, приобретенного им в результате совершения преступления, в том числе с использованием служебного положения (ст. 174.1 УК РФ) формально под определение коррупции не попадает. В этом видится некоторый недостаток актуальной теоретико-правовой конструкции.

Действительно, легализуемые преступные доходы не всегда добываются в результате совершения коррупционных правонарушений, но нельзя не согласиться с Е.Н. Кондрат, утверждающей, что между коррупцией и легализацией (отмыванием) имеется взаимосвязь и взаимообусловленность: «Доходы от коррупционной деятельности нуждаются в легализации,

придании правомерности владения и свободного распоряжения полученными доходами»¹⁰.

Полагаем, составы преступлений, установленных ст. 174, 174.1 УК РФ, а также служебный подлог (ст. 272), воспрепятствование правосудию (ст. 294), фальсификация доказательств (ст. 303), принуждение к даче ложных показаний (ст. 309) и иные деяния, предусмотренные уголовным и административным законодательством Российской Федерации, если они совершаются лицом с использованием своего служебного положения и имеют целью сокрытие иного коррупционного деяния либо создание возможности свободного пользования результатами коррупционного деяния, также имеют коррупционную природу. Комплексная борьба с коррупцией невозможна без учета и противодействия данному явлению, что совершенно обоснованно нашло отражение в международных нормативных актах.

Как следствие, необходимо отметить актуальность имплементации в российское законодательство ст. 20 Конвенции ООН о незаконном обогащении. Указанная норма вызывает непрекращающуюся полемику в правовой среде. Так, О. Н. Ведерникова настаивает на том, что «отказ от использования важных полномочий в данной сфере, предоставленных международным правом, означает добровольное самоограничение, которое противоречит интересам борьбы с коррупцией в нашей стране»¹¹.

Г.И. Богуш, В. Михайлов и Ю.П. Синельщиков уверены, что данное положение противоречит презумпции невиновности, установленной ч. 2 ст. 49 Конституции РФ¹².

¹⁰ Кондрат Е.Н. Основные способы легализации (отмывания) преступных доходов в результате совершения коррупционных преступлений // Право и экономика. 2011. № 10. С. 61–65.

¹¹ Ведерникова О.Н. О работе Экспертного совета для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений международных конвенций о борьбе с коррупцией и зарубежный опыт конфискации имущества // Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / под ред. А.И. Долговой. М., 2008. С. 193.

¹² См.: Михайлов В. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идеи в правовой системе Российской Федерации // Уголовное право. 2012. №. С. 113–119; Синельщиков Ю.П. Пути реализации статья 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике // Законность. 2014. № 2. С. 5–9; Богуш Г.И. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Вестник Московского ун-та. 2006. № 3. Сер. 11: Право. С. 32–34.

В большей степени разделяя первую точку зрения, мы согласны с утверждением Т.В. Кленовой, что «если ответственность за борьбу с коррупцией возлагается на должностных лиц, которым не запрещается (значит, разрешается) жить не по доходам, это заведомо предполагает не результативную, а фиктивную уголовную политику в отношении коррупционных преступлений»¹³.

Безусловно, рассматриваемая группа составов правонарушений могла бы быть отнесена к правонарушениям в сфере противодействия коррупции и буквально обозначена как «правонарушения, препятствующие выявлению коррупционных правонарушений». Однако, по нашему убеждению, эти деяния, будучи заведомо неправомерными, имеющими повышенную общественную опасность и явно нацеленными на устойчивый коррупционный эффект, следует отнести к «основному» блоку (вспоминая пример ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции», укажем, что склонение к воспрепятствованию правосудию должно попадать под диспозицию данной статьи).

В связи с вышесказанным мы предлагаем относить к коррупционным правонарушениям две категории деяний, обозначенные как основные и производные коррупционные правонарушения.

1. Основные коррупционные правонарушения — составы, предусмотренные административным и уголовным законодательством Российской Федерации, имеющие в качестве квалифицирующего признака использование служебного положения и преследующие в качестве цели выгоду имущественного характера, а также действия «второго субъекта

¹³ Кленова Т.В. О проблеме ответственности за коррупционные преступления // Материалы слушаний Общественной палаты Самарской области «Об эффективности антикоррупционных мероприятий и участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики» / под ред. В.В. Полянского. Самара, 2011.

коррупционной связи»¹⁴, образующие самостоятельный состав правонарушения (дача взятки — получение взятки).

2. Производные коррупционные правонарушения — составы, предусмотренные административным и уголовным законодательством Российской Федерации, направленные на сокрытие иного коррупционного правонарушения либо создание условий для свободного пользования результатами коррупционной деятельности.

Что касается правонарушений в сфере противодействия коррупции, то они также представляются неоднородными по составу и подлежащими разделению на две группы, в отношении которых, как будет показано далее, целесообразно применять имеющиеся инструменты противодействия, в том числе различные виды и формы ответственности.

В первую очередь необходимо отметить отсутствие в законодательстве формального признака, по которому то или иное действие или бездействие может быть квалифицировано как создающее условия для коррупционных правонарушений.

Как говорилось ранее, препятствие деятельности по борьбе с коррупцией следует рассматривать как отдельную категорию коррупционных правонарушений. Применительно к деятельности по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, то корреляция с какими-либо составами правонарушений представляется неочевидной.

Практический интерес представляют следующие меры по профилактике деяний коррупционного характера, содержащиеся в ст. 6 Закона о противодействии коррупции: антикоррупционная экспертиза правовых актов;

¹⁴ Н.И. Мельник выделяет два варианта коррупционного поведения, в первом варианте чиновник удовлетворяет меркантильный интерес посредством своей должности, а во втором варианте предполагается взаимодействие нескольких субъектов // См.: Мельник Н.И. Механизм преступного коррупционного поведения // Уголовное право. 2000. № 1. С. 70–73.

проверка в установленном порядке сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы;

установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении него иных мер юридической ответственности, непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей¹⁵.

Данный перечень, очевидно, является открытым и неполным даже по сравнению с положениями самого Закона. Так, Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ введен запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (ст. 7.1). Однако в перечень мер по профилактике коррупции указанный запрет не попал, что свидетельствует о декларативном характере перечня. Между тем существует объективная необходимость в наличии формального критерия по отнесению конкретного деяния к категории правонарушений в сфере противодействия коррупции.

¹⁵ Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.05.2013.

В частности, п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает в качестве основания для увольнения государственного гражданского служащего утрату доверия представителем нанимателя в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным Федеральным законом, Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами. Указанная норма предусматривает открытый перечень оснований для применения к государственному служащему такой меры дисциплинарной ответственности, как увольнение.

При этом критерием отнесения конкретного поступка к основаниям для утраты доверия служит цель установления нарушенного запрета, ограничения либо обязанности.

Что касается профилактики, такой критерий необходим, чтобы избежать субъективного фактора при установлении основания для увольнения в связи с утратой доверия (более подробно данный вопрос будет раскрыт далее). Следует еще раз подчеркнуть важность объективного критерия, которым может служить приведенный в Федеральном законе перечень мер по противодействию (и в частности, по профилактике) коррупции.

Наибольшую конкретизацию перечень мер по профилактике коррупции получил в законодательстве о государственной службе, в частности в ст. 59.2 «Увольнение в связи с утратой доверия» Закона о государственной гражданской службе. Анализ отдельных составов коррупциогенных правонарушений, приведенных в этой статье, а также в нормах закона о противодействии коррупции позволяют выделить две их группы на основании тех же признаков, что и в приведенной выше классификации коррупционных правонарушений:

1) собственно действия или бездействия, создающие условия для коррупционных правонарушений. К этому перечню составов можно отнести, например, принятие коррупциогенного нормативного акта¹⁶, неурегулирование служебного конфликта, возмездное участие гражданского служащего в деятельности органа управления коммерческой организацией и др. Эту группу далее будем обозначать коррупциогенными правонарушениями;

2) непредоставление информации либо предоставление заведомо недостоверной или неполной информации, обязанность раскрытия которой установлена антикоррупционным законодательством (например, предоставление государственным гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей — п. 2 ч. 1 ст. 59.2. Закона о государственной гражданской службе).

В отношении непредоставления информации видится разумным принятие иных мер ответственности, чем для правонарушений первой группы. Во-первых, отсутствует прямая зависимость между данным деянием и коррупционными факторами: недостоверная информация может быть предоставлена как умышленно, так и вследствие ошибки. Во-вторых, непредоставление или искажение сведений может способствовать сокрытию: а) коррупционного фактора, например, сведений о необоснованном обогащении; б) коррупциогенного фактора, например, заинтересованности, которая может привести, но не обязательно приведет к конфликту интересов; в) не иметь никакого отношения к коррупционным правонарушениям. Представляется перспективным исследование степени вины и меры ответственности государственного служащего применительно к каждому из этих трех случаев.

¹⁶ В соответствии с современным законодательством данное деяние не является правонарушением, поскольку не предусматривает ответственности. Однако, по нашему мнению, оно, несомненно, создает условия для проявления коррупции и в этом качестве должно всесторонне изучаться.

По нашему мнению, п. 4 ст. 6 Закона о противодействии коррупции следовало сформулировать более широко в соответствии с духом современного антикоррупционного законодательства. Значение названной антикоррупционной меры нельзя переоценить, поскольку, как отмечалось выше, только изъятие зараженных элементов механизма государственного управления — отстранение коррупционеров от государственной службы— может привести к реальным результатам в борьбе с данным явлением. При всем этом установление соответствующих обязанностей, ограничений и запретов должно осуществляться на основе принципов законности, научности, стабильности, системности и целесообразности.

1.2. Нарушение антикоррупционных требований как основание для увольнения с государственной службы

Поскольку только нарушение вполне определенных (в частности, в ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе) ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей влечет увольнение с государственной гражданской службы, представляется необходимым остановиться более подробно на этих требованиях, запретах, ограничениях и обязанностях, с тем, чтобы разобраться — почему именно их нарушение должно влечь, по мнению законодателя, такую строгую санкцию, как увольнение.

Рассмотрим указанные нормы в рамках законодательства о государственной гражданской службе. Однако следует иметь в виду, что схожие либо полностью аналогичные ограничения, запреты, требования и обязанности распространяются и на военнослужащих, сотрудников органов прокуратуры, органов внутренних дел, наркоконтроля, таможенных органов и др.

Особое упоминание Федерального закона «О противодействии коррупции» дает основание его комментаторам утверждать, что речь идет

исключительно об антикоррупционных ограничениях и запретах¹⁷. Такое утверждение представляется логичным, но никак не соответствующим букве закона.

Часть 1.1 ст. 37 рассматриваемого Закона использует еще один термин — «утрата доверия» (который будет подробно анализироваться во второй главе). Поскольку иных оснований для утраты доверия, помимо нарушения антикоррупционных требований, данная норма не подразумевает, это позволяет связать ст. 37 со ст. 59.2, в которой содержится перечень конкретных оснований увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия.

Таким образом, ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе консолидирует правовые основания для увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия, установленные иными законами. В ст. 59.1 предусмотрены иные меры ответственности за несоблюдение антикоррупционных требований: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии. Конкретных оснований в статье не приводится, то есть именно в данном случае правоприменителю и предлагается установить цель введения соответствующего требования.

В литературе получила распространение точка зрения, согласно которой таким образом законодатель счел нужным разделить все правонарушения в сфере противодействия коррупции на две группы: тяжкие, влекущие увольнение с гражданской службы в связи с утратой доверия, и прочие, за которые могут быть применены взыскания, не связанные с прекращением государственно-служебных отношений¹⁸.

¹⁷ См.: Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014.

¹⁸ Чаннов С. Совершенствование антикоррупционных законов // ЭЖ-Юрист. 2012. № 10. С. 15; О कोरोков В.К. Антикоррупционное законодательство в системе органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 34–39.

Полагаем, такая модель является конструктивной и может быть распространена на иные категории работников.

Для полного анализа проблемы требуют рассмотрения все три группы дисциплинарных проступков государственных служащих, образующие непересекающиеся составы:

1. Тяжкие проступки. Такие правонарушения обладают двумя конститутивными признаками: а) повышенная общественная вредность; б) универсальность. Последний признак означает, что характер данных правонарушений не зависит от сферы деятельности работника. Повышенная общественная вредность влечет особую дисциплинарную ответственность за совершение данных правонарушений, а именно — досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой должности или увольнение в связи с утратой доверия (в зависимости от правового статуса соответствующего лица).

Универсальность не означает, что данные составы должны распространяться на все категории работников. Напротив, некоторые требования, запреты и ограничения следует распространять лишь на определенный перечень должностей, за которыми закреплены организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, полномочия по осуществлению контрольных и надзорных мероприятий, управлению государственным имуществом, и т.д.

Представляется, что повышенная общественная вредность данных правонарушений обусловлена именно полномочиями и должностными обязанностями данных лиц. Более того, по нашему мнению, перечни должностей для каждого антикоррупционного требования этой группы могут совпадать.

Последний вопрос заслуживает специального рассмотрения. Важно отметить, что некоторые антикоррупционные требования, такие как занятие предпринимательской деятельностью, безусловно, распространяются и должны распространяться на все категории государственных служащих. Но

повышенная общественная вредность нарушения данного запрета возникает, по нашему мнению, лишь в том случае, когда его субъектом выступает лицо, занимающее высокую должность и наделенное широкими полномочиями.

Считаем целесообразно дополнить ч. 1 ст. 13.1 п. 6: «несоблюдение лицом, на которое в соответствии с федеральным законом распространяется данный запрет, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Кроме того, представляется целесообразным отнести к составу тяжких правонарушений, влекущих увольнение с государственной службы, нарушение обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона о противодействии коррупции) - при условии предлагаемого ограничения перечня должностей. Так, например, рядовой сотрудник ГИБДД, отказавшийся от получения взятки, но не сообщивший о факте ее предложения, вряд ли заслуживает увольнения в связи с утратой доверия. Если же взятка предлагалась, например, главе муниципального района, очевидно, речь идет об ином масштабе преступного умысла и сокрытие этого умысла представляет повышенную общественную опасность.

2. Иные правонарушения в сфере противодействия коррупции, которые заключаются в нарушении запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Исходя из тяжести совершенного правонарушения и вины субъекта по усмотрению представителя нанимателя (работодателя) могут применяться различные формы дисциплинарной ответственности: от выговора до увольнения (но не по основаниям утраты доверия). Предлагается в ст. 59.1 Федерального закона

«О государственной гражданской службе» расширить необоснованно ограниченный, по сравнению с иными нормативными актами, перечень взысканий.

Как и в случае тяжких проступков важно дифференцировать применяемые антикоррупционные меры по субъектному составу правонарушителей.

Полагаем, что анализ сведений о доходах и расходах бесперспективен в целях выявления бытовой коррупции. Государственные служащие, занимающие младшие должности гражданской службы, не наделенные правом принятия решений, как правило, не имеют возможности осуществлять коррупционную деятельность в масштабах, которые нашли бы отражение в структуре их доходов и расходов.

Для противодействия исключительным случаям необходимы меры, менее затратные с точки зрения бюрократических процедур. Говоря об избыточности административных процедур, уместно привести точку зрения Ю.С. Избачникова, который, споря с обоснованностью состава административных проступков ст. 7.29–7.32 Кодекса РФ об административных правонарушениях применительно к рядовым членам конкурсных комиссий, утверждает, что на практике члены конкурсных комиссий, будучи *de facto* зависимыми от руководителей, делают то, что им приказывают или на что указывают. Избыточный подход приводит к тому, что непосредственные организаторы и руководители коррупционных схем остаются вне внимания, а накладываемые на членов комиссий штрафы часто компенсируются из «черных касс»¹⁹.

Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и

¹⁹ См.: Сорокин Р.С. Прозрачность как основной принцип противодействия коррупции // Потенциал современной науки. 2015. № 1. С. 109–112.

обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» включает в перечень высшие должности федеральной государственной гражданской службы, должности руководителей и заместителей руководителей, а также должности федеральной гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

В разд. III Указа содержатся критерии отнесения должностей к данной группе. В частности, их исполнение должно предусматривать:

осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций;

осуществление контрольных и надзорных мероприятий;

управление государственным имуществом;

осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений и др.²⁰.

В целом данный подход представляется аргументированным, хотя вызывает сомнения пункт «предоставление государственных услуг гражданам и организациям». На наш взгляд, данная формулировка избыточна, речь должна идти только о должностях, связанных с принятием решений в сфере оказания госуслуг (причем, частично эта категория перекрывается пунктом «выдача лицензий и разрешений»). Полагаем, данный набор критериев следует использовать в качестве ограничительного. Необоснованное расширение перечней должностей государственной службы, при назначении на которые и замещении которых лица обязаны предоставлять сведения о доходах и расходах, ведет к распылению усилий контролирующих органов и излишней забюрократизированности госаппарата, что лишь создает дополнительные предпосылки для

²⁰ См.: СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

коррупционных проявлений. Между тем в многочисленных нормативных актах отдельных государственных органов²¹ в этот перечень включаются специалисты ведущей группы должностей государственной службы, отдельные должности федеральной государственной гражданской службы центрального аппарата и территориальной службы, категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей и т.д., что, на наш взгляд, нецелесообразно.

3. Прочие дисциплинарные проступки, то есть, неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него служебных обязанностей. Возможности представителя нанимателя (работодателя) по наложению дисциплинарных взысканий принципиально не отличаются от предыдущего случая. Более того, в нормативных актах, регулирующих прохождение государственной службы определенного вида, правонарушения в сфере противодействия коррупции отнесены к нарушениям служебной дисциплины (см., например, ст. 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²²), а антикоррупционные требования перемешаны с иными требованиями к служебному поведению (ст. 18 Закона о государственной гражданской службе).

²¹ См.: Приказ Минэнерго РФ от 28 августа 2009 г. № 392 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2009. 30 сент.; См.: Приказ Роспотребнадзора от 30 октября 2009 г. № 670 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Роспотребнадзора, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2009. 6 дек.; Приказ Рособнадзора от 27 марта 2013 г. № 306 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2013. 21 июня.

²² См.: СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020.

В связи с этим возникает вопрос: какие правовые последствия имеет отнесение или неотнесение конкретного дисциплинарного проступка к группе «коррупциогенных»?

Основных различий здесь три. Во-первых, увольнение в связи с утратой доверия может применяться только за нарушение антикоррупционных требований (но не только за тяжкие правонарушения). Во-вторых, различается порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения (например, в отношении государственных гражданских служащих этот порядок регламентируется ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). В-третьих, различаются обстоятельства, устанавливаемые в процессе привлечения к ответственности. Более подробно этот вопрос будет рассмотрен во второй главе.

1.3. Нормативно-правовые основания увольнения с государственной службы за нарушения антикоррупционных требований

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» по отношению к законодательству об отдельных видах государственной службы в сфере противодействия коррупции в настоящее время играет особую, системообразующую роль. На наш взгляд, это не вполне отвечает принципу системности, поскольку указанный Закон находится на том же уровне иерархии, что и федеральные законы об иных видах государственной службы.

Многочисленные горизонтальные связи между одноуровневыми законами ведут к постепенному ничем не обоснованному рассогласованию. Так, в Федеральный закон № 79-ФЗ Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные

должности, и иных лиц их доходам»²³ введена ст. 20.1 «Представление сведений о расходах», на которую не сделана ссылка в вышеприведенных статьях (хотя ст. 20 и 20.1 имеют взаимодополняющее значение и соответствующие обязанности предусмотрены Федеральным законом «О противодействии коррупции»).

Кроме того, за несоблюдение антикоррупционных требований к сотрудникам Следственного комитета, сотрудникам полиции, работникам прокуратуры и т.д. могут быть применены различные меры ответственности, включая увольнение по соответствующему основанию (см., например, ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 403, ст. 41.9, 41.7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), что представляется вполне логичным в отличие от ограниченного списка ст. 59.1 Закона о государственной гражданской службе.

Поскольку Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», хотя и занимает в иерархии соответствующее положение, непосредственно не регулирует правовой статус государственного служащего, представляется уместным в качестве такового использовать Закон «О противодействии коррупции». В нормах данного Закона могут быть отражены все антикоррупционные требования, а для соотнесения конкретных требований с должностями, на которые они распространяются, использоваться подзаконные нормативные акты.

Такой подход уже использован в Постановлении Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»²⁴.

Данное Постановление касается работников, замещающих определенные должности в фондах и иных организациях, созданных на

²³ См.: СЗ РФ. 2012. № 50. Ст. 6954.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3833.

основании федеральных законов, а также для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и принято для реализации положения ст. 349.2 Трудового кодекса РФ. Смысл этой статьи требовал от Правительства РФ определить, в каких случаях и в каком порядке на работников Пенсионного фонда РФ и иных фондов и организаций распространяются антикоррупционные меры, но, не ограничившись указанной задачей, регулятор включил в нормативный акт и сами эти меры.

Представляет интерес позиция Министерства труда и социальной защиты РФ (данный орган в соответствии с п. 25 Указа Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»»²⁵ наделен функцией по оказанию консультативной и методической помощи в реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ о противодействии коррупции), согласно которой данный перечень ограничений, запретов и обязанностей является закрытым применительно к указанным в Постановлении категориям работников. Для государственных гражданских служащих, как следует из разъяснений, установлены дополнительные ограничения и запреты²⁶.

Юридическая техника, нашедшая отражение в Постановлении Правительства РФ № 568, достойна использования в качестве образца. Ограничения, запреты и обязанности здесь классифицированы в отдельных перечнях.

В частности, выделяются следующие ограничения:

принимать без письменного разрешения работодателя (его представителя) от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий),

²⁵ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.

²⁶ См.: Разъяснения Департамента развития государственной службы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 18-2/4062. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями;

входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

заниматься без письменного разрешения работодателя (его представителя) оплачиваемой деятельностью, 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.

В настоящее время законодательство о противодействии коррупции оперирует достаточно универсальными требованиями, имеющими важное значение для всех областей государственной службы. По мере углубления научного понимания специфики коррупции в определенной сфере, антикоррупционные требования могут конкретизироваться. Так, для правоохранительных видов деятельности и, в частности, для сотрудников полиции характерны более жесткие требования — в связи с тем, что степень подверженности в них коррупции наиболее выражена²⁷.

Недопустимость истребования от гражданина иных документов и сведений, помимо предусмотренных регламентом государственной услуги, может быть явно обозначена как антикоррупционный запрет в сфере оказания государственных услуг.

²⁷ См.: Канунникова Н.Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 7.

Обратим внимание на то, что для соотнесения антикоррупционных требований и должностей в современном российском законодательстве используются два различных подхода:

1. Подход «должность-требования»: для заданного перечня должностей указываются антикоррупционные требования, которые распространяются на работников, занимающих эти должности. Примером является рассмотренное выше Постановление Правительства РФ № 568.

2. Подход «требование-должности». Для конкретных обязанностей, ограничений и запретов указываются перечни должностей, на которые они распространяются. Здесь можно привести примеры многочисленных нормативных актов государственных органов.

Одновременное использование указанных подходов представляется нецелесообразным, затрудняющим мониторинг законодательства и, как следствие, опасным нарушением двух системных принципов полноты и непротиворечивости. Если в нормативном акте, регулирующем правовой статус определенной категории служащих, отсутствует некоторый антикоррупционный запрет, означает ли это отсутствие такого запрета или необходимо проверить также перечни должностей, на которые распространяется такой запрет? Если перечни таких должностей предусмотрены бланкетной нормой, но не приняты, следует ли считать их наличествующими в том случае, если хотя бы в каких-то правовых актах соответствующий антикоррупционный запрет распространяется на определенные категории служащих (работников) или рассматривать это как пробел в правовом регулировании? Антикоррупционное законодательство, построенное на основе одного из выбранных подходов, исключает возникновение противоречия.

Полнота достигается принятием соответствующих нормативных актов по мере необходимости урегулировать статус новых субъектов (первый подход) или появления новых антикоррупционных требований (второй подход).

Каждый подход имеет свою сильную сторону, что, вероятно, и помешало законодателю вовремя остановиться на одном из них. Вопрос о том, какие антикоррупционные требования распространяются на конкретного служащего, имеет важное практическое значение для определения правового статуса данного субъекта. Не менее важное значение для совершенствования законодательства и теоретического исследования проблем противодействия коррупции, как было продемонстрировано в предыдущем параграфе на примере требования о декларировании доходов и расходов, имеет и вопрос о том, на каких служащих распространяется или должно распространяться конкретное антикоррупционное требование.

Полагаем, при выборе подхода для систематизации законодательства следует ориентироваться в первую очередь на правоприменителя, поэтому использовать следует второй подход. Модель «требование-должности» может быть воспроизведена по модели «должность-требования» при условии, что одинаковые антикоррупционные требования сформулированы идентично. Если все интересующие нас антикоррупционные требования сведены в едином Законе «О противодействии коррупции», то это условие вполне выполнимо. Например, подобную работу выполняют специалисты СПС «КонсультантПлюс».

Согласимся с позицией А.А. Тарасова о необходимости дополнить антикоррупционные требования процессуальными принципами, регламентами, отражающими специфику соответствующей отрасли²⁸. Кроме того, п. 6 ст. 7 определяет в качестве направления деятельности унификацию прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей.

²⁸ См.: Тарасов А.А. Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве: от законодательной идеи к процедурному воплощению // Уголовное судопроизводство. 2010. № 1. С. 13–20.

Вышеприведенные рассуждения не позволяют согласиться с позицией К.А. Стрельникова, считающего, что, поскольку деятельность государственных служащих определяется соответствующими нормативными актами, распространяется на каждого государственного служащего и не имеет ограничений по кругу лиц, правовая «унификация» уже имеется и ее введения заново не требуется²⁹.

В заключение отметим, что, помимо установления специальных антикоррупционных требований для различных категорий в различных нормативных актах, законодательство предполагает и возможность ограничения соответствующих требований.

Такие ограничения, запреты и обязанности, а кроме того, сотрудники органов внутренних дел, на которых они не распространяются, в каждом отдельном случае должны определяться в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Как справедливо отмечает Л.В. Густова, само по себе это может быть оправданным, поскольку обусловлено спецификой правоохранительной функции³⁰. Однако до настоящего момента МВД России так и не утвердило порядок определения этих случаев исключений. В результате могут возникать проблемы, связанные со сложностью решения вопроса о распространении на каждого сотрудника полиции конкретных ограничений, запретов и обязанностей. Данная проблема нуждается в своевременном урегулировании - и в данном случае (как и в общем касательно изъятий из унифицированных антикоррупционных требований) также целесообразно использовать предложенную выше модель «должность-требования».

Таким образом, в результате изучения современного правового регулирования антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей на

²⁹ См.: Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3.

³⁰ См.: Густова Л.В. Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 75.

государственной службе можно сделать вывод о необходимости системного подхода к законодательному регулированию данного вопроса.

Во-первых, предложено собрать все антикоррупционные требования в специальном законе (наиболее подходящим в этом смысле является Федеральный закон «О противодействии коррупции»), чтобы исключить неопределенность в установлении признака «с целью противодействия коррупции», имеющего правовое значение при квалификации проступка.

Во-вторых, предложено закрепить единый подход к законотворчеству для соотнесения антикоррупционных требований с должностями, на которые распространяются эти требования: привязывать набор требований к списку должностей, а не наоборот и, тем более, не одновременно. Такой подход, по мнению автора, будет способствовать полноте и непротиворечивости законодательства.

Кроме того, предложено выделить среди правонарушений, связанных с нарушением антикоррупционных требований, группу тяжких, влекущих увольнение в связи с утратой доверия, унифицировав круг их субъектов и ограничив его должностями, связанными с особыми полномочиями, в частности организационно-распорядительными, административно-хозяйственными функциями, по осуществлению контрольных и надзорных мероприятий, управлению государственным имуществом и т.д.

Далее мы конкретизируем некоторые выводы применительно к конкретным сферам деятельности государственных служащих. Мы рассмотрели различные виды противоправных деяний, посягающих на общественные отношения в сфере государственной службы, провели их классификацию, осуществили комплексное исследование мер профилактики коррупции на государственной службе и в результате пришли к выводу, что стержнем всей системы противодействия коррупции является построение научно обоснованной, целостной, системной и целесообразной правовой модели, устанавливающей антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты государственных служащих, нарушение которых является

основанием для применения различных мер юридической ответственности, ключевое место в которой занимает увольнение с государственной службы.

Глава 2. Увольнение государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции как мера юридической ответственности

2.1. Дисциплинарная ответственность государственных служащих за нарушение антикоррупционного законодательства

Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения служит основным способом борьбы с коррупцией. Она наступает за совершение коррупционных преступлений и административных проступков и до принятия закона о противодействии коррупции являлась (за небольшими исключениями) единственным видом юридической ответственности, играющим превентивную и пресекающую роль.

В современном антикоррупционном законодательстве значительное внимание уделяется правонарушениям, которые, не обладая признаками коррупции, создают благоприятную среду для ее возникновения, укрепления и развития. Как было показано в первой главе, эти правонарушения не имеют доктринального определения. Различные авторы именуют их «коррупциогенными», «проступками коррупционной направленности», «правонарушениями в сфере противодействия коррупции», «нарушениями антикоррупционного законодательства», а некоторые причисляют их к коррупционным правонарушениям. Остановимся на термине «правонарушения в сфере противодействия коррупции», указывающем на основание возникновения ответственности — нарушение установленных законодателем запретов и ограничений, выступающих в качестве мер предотвращения более серьезных коррупционных правонарушений. За эти проступки наступает, главным образом, дисциплинарная ответственность. Субъектами этой ответственности выступают лица, занимающие должности, вокруг которых законодатель строит систему антикоррупционных запретов и ограничений (связывая необходимость в них с полномочиями, возможностями и искушениями, возникающими в связи с занятием таких должностей).

В основном это касается должностей государственной службы, в связи с чем государственные служащие могут рассматриваться как основной субъект дисциплинарной ответственности за правонарушения в сфере противодействия коррупции.

Правовые инструменты, опробованные на государственной службе, впоследствии могут адаптироваться к правоотношениям с иным субъектным составом (муниципальные служащие, работники государственных корпораций, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов). Поскольку, как уже отмечалось, в настоящее время нормы законодательства о гражданской службе, как правило, служат основой для построения антикоррупционных механизмов на других видах государственной службы, а нередко и полностью имплементируются в них, мы будем рассматривать преимущественно государственную гражданскую службу.

Под дисциплинарной ответственностью в юридической литературе понимается обязанность работников и работодателей, их представителей претерпеть юридически неблагоприятные последствия в форме лишения личного, организационного и имущественного характера в порядке и на условиях, предусмотренных трудовым (или, что важно в контексте данной работы, служебным) законодательством³¹.

По сути дисциплинарная ответственность представляет собой отдельный вид юридической ответственности в сфере труда, субъектами правоотношений которой выступают работник и работодатель (применительно к теме исследования, государство и государственный служащий)³².

Дисциплинарная ответственность госслужащих имеет свою специфику, связанную с особым субъектом ответственности, который осуществляет не

³¹ См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс трудового права: учебник: в 2 т. М., 2004. Т. 2. С. 457.

³² См.: Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 22–27.

просто трудовую, а профессиональную служебную деятельность. В соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» 1, федеральный государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Из ч. 2 указанной статьи и со ст. 13 Закона о государственной гражданской службе гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта РФ.

Из ст. 1 Закона о системе государственной службы вытекает, о том, что специфика правового положения государственных служащих, по сравнению с обычным субъектом трудовых отношений — работником, заключается в наличии у них определенных полномочий властного характера.

Кроме того, специфика выполняемых ими служебных функций такова, что в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на них должностных обязанностей могут иметь место тяжкие последствия. Как отмечает Ю.Б. Носова, «ответственность государственных гражданских служащих приобретает особый характер в силу того, что совершаемые действия и принимаемые решения порождают глубокие социальные последствия, затрагивают жизненные интересы человека, предполагают распоряжение огромными материальными, финансовыми, информационными ресурсами»³³.

³³ Носова Ю.Б. Указ. раб. С. 20.

Дисциплинарное взыскание определяется в юридической литературе как мера ответственности работника за совершение дисциплинарного правонарушения, применяемая в целях предупреждения и пресечения нарушений трудового законодательства³⁴.

Если говорить о дисциплинарных взысканиях применительно к государственной службе, то его можно определить, как меру дисциплинарно-правового принуждения, состоящую в применении к лицу, совершившему дисциплинарный проступок (служебно-дисциплинарный деликт), установленных нормами государственно-служебного законодательства ограничений субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в служебном правоотношении³⁵.

Дисциплинарное взыскание — не единственная мера, связанная с дисциплинарной ответственностью. В зависимости от обстоятельств совершенного дисциплинарного проступка (в том числе и коррупционного) представитель нанимателя может также применить к нарушителю меры дисциплинарного пресечения, восстановительные меры, дополнительные меры материально-морального воздействия³⁶.

Однако применение указанных мер дисциплинарного принуждения возможно не всегда, в то время как дисциплинарное взыскание служит основной мерой воздействия на нарушителя служебной дисциплины. Последнее, впрочем, не значит, что применение дисциплинарных взысканий является для представителя нанимателя обязательным.

Что касается системы дисциплинарных взысканий, то в юридической литературе достаточно традиционным является их разделение на общие и специальные. К общим при этом относятся взыскания, предусмотренные ТК

³⁴ См.: Терехова Ю.К. Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁵ См.: Добробаба М.Б. Понятие и существенные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 357.

³⁶ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 641.

РФ, к специальным— предусмотренные иными законодательными и подзаконными актами (в том числе и о государственной службе)³⁷.

Общие дисциплинарные взыскания указаны в ст. 192 ТК РФ. Это замечание, выговор и увольнение. Законодательство о государственной службе также предусматривает все эти взыскания. Таким образом, в рамках данной классификации увольнение как мера ответственности за совершение коррупционных правонарушений относится к общим дисциплинарным взысканиям.

Дополнительные взыскания отличаются в зависимости от вида государственной службы. Так, в отношении гражданских служащих может применяться такое дополнительное взыскание, как предупреждение о неполном должностном соответствии.

Сотрудники прокуратуры могут быть наказаны путем наложения таких дополнительных наказаний, как: замечание, выговор, строгий выговор, понижение в классном чине, лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации», лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение из органов прокуратуры.

Наконец, наибольшее количество дополнительных дисциплинарных взысканий предусмотрено в отношении военнослужащих. К таковым относятся: строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; отчисление из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест.

³⁷ См.: Трудовое право России / под общ. ред. М.В. Преснякова, С.Е. Чаннова. Саратов, 2014; Терехова Ю.К. Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приведенные дисциплинарные взыскания применяются в том числе и в случаях совершения государственными служащими коррупционных дисциплинарных проступков.

Характерная черта современной системы дисциплинарных взысканий государственных служащих состоит в отсутствии (за некоторыми исключениями) жесткой зависимости между совершенным правонарушением и налагаемым за него взысканием. Не имеется в действующем трудовом и служебном законодательстве и так называемой «лестницы» взысканий, предусмотренной ранее КЗоТ РСФСР.

Соответственно, различие между значительным количеством дисциплинарных взысканий носит для большинства наказываемых лиц только психологический характер, поскольку, например, юридические последствия наложения на гражданского служащего взыскания в виде замечания, выговора и предупреждения о неполном должностном соответствии одинаковы. Поэтому многие ученые полагают, что эффект от их применения невысок³⁸.

В силу этого все чаще высказываются предложения о введении по примеру многих демократических государств на российской гражданской службе санкций, носящих материальный характер³⁹.

Представляется, что данное предложение заслуживает особого внимания применительно к коррупционным правонарушениям, однако подробное его рассмотрение выходит за рамки настоящей работы.

Особняком, разумеется, с точки зрения последствий применения, стоит увольнение с государственной службы, хотя и некоторые другие дисциплинарные взыскания (понижение в должности, понижение в классном чине, дисциплинарный арест и другие) также выделяются из общей массы.

³⁸ См.: Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2007. С. 297.

³⁹ См., например: Добробаба М.Б. Понятие и сущностные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 360.

В научной литературе часто высказывается мнение о том, что дисциплинарная ответственность носит карательный характер⁴⁰. Данная точка зрения представляется не совсем верной. Карательными по своей сути являются большинство дисциплинарных взысканий, поскольку основная их цель - наказать правонарушителя путем наступления для него конкретных негативных последствий.

В то же время, как верно указывает В.И. Крусс, «основное воздействие дисциплинарного увольнения - в контексте конституционного правопользования - правосстановительное. Заключая трудовой договор с работником, работодатель не просто рассчитывает на правомерно-дисциплинированное сотрудничество (партнерство), но имеет на него право (безотносительно к конкретному работнику). Расторгая договор с нарушителем трудовой дисциплины по соответствующим основаниям, он действительно применяет дисциплинарное взыскание, «восстанавливая» тем самым свое право заключить аналогичный по содержанию договор с другим, предположительно более дисциплинированным лицом»⁴¹.

Сказанное верно и применительно к увольнению государственных служащих. Разумеется, увольнение с государственной службы влечет для уволенного и конкретные негативные последствия, то есть элемент кары здесь также присутствует. Однако кара наличествует и в других санкциях, носящих правосстановительный характер: материально-правовых, гражданско-правовых, конституционно-правовых — просто кара в них выступает дополнением к их основной функции — восстановить нарушенное право. Соответственно, увольнение с государственной службы преследует в первую очередь цель восстановления функционирования нормальных отношений. Применительно к увольнению государственных служащих восстанавливается не только право представителя нанимателя на прием на

⁴⁰ Скудин А.С. Дисциплинарная ответственность за осуществление экстремистской деятельности // Российский следователь. 2011. № 5. С. 27–29; Кондратьев С.М. Теоретико-правовые проблемы конструирования состава дисциплинарного правонарушения (проступка) военнослужащего // ЭНИ «Военное право». 2014. Вып. 1 и др.

⁴¹ Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 515.

службу иного, более достойного кандидата (о чем применительно к трудовым отношениям пишет В.И. Крусс), но и конституционное право иных лиц на доступ к государственной службе и, собственно, нормальное функционирование государственно-служебных отношений, пострадавших в силу совершения серьезного дисциплинарного проступка (тем более коррупционного). Поэтому можно констатировать, что увольнение с государственной службы занимает особое место в системе дисциплинарных взысканий, являясь единственным взысканием праввосстановительного характера.

Особый характер увольнения как меры дисциплинарного взыскания, прекращающего трудовые либо служебные правоотношения, породил у некоторых специалистов сомнения в конституционности действующего законодательства в этой сфере. Так, А.В. Киселев справедливо отмечает, что «само по себе увольнение является ограничением права на труд, предусмотренного ч. 1 ст. 37 Конституции России», и подчеркивает, что «согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничение конституционных прав может содержать федеральный закон и при этом преследовать цели, оправдывающие такое ограничение». Вместе с тем несколько неожиданно он приходит к выводу, что «увольнению нет оправдания как мере с точки зрения Конституции»⁴².

Свою позицию А.В. Киселев обосновывает тем доводом, что цели ограничения конституционных прав «изложены во-вторых частях статей 5, 8, 10, 11 Римской конвенции: защита национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия», однако цель защиты

⁴² Киселев А. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя как вид дисциплинарного взыскания: конституционные аспекты. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«имущественных интересов физических и юридических лиц» там не названа⁴³.

На наш взгляд, совершенно очевидно, что нарушение трудовой (служебной) дисциплины ущемляет права работодателя (представителя), который рассчитывает на надлежащее выполнение трудовой функции (несение службы).

Если же говорить о коррупционных дисциплинарных проступках, совершаемых государственными служащими, то увольнение последних может (в зависимости от конкретной должности служащего) также преследовать цели обеспечения обороны страны и безопасности государства и даже защиты основ конституционного строя.

В силу указанных причин конституционность увольнения в системе мер дисциплинарного взыскания, с нашей точки зрения, не может подвергаться сомнениям.

Новеллы антикоррупционного законодательства по сути ввели особое основание возникновения дисциплинарной ответственности помимо дисциплинарного поступка — совершение правонарушения в сфере противодействия коррупции.

Следует оговориться, что, поскольку законодатель использует термин «коррупционные правонарушения» в Законе о государственной гражданской службе, вполне логично, что этот термин используют и авторы, изучающие дисциплинарную ответственность государственных служащих вне общего контекста противодействия коррупции. Ссылаясь на нормы данного Закона и работы авторов, мы вынужденно будем использовать термин «коррупционные правонарушения» в настоящей главе (не отказываясь при этом от позиции, согласно которой более корректным в данном случае является термин «правонарушения в сфере противодействия коррупции»).

⁴³ Киселев А. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя как вид дисциплинарного взыскания: конституционные аспекты. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

К выводу об особом основании дисциплинарной ответственности за некоррупционные правонарушения позволяет прийти анализ ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. «а» – «г» п. 3, пп. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 рассматриваемого Закона.

М.Б. Добробаба утверждает, что «в дисциплинарном законодательстве выделена особая категория дисциплинарных проступков — коррупционные правонарушения, за совершение которых применяются установленные служебным законодательством дисциплинарные взыскания, регламентируется порядок их применения»⁴⁴.

На наш взгляд, в законодательстве правонарушение в сфере противодействия коррупции в законодательстве о государственной службе не охватывается понятием дисциплинарного проступка, поскольку, помимо особых оснований привлечения к ответственности за такое правонарушение, законодатель исключил один из важных признаков дисциплинарного проступка - наличие вины государственного служащего.

Это следует из отсутствия степени вины нарушителя в перечне обстоятельств, подлежащих установлению и учету при применении взысканий, предусмотренных ст. 59.1 и 59.2, в соответствии с ч. 2 ст. 59.3 закона о госслужбе.

Что касается позиции законодателя, по сути, исключившего вину из обязательных признаков правонарушения в сфере противодействия коррупции, то правильность этой позиции подлежит отдельной оценке. На наш взгляд, вина – обязательный признак любой ответственности.

⁴⁴ Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 48–50.

Увольнение в связи с утратой доверия как новый институт антикоррупционного законодательства заслуживает детального рассмотрения. «Утрата доверия представителем нанимателя» характеризует последствия совершения государственным служащим определенных правонарушений в сфере противодействия коррупции. Согласно ст. 59.2 государственный гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случаях несоблюдения ряда особых требований, ограничений или запретов, неисполнения обязанностей.

И толкование закона, и правоприменительная практика по поводу увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия не отличаются единообразием. В Законе используется словосочетание «утрата доверия представителем нанимателя». Означает ли это субъективный момент в принятии решения по вопросу увольнения государственного служащего, другими словами, может ли представитель нанимателя (к примеру, руководитель госслужащего) при наличии доказанного правонарушения в сфере противодействия коррупции принять решение не уволить государственного служащего в связи с «неисчерпанием лимита доверия»? Ряд авторов отвечают на этот вопрос утвердительно. Как считает В.М. Корякин, под утратой доверия к лицу следует понимать такие последствия его действий (бездействия), которые порождают у его командира (начальника) обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои обязанности⁴⁵, то есть сам термин «доверие», по его мнению, подразумевает субъективность, отсылает к отношению одного лица к другому.

С этим вопросом тесно связан второй вопрос, а именно является ли увольнение в связи с утратой доверия обязательной мерой, которая должна применяться к гражданскому госслужащему, совершившему

45 Корякин В.М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 12–16.

правонарушение, предусмотренное ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе? Закон содержит противоречивые указания на этот счет, поскольку, с одной стороны, в ч. 1 ст. 59.2 используется термин «подлежит увольнению», а с другой стороны, в ч. 2 ст. 59.3 приводятся обстоятельства, подлежащие учету при применении этого взыскания.

Если утрату доверия рассматривать как субъективный фактор, то следует принять точку зрения последнего автора, согласно которой, основания для увольнения в связи с утратой доверия следовало бы поместить в п. 2 ст. 51 Закона о воинской обязанности и военной службе — основания, по которым военнослужащий может быть уволен, а также согласиться с позицией А.Н. Лазаревой, утверждающей, что за совершение правонарушений из перечня ст. 59.2 может последовать увольнение за утрату доверия⁴⁶.

Полагаем, что при наложении взыскания должны быть учтены общеправовые принципы «любые сомнения толкуются в пользу обвиняемого», гуманизма и другие. Соответственно, после установления всех обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 59.3, за соответствующее правонарушение может быть назначено как увольнение в связи с утратой доверия, так и более мягкое взыскание из перечня ст. 59.1.

В то же время мы категорически не согласны с тем, что утрата доверия как следствие совершения коррупционного правонарушения наступает в зависимости от субъективного отношения представителя нанимателя к государственному служащему, то есть, что речь идет о доверии как характеристике межличностных отношений.

Коррупция как явление характеризуется системностью, вовлеченностью большого числа участников, круговой порукой. Первая задача антикоррупционных законодательных мер состоит в разрушении этой круговой поруки, то есть максимальный формализм при определении состава

⁴⁶ См.: Лазарева Н. Вопрос-ответ // ЭЖ-Юрист. 2013. № 25. Тематическое приложение. С. 4.

как коррупционного, так и коррупциогенного правонарушения, и назначении наказания.

В этом смысле термин «утрата доверия» уместен, поскольку точно обозначает основание для увольнения государственного служащего — невозможность полагаться на его честность, порядочность и чистоту мотивов, обоснованное предположение о том, что данный служащий может злоупотребить должностным положением в целях личной выгоды. Неудачным является лишь сокрытый в термине субъективный фактор, который усугубляется использованием в Законе формулировки «утрата доверия представителем нанимателя».

На самом деле речь должна идти об утрате доверия общества, интересы которого опосредованно выражает государственный служащий, исполняя свои должностные обязанности. Представляется весьма положительным опыт некоторых зарубежных стран. Например, официальная формулировка «утрата доверия народа» присутствует, например, в Конституции Лаосской Народно-Демократической республики (ст. 4), в Конституции Социалистической республики Вьетнам (ст. 7).

Таким образом, по нашему мнению, характеристика «утративший доверие» характеризует непосредственно государственного служащего, а не его отношения с конкретным начальником и слова «представителя нанимателя» следует исключить из п. 10 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе. Отметим, для сравнения, что в законодательстве о военной службе субъективный фактор выражен еще более явно. Подпункты «д. 1» и «д. 2» ч. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» содержат формулировку «в связи с утратой доверия к военнослужащему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении». Возникает закономерный вопрос: может ли военный, явно нарушивший антикоррупционное требование, не утратить доверие такого должностного лица? Представляется, что ответ должен быть отрицательным. Наконец, стоит отметить, что субъективный

фактор в институте увольнения в связи с утратой доверия подразумевал бы возможность увольнения лица, когда доверие к нему представителя нанимателя утрачено в результате совершения им действий, не предусмотренных законом.

В соответствии с п. 45 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (в ред. от 24 ноября 2015 г.) работники могут быть уволены по основанию утраты к ним доверия в случае, когда указанные действия не связаны с их работой, только при установлении в предусмотренном законом порядке факта совершения хищения, взяточничества и иных корыстных правонарушений⁴⁷.

Принципиальным отличием увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия и увольнением по иным основаниям должна являться, по нашему мнению, невозможность в первом случае занимать должности государственной (а также муниципальной) службы в течение определенного времени, то есть увольнение в связи с утратой доверия должно выступать неким дисциплинарным аналогом рассмотренных в предыдущем параграфе мер уголовной и административной ответственности.

В действующем законодательстве можно увидеть отражение этого положения, в частности, в ст. 16 Закона о государственной гражданской службе. В соответствии с общим смыслом этой статьи утрата доверия служит основанием, не только препятствующим дальнейшему нахождению на госслужбе, но и приему на госслужбу. Проблема состоит в том, что в отличие от уголовного наказания, которое влечет судимость, и административного наказания дисциплинарное взыскание отражается на статусе лица лишь до тех пор, пока он состоит в служебных (трудовых) отношениях. Как только лицо увольняется с государственной службы, эти отношения прекращаются, и утрата доверия перестает быть частью правового статуса лица. В литературе высказываются предложения о том, чтобы перевести составы

⁴⁷ Российская газета. 2004. 8 апр.; 2015. 30 нояб.

правонарушений, влекущие увольнение в связи с утратой доверия, из дисциплинарных в административные.

Аргументы в пользу этой точки зрения, несомненно, есть. Во-первых, это соответствует общим тенденциям развития административного законодательства, в котором, с одной стороны, существенно расширяется сфера применения такой меры наказания, как дисквалификация, в том числе для государственных служащих, а с другой стороны, растет перечень административно наказуемых деяний, связанных с предоставлением неполных или недостоверных сведений. Причем, если оценить меры наказания, предусмотренные новыми статьями КоАП РФ (19.7.7, 19.7.9), то можно прийти к выводу, что законодатель крайне серьезно расценивает такие проступки. Во-вторых, решается проблема статуса лица, уволенного в связи с утратой доверия. Конечно, сам термин «утрата доверия» лишится при этом нормативного звучания, поскольку ни в УК РФ, ни в КоАП РФ в составах коррупционных правонарушений он не используется.

Представляется, что уже присутствующая в законодательстве мера — увольнение в связи с утратой доверия — уверенно занимает потенциальную нишу дисциплинарной дисквалификации и с учетом специфики государственной службы терминологически более оправдана. Мы также видим перспективы в расширении сферы применения данной меры на случаи недобросовестного исполнения служебных обязанностей, повлекшие нарушение прав и законных интересов граждан и юридических лиц, хотя и не готовы вступить в дискуссию о том, какие административные проступки следует при этом перевести в разряд дисциплинарных. Думается, что в настоящее время наиболее важно закрепление законодательного механизма, препятствующего поступлению лица, уволенного в связи с утратой доверия, на государственную службу в течение определенного времени. Для этого необходимы следующие меры:

1. Нормативное закрепление специального статуса такого лица. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» следует закрепить

положение, исходя из которого лицо, уволенное в связи с утратой доверия, не может в течение определенного времени занимать должности государственной (муниципальной службы).

Сейчас наблюдается крайне любопытная ситуация. С одной стороны, увольнение в связи с утратой доверия формально не отражается на правовом статусе лица, и никто не мешает ему вновь поступить на государственную службу. В связи с этим представляется необходимым закрепить подход, согласно которому увольнение в связи с утратой доверия влечет ограничение прав уволенного гражданина на поступление на государственную (желательно и на муниципальную службу) впоследствии.

2. Соответственно, в законодательстве должен быть установлен срок такого ограничения. С учетом специфики рассматриваемых правонарушений и общих сроков действия дисциплинарных взысканий представляется наиболее целесообразным закрепление срока в один год. Если коррупционный проступок настолько значителен, что этот срок видится законодателю недостаточным, следует задуматься о переводе его в разряд административных правонарушений с тем, чтобы решить вопрос об ограничении его доступа к государственной службе путем использования такого административного наказания, как дисквалификация.

Применительно к государственной гражданской службе наше предложение может быть реализовано посредством внесения изменений в п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», дополнив ее словами: «а также в случаях увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия в течении одного года после увольнения». В таком виде ограничение конституционного права на доступ к государственной службе вполне соответствует требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Разумеется, подобные изменения должны быть внесены и в законодательные акты о военной и иных видах государственной службы. Правда, здесь могут возникнуть определенные сомнения относительно

возможности применения дисциплинарного взыскания после прекращения служебных правоотношений.

Однако необходимо отметить, что в теории трудового права обосновано представление об особенностях дисциплинарного взыскания в виде увольнения, которое «продолжает действовать после увольнения работника в течение всей его трудовой деятельности. Поскольку запись об увольнении с работы в качестве применения меры дисциплинарного взыскания создает препятствия при реализации лицом, подвергнутым данному дисциплинарному взысканию, своих способностей к труду, зачастую приводит к необходимости объяснять при поступлении на работу причины увольнения за совершение дисциплинарного проступка»⁴⁸.

Более того, в качестве проблемы отмечается, что в связи с изложенным «нарушается конституционный принцип гуманизма при применении к работникам меры ответственности. По истечении годичного срока дисциплинарное взыскание из трудовой книжки работника не исчезает, а продолжает его преследовать при каждом случае предъявления сведений о трудовой деятельности»⁴⁹, для решения же ее предлагается закрепить право работника «потребовать по истечении одного года изменения формулировки причины увольнения на собственное желание.

В этом случае полномочный представитель работодателя обязан изменить формулировку причины увольнения на собственное желание работника, а также выдать работнику дубликат трудовой книжки без внесения в него записи о применении к работнику снятой в связи с истечением годичного срока меры дисциплинарного взыскания в виде увольнения»⁵⁰, либо право работника обратиться с соответствующим заявлением в полномочные государственные органы⁵¹.

⁴⁸ Миронов В.И. Трудовое право России: учебник. М., 2005.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Миронов В.И. Трудовое право России: учебник. М., 2005.

⁵¹ См.: Суняева Р.Л. Азбука трудовых отношений. Полезные советы для работников и работодателей. Ростов н/Д, 2006.

В любом случае из изложенного очевидно, что увольнение в качестве меры дисциплинарного взыскания представляет собой исключение из общих правил. Представляется, что и в отношении государственной службы применение к гражданину последствий увольнения в связи с утратой доверия в течение года является допустимым.

3. Наконец, данная мера будет работать лишь в том случае, если статус лица будет учитываться представителем нанимателя при приеме на государственную службу. Как уже отмечалось, трудовая книжка является недостаточно надежным средством фиксации такого статуса. Для этих целей более подходит единый государственный реестр, аналогичный реестру дисквалифицированных лиц.

Увольнение в связи с утратой доверия занимает особое место в системе мер дисциплинарной ответственности государственных служащих. Эта мера применяется по особому основанию (коррупционное правонарушение вместо дисциплинарного проступка) и, если исходить из буквального толкования закона, не имеет альтернатив (хотя в настоящее время правоприменительная практика идет по иному пути. Полагаем, она может и должна существовать во взаимосвязи с иными мерами дисциплинарной ответственности, в частности, с близкой к ней мерой — увольнением по общим основаниям. Считаем, что такую взаимосвязь можно построить, внимательнее изучив перечень составов правонарушений в сфере противодействия коррупции и признак наличия вины в этих составах.

Некоторые авторы рассматривают конфликт интересов на государственной службе как квалифицирующий признак коррупционного правонарушения: «Коррупционное преступление — это умышленное деяние служащего государственного или муниципального органа, разрешающее возникший конфликт интересов на службе противоправным путем, при условии соответствия такого деяния признакам конкретного преступления,

предусмотренного в Особенной части УК РФ (наличие последствий, особого предмета преступления и т.д.)»⁵².

В ситуации, когда государственный гражданский служащий сознательно или под воздействием непреодолимой силы открыто нарушает один из предусмотренных законодательством запретов (например, наследует ценные бумаги или в установленный срок после поступления на государственную службу не выводит наличные денежные средства и ценности из иностранного банка), то есть, делает сознательный выбор не в пользу продолжения государственной службы, он подлежит увольнению по общим основаниям. Разумеется, под открытостью следует понимать такую ситуацию, когда государственный служащий сам сообщает представителю нанимателя о своем несоответствии антикоррупционным требованиям. Если же государственный служащий нарушает те же запреты или ограничения тайно, например, занимается предпринимательской деятельностью или пользуется иностранными финансовыми инструментами, логично презюмировать злоупотребление и, обнаружив данный проступок, уволить государственного служащего в связи с утратой доверия.

Что же касается нарушения антикоррупционной обязанности по представлению определенных сведений, то, согласно нашей классификации данное деяние относится к категории производных правонарушений в сфере противодействия коррупции. Это значит, что указанное деяние не только не образует состава коррупционного правонарушения, но и не создает условий для коррупционных правонарушений, то есть, не является коррупциогенным.

В то же время совершение такого деяния, безусловно, снижает эффективность антикоррупционных мер. Законодатель считает, что, обязывая государственных служащих раскрывать сведения о доходах и расходах (своих и близких родственников), иные сведения, он сможет

⁵² Ким Е.П., Быков А.В. Понятие коррупционного преступления: конфликт интересов на службе как основа коррупционного преступления // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (19 апреля 2013 г., г. Хабаровск) / под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова. Хабаровск, 2013.

использовать эту информацию для эффективного выявления коррупционных правонарушений. Однако государственный служащий, совершающий коррупционные правонарушения, следы которых могут быть обнаружены при изучении сведений, которые он обязан представлять, выберет путь фальсификации этих сведений, поскольку ответственность за коррупционные деликты превышает ответственность за представление недостоверных сведений. Таким образом, данная мера ответственности не исполняет превентивную функцию. Если же в силу ошибки или небрежности неверные сведения о себе подает государственный служащий, не совершавший коррупционные правонарушения, и в этом случае речь об эффективности нормы, очевидно, не идет.

Увольнение в связи с утратой доверия за данные правонарушения будет выполнять пресекательную роль лишь в тех случаях, когда представитель нанимателя не может уличить государственного служащего в коррупции, но может уличить в представлении недостоверных сведений (поскольку эти сведения являются в основном проверяемыми, а, кроме того, работает принцип прозрачности, позволяющий привлечь к проверке этих сведений общественность). Подозрительное лицо (в данном случае термин «утрата доверия» особенно уместен) отстраняется от государственной службы, что, несомненно, является эффективной антикоррупционной мерой. Однако не вызывает сомнения тот факт, что законодатель, равно как и представитель нанимателя, не заинтересован в отстранении от государственной службы лиц, не совершающих коррупционные правонарушения.

Следовательно, если существуют обстоятельства, объективно указывающие на ошибку или невозможность выполнения данной обязанности, то есть — на отсутствие вины нарушителя, эти обстоятельства не могут и не должны игнорироваться.

Так, на практике вполне возможна ситуация, когда государственные служащие не могут предоставить сведения о доходах, об имуществе и

обязательствах имущественного характера близких родственников по причине отказа самих родственников в предоставлении этих сведений.

Отметим, что неопределенная правовая ситуация с предоставлением сведений о доходах (расходах) близких родственников государственных служащих может быть разрешена путем возложения соответствующих обязанностей непосредственно на этих родственников. За неисполнение этой обязанности может быть предусмотрена административная ответственность. Данный подход достаточно давно и успешно используется в других государствах.

2.2. Процедура увольнения государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции

Современное антикоррупционное законодательство предусматривает лишение права занимать должности государственной службы в качестве меры ответственности за совершение уголовных, административных и дисциплинарных коррупционных правонарушений.

В то же время новеллы антикоррупционного законодательства предусматривают увольнение с государственной службы в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений (в широком смысле) как меру дисциплинарной ответственности. Увольнение и расторжение трудового контракта в таком случае происходят по инициативе представителя нанимателя (подп. 1.1 п. 1 ст. 37). На практике различные процедуры увольнения вступают в конкуренцию.

Так, отвечая на вопрос, по какой статье должен быть уволен гражданский служащий, уличенный в получении взятки, и какой порядок при этом должен соблюдаться, Л.В. Куревина отвечает: «Если в отношении служащего применялась процедура, установленная ст. 59.3 Закона № 79-ФЗ, то увольнение произойдет по подп. 1.1 п. 1 ст. 37 этого Закона — за утрату доверия. Если проверка не проводилась, а служащий привлечен к уголовной

ответственности, приговор вступил в законную силу и назначено наказание, исключающее возможность замещения должности гражданской службы, то уволить придется по п. 1 ч. 2 ст. 39 Закона № 79-ФЗ⁵³.

На наш взгляд, существование подобной конкуренции, из-за которой процедура увольнения с государственной службы связывается не с коррупционным деянием государственного служащего, а действиями представителя нанимателя, не допустима в антикоррупционном законодательстве, где правовая неопределенность сама по себе является коррупционным фактором.

Процедура увольнения с государственной службы за совершение коррупционных правонарушений является не до конца устоявшейся новацией отечественного законодательства и, помимо приведенного примера, характеризуется рядом других неоднозначных моментов. Для выработки предложений по их устранению необходимо детально проанализировать дисциплинарное производство по антикоррупционным правонарушениям.

Понятие дисциплинарного производства относится к числу вполне определенных в юридической литературе.

Дисциплинарное производство регламентируется целой системой нормативно-правовых актов, различных по юридической силе, содержанию и силе применения, в связи с чем его содержание различается для отдельных видов государственных служащих. Мы позволим себе не согласиться в целом с точкой зрения М.В. Добробабы, утверждающей, что регламентацию вопросов служебно-дисциплинарной ответственности и дисциплинарных производств на уровне подзаконных актов нельзя признать обоснованной, «поскольку согласно ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы граждан не могут быть ограничены иначе как на основании федеральных законов, а служебно-дисциплинарная ответственность, как и

⁵³ Куревина Л.В. Вопрос-ответ // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2014. № 2. С. 77–78.

дисциплинарное производство, всегда связана с ограничениями общегражданских прав»⁵⁴.

Дисциплинарное производство по коррупционным правонарушениям представляет собой урегулированную процессуальными нормами деятельность по привлечению государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение правонарушений в сфере противодействия коррупции. Основными задачами дисциплинарного производства по коррупционным правонарушениям являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение в ходе проверки обстоятельств совершения коррупционного проступка, принятие решения по ее итогам, исполнение указанного решения, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению коррупционных проступков⁵⁵.

Применительно к коррупционным правонарушениям законодатель закрепляет особую модель дисциплинарного производства в ст. 59.3 Закона о государственной гражданской службе и схожих по содержанию статьях в законах об иных видах государственной службы. В соответствии с ч. 1 указанной статьи взыскания за правонарушения в сфере противодействия коррупции применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, — и на основании рекомендации указанной комиссии. Таким образом, в отношении государственного служащего проводится не служебная проверка, урегулированная ст. 59 Закона о государственной гражданской службе, которая проводится в процессе дисциплинарного производства по иным должностным проступкам, а иная,

⁵⁴ См.: Добробаба М.Б. Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 25–27.

⁵⁵ Бараненкова И.В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 7. С. 30–35.

особая проверка, которую мы, чтобы избежать путаницы в терминологии, будем называть антикоррупционной. Для того чтобы установить обоснованность и эффективность особой модели дисциплинарного производства, проведем сравнительный анализ этих видов проверки.

Основанием для проведения служебной проверки служит решение представителя нанимателя или письменное заявление гражданского служащего (ч. 1 ст. 59). Для проведения антикоррупционной проверки в п. 10 Положения устанавливается в качестве основания «достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке». Понятие «достаточная» является оценочным и, на наш взгляд, должно быть заменено на «информация, свидетельствующая о нарушении государственным служащим требований к служебному поведению, либо недостоверности (неполноты) поданных им сведений». Информация анонимного характера не может служить основанием для проверки (п. 11 Положения).

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа. Субъектом антикоррупционной проверки выступает подразделение кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

П.А. Кабанов, проведя большую работу по их классификации, предлагает следующее определение: «Антикоррупционная функция подразделения кадровой службы органов публичной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений — это регулярно осуществляемая специализированным подразделением кадровой службы органа публичной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений»

деятельность по реализации или обеспечению реализации государственной политики противодействия коррупции»⁵⁶.

Кадровые службы государственных органов осуществляют проверку как самостоятельно, так и путем направления запроса в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности (п. 13 Положения). Эти полномочия предоставляются кадровым службам на основании ч. 7 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» и ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵⁷.

При проведении служебной проверки подлежат полному, объективному и всестороннему установлению факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка; вина гражданского служащего; причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка; характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка; обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Положение о проведении антикоррупционной проверки требует установления лишь факта достоверности (недостоверности) и полноты (неполноты) сведений, либо соблюдения (несоблюдения) требований к служебному поведению.

На период проведения проверки (2 месяца) государственный служащий может быть отстранен от замещаемой должности с сохранением денежного содержания. На наш взгляд, приведенный анализ свидетельствует об отсутствии принципиальных различий между двумя рассмотренными видами проверки в отношении государственного служащего. Основное отличие обусловлено тем, что служебная проверка устанавливает, как правило,

⁵⁶ Кабанов П.А. Антикоррупционные функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов публичной власти: понятие, содержание, виды // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 981–992.

⁵⁷ См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

«внутренние» факты, а антикоррупционная проверка требует выяснения фактов, не относящихся к служебной деятельности проверяемого лица и вообще находящихся вне компетенции государственного органа (доходы государственного служащего, мотивы личной заинтересованности в конфликте, осуществление предпринимательской деятельности и др.).

Таким образом, вполне обоснован увеличенный срок антикоррупционной проверки и дополнительные полномочия кадровых служб по истребованию информации (включая запросы в правоохранительные органы, инициирование оперативно-розыскных мероприятий и т.д.). Субъекты проверки, подлежащие установлению обстоятельства, основания, правовое положение проверяемого государственного лица практически не отличаются. Вследствие этого мы еще раз подчеркнем обозначенную позицию о необходимости включения в Федеральный закон о государственной гражданской службе (а также законы об иных видах государственной службы) статью об антикоррупционной проверке, по структуре и содержанию соответствующей ст. 57 о служебной проверке.

Антикоррупционная проверка может проводиться не только в отношении государственных служащих, но и лиц, претендующих на замещение должностей государственной службы.

По результатам антикоррупционной проверки в отношении государственного служащего представляется доклад, в котором может содержаться одно из следующих предложений (п. 28 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065):

об отсутствии оснований для применения к государственному служащему мер юридической ответственности;

о применении к государственному служащему мер юридической ответственности;

о представлении материалов проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Соответственно, должностное лицо, назначившее государственного служащего на должность федеральной государственной службы, рассмотрев доклад, принимает одно из следующих решений (п. 31 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065):

применить к государственному служащему меры юридической ответственности;

представить материалы проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Заключение

Современный этап борьбы с коррупцией характеризуется важнейшим качественным изменением. С принятием в 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции» уголовная и административная ответственность за коррупционные преступления перестали быть единственным правовым механизмом ее сдерживания. С учетом того, что коррупция по своей природе характеризуется особыми возможностями правонарушителя по сокрытию следов, системой разветвленных взаимосвязей (проникающих в том числе в правоохранительные органы) и взаимного укрывательства — и, как следствие, высокой латентностью, обеспечить принцип неотвратимости наказания за коррупцию во многих случаях очень непросто.

На государственном уровне установлены механизмы противодействия коррупции на государственной гражданской службе, в том числе посредством установления обязанностей, запретов и ограничений. Это, прежде всего, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции».

За несоблюдение антикоррупционных требований на государственного служащего и или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Весьма специфической является такая мера, как увольнение государственного гражданского служащего в связи утратой доверия.

Согласно ст. 59.2. Закона о государственной гражданской службе, гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

6) нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Работодатель, по большому счету, не может прямо обвинить его в коррупции. Он может лишь передать материалы в соответствующие правоохранительные органы, которые вправе при наличии признаков коррупционного преступления, возбуждать уголовные дела.

Полагаем, что увольнение в связи с утратой доверия представляется мерой весьма неоднозначной, поскольку она не дифференцирована в зависимости от тяжести последствий, от вины правонарушителя, отсутствуют альтернативные санкции. Например, один государственный гражданский служащий не указал счет в российском банке, на котором 100 рублей, другой не указал счет в иностранном банке, где миллионы евро. Исходя из нынешней трактовки закона, оба являются правонарушителями и беспелляционно подлежат увольнению по мотивам утраты доверия. Либо, например, супруг (супруга) служащего умышленно скрывает данные о своем имуществе (имущественных обязательствах), о чем сам служащий не знает. На наш взгляд, такое наказание вызывает вопросы с точки зрения справедливости и его соразмерности.

Таким образом, институт увольнения в связи с утратой доверия нуждается в дальнейшей теоретической разработке.

В целом же, государственная и общественная деятельность по противодействию коррупции должна носить комплексный характер и идти не только по пути ужесточения взысканий, но и по пути устранения причин, порождающих коррупцию.

Список используемой литературы

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), Ст. 1.
6. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
7. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах» (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; 2014. № 52. Ч. I. Ст. 7542.
8. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228
9. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.
10. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

11. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
12. Федеральный закон 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020.
13. Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.05.2013.
14. Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. № 12. Ст. 1391.
15. Приказ Минэнерго РФ от 28 августа 2009 г. № 392 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2009. 30 сент.
16. Приказ Минкомсвязи России от 20 февраля 2013 г. № 27 «О Перечне должностей федеральной государственной гражданской службы в

Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2013. № 62.

Учебная и специальная литература:

- 17.Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007.
- 18.Бараненкова И.В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 7. С. 30–35.
- 19.Богуш Г.И. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Вестник Московского ун-та. 2006. № 3. Сер. 11: Право. С. 32–34.
- 20.Ведерникова О.Н. О работе Экспертного совета для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений международных конвенций о борьбе с коррупцией и зарубежный опыт конфискации имущества // Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / под ред. А.И. Долговой. М., 2008.
- 21.Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014.

22. Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. №12. С. 1122–1138.
24. Густова Л.В. Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции // Административное право и процесс. 2014. № 2.
25. Добробаба М.Б. Понятие и существенные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 4.
26. Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 48–50.
27. Добробаба М.Б. Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 25–27.
28. Избиенова Т. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. № 3. С. 26–34.
29. Кабанов П.А. Антикоррупционные функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов публичной власти: понятие, содержание, виды // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 981–992.
30. Канунникова Н.Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2014. № 8.
31. Киселев А. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя как вид дисциплинарного взыскания: конституционные аспекты. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Кленова Т.В. О проблеме ответственности за коррупционные преступления // Материалы слушаний Общественной палаты Самарской области «Об эффективности антикоррупционных мероприятий и участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики» / под ред. В.В. Полянского. Самара, 2011.
33. Клепицкий И.А., Резанов В.И. Получение взятки в уголовном праве России. Комментарий законодательства. М., 2001.
34. Козлов Т.Л. Противодействие коррупции в военной организации государства / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2013.
35. Кондрат Е.Н. Основные способы легализации (отмывания) преступных доходов в результате совершения коррупционных преступлений // Право и экономика. 2011. № 10. С. 61–65.
36. Кондратьев С.М. Теоретико-правовые проблемы конструирования состава дисциплинарного правонарушения (проступка) военнослужащего // ЭНИ «Военное право». 2014. Вып. 1.
37. Корякин В.М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 12–16.
38. Корякин В.М., Кот П.А. Материальная ответственность за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2. С. 2–6.
39. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007.
40. Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 29–35.
41. Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных наказаний // Вестник Московского ун-та. 1993. № 1.
42. Куревина Л.В. Вопрос-ответ // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2014. № 2. С. 77–78.

43. Лазарева Н. Вопрос-ответ // ЭЖ-Юрист. 2013. № 25.
44. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс трудового права: учебник: в 2 т. М., 2004. Т. 2.
45. Магомедов Н.Н. Понятие коррупции в России // Российский следователь. 2013. № 3. С. 25–28.
46. Мельник Н.И. Механизм преступного коррупционного поведения // Уголовное право. 2000. № 1. С. 70–73.
47. Михайлов В. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идеи в правовой системе Российской Федерации // Уголовное право. 2012. №. С. 113–119.
48. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011.
49. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007.
50. Окорочков В.К. Антикоррупционное законодательство в системе органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 34–39.
51. Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 22–27.
52. Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.
53. Синельщиков Ю.П. Пути реализации статья 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике // Законность. 2014. № 2. С. 5–9.
54. Скудин А.С. Дисциплинарная ответственность за осуществление экстремистской деятельности // Российский следователь. 2011. № 5. С. 27–29.

55. Сорокин Р.С. Прозрачность как основной принцип противодействия коррупции // Потенциал современной науки. 2015. № 1. С. 109–112.
56. Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3.
57. Суняева Р.Л. Азбука трудовых отношений. Полезные советы для работников и работодателей. Ростов н/Д, 2006.
58. Тарасов А.А. Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве: от законодательной идеи к процедурному воплощению // Уголовное судопроизводство. 2010. № 1. С. 13–20.
59. Тимошенко Д.А. Взятничество в настоящее время в Российской Федерации и меры по его предупреждению // Юридический мир. 2013. № 6. С. 29–34.
60. Трудовое право России / под общ. ред. М.В. Преснякова, С.Е. Чаннова. Саратов, 2014.
61. Чаннов С. Совершенствование антикоррупционных законов // ЭЖ-Юрист. 2012. № 10.
62. Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.