Сорокин Роман Сергеевич. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Сорокин Роман Сергеевич;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия].- Саратов, 2016.- 183 с.

|  |
| --- |
|  |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | Введение  **Глава 1. Основания применения увольнения для противо действия коррупции на государственной службе 16**  1.1 Коррупционные правонарушения и правонарушения в сфере противодействия коррупции: понятие и признаки 16  1.2 Нарушение антикоррупционных требований как основание для увольнения с государственной службы 34  1.3 Нормативно-правовые основания увольнения с государ ственной службы за нарушения антикоррупционных требований 46  **Глава 2. Увольнение государственных служащих за наруше ния законодательства о противодействии коррупции как мера юридической ответственности 56**  2.1 Система юридической ответственности государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции 56  2.2 Увольнение в системе мер дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушение законодательства о противодействии коррупции 82  2.3 Процедуры увольнения государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции 120  Заключение 152  Библиографический список использованной литературы   * [Нарушение антикоррупционных требований как основание для увольнения с государственной службы](http://www.dslib.net/admin-pravo/uvolnenie-s-gosudarstvennoj-sluzhby-kak-mera-protivodejstvija-korrupcii.html#7536351) * [Нормативно-правовые основания увольнения с государ ственной службы за нарушения антикоррупционных требований](http://www.dslib.net/admin-pravo/uvolnenie-s-gosudarstvennoj-sluzhby-kak-mera-protivodejstvija-korrupcii.html#7536352) * [Увольнение в системе мер дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушение законодательства о противодействии коррупции](http://www.dslib.net/admin-pravo/uvolnenie-s-gosudarstvennoj-sluzhby-kak-mera-protivodejstvija-korrupcii.html#7536353) * [Процедуры увольнения государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции](http://www.dslib.net/admin-pravo/uvolnenie-s-gosudarstvennoj-sluzhby-kak-mera-protivodejstvija-korrupcii.html#7536354)   **Введение к работе**  **Актуальность** **темы** **исследования.** Диссертация посвящена  исследованию системы мер противодействия коррупции на государственной службе в Российской Федерации, а также вопросов увольнения с государственной службы, включая лишение права занятия должностей государственной службы как меры, имеющей основополагающее значение в этой системе.  В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. коррупция, которая «уничтожает ресурс национального развития»1, названа одной из главных проблем российского государственного управления. Как отмечают эксперты, годовой доход от нее более чем в два раза превысил суммарный доход от экспорта сырой нефти, нефтепродуктов и газа. Коррупция в России из эпизодического отклонения от моральных и юридических правил превратилась в несущую конструкцию власти, норму взаимоотношений граждан, бизнеса и государства2.  В последние годы государство и общество уделяют особое внимание целенаправленному противодействию коррупции. Без упоминания о ней не обходится практически ни один официальный документ, посвященный социально-экономическому и политическому развитию страны или борьбе с преступностью3. Принятие в 2008 г. Федерального закона «О  противодействии коррупции» заложило основу для антикоррупционных мер на всех уровнях системы государственного и муниципального управления. Имплементированы важнейшие положения антикоррупционного  международного законодательства. Законодательно закреплена система антикоррупционных мер на государственной службе.  Особую роль в системе антикоррупционных мер играет отстранение коррупционера от государственной службы путем увольнения либо применения более строгой формы ответственности – лишения права занимать должности государственной службы. Данная мера выполняет не столько карательную, сколько пресекательную функцию – и не только потому, что лишает государственного служащего возможности совершать коррупционные правонарушения в дальнейшем, но и способствует ослаблению и разрушению коррупционных связей, в которых он мог принимать или принимал участие. Внимание законодателя нашло отражение более чем в шестидесяти статьях Кодекса об административных правонарушениях РФ, предусматривающих в качестве меры наказания  1 Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2012. № 287.  2 См.: Левин М., Сатаров Г. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. 2012. № 10. С. 4.  3См.: Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 240.  дисквалификацию. В служебное законодательство введена новая категория – увольнение в связи с утратой доверия.  Несмотря на принятые меры, борьба с коррупцией далека от завершения, а о прогрессе можно говорить лишь частично. Расширение перечня антикоррупционных правонарушений, появление многочисленных требований, ограничений и запретов, принятых в целях борьбы с коррупцией, нарушение которых влечет применение мер дисциплинарной  ответственности вплоть до увольнения, с одной стороны, безусловно, имеет положительный эффект, а с другой – требует значительных усилий (кадровых и организационных) для выявления и расследования  незначительных проступков, совершаемых младшим составом  государственных служащих. Отсутствие качественной дифференциации как самих коррупционных правонарушений (их объективной стороны), так и субъектов опасно тем, что заполняет статистику незначительными делами, создавая иллюзию успешной борьбы4. Например, по результатам опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения, 42% россиян оценивают обязательное декларирование чиновниками доходов и расходов как неэффективную меру в борьбе с коррупцией5. При этом законодательство содержит ряд «лазеек», позволяющих государственным служащим, систематически нарушающим антикоррупционные требования, избегать реальной ответственности (например, возможность уволиться по собственному желанию до применения в качестве взыскания увольнения в связи с утратой доверия).  Все это обусловливает актуальность дальнейшей теоретико-правовой разработки и совершенствования законодательства в сфере противодействия коррупции, в том числе – и особенно – на государственной службе. Увольнение государственных служащих за коррупционные правонарушения может стать главной и по-настоящему действенной мерой, если будет неотвратимо применяться за действительно серьезные коррупционные правонарушения, в частности нарушения государственными служащими определенных требований к служебному поведению.  **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 положения юридической доктрины, затрагивающие отношения в сфере увольнения государственных служащих как меры противодействия коррупции.  **Цель и задачи диссертационного исследования.** Основной цельюнастоящей диссертации является научный анализ теоретических,  4 См.: Кулыгин В.В. О возможности оптимизации антикоррупционного законодательства // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики. Владивосток, 2009. С. 14.  5 URL: (дата обращения: 03.02.2014).  нормативных и организационных проблем увольнения государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений и, как следствие – выработка предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства и практическому повышению эффективности всего комплекса антикоррупционных мер.  Достижение указанной цели обеспечивается решением ряда  взаимосвязанных задач, среди которых можно назвать следующие:  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;  установление взаимосвязи увольнения с государственной службы (в том числе в связи с утратой доверия) с лишением права занимать должности государственной службы;  сравнительный анализ увольнения с государственной службы за совершение коррупционных правонарушений в контексте различных видов ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной);  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 проблемы и теоретические основы исследования.** Современный период характеризуется повышенным  вниманием к сфере противодействия коррупции со стороны различных отраслей права. Вопросы эффективности антикоррупционных мер, совершенствования антикоррупционного законодательства, государственной антикоррупционной политики исследовались такими учеными, как С.В. Аленкин, Г.С. Гончаренко, В.И. Гладких, В.В. Григорьев, А.Д. Ильяков, П.А. Кабанов, Н.И. Крюкова, Т.В. Кленова, Т.Л. Козлов, Ю.В. Скосырская, В.Г. Старовойтов, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева.  Различные аспекты ответственности государственных служащих рассматривали А.А. Гришковец, М.Б. Добробаба, В.В. Кизилов, Д.Б. Миннигулова, Э.Г. Липатов, Ю.Б. Носова, М.В. Пресняков, И.Г. Савин. Наиболее полным исследованием, посвященным дисциплинарной  ответственности государственных служащих, является монография Ю.Б. Носовой, изданная в 2011 г. в г. Воронеже. Следует отметить также программную статью А.А. Гришковца «Дисквалификация государственных  гражданских служащих», опубликованную в 2013 г. в журнале «Административное и муниципальное право».  Проблемам привлечения государственных служащих к ответственности за коррупционные правонарушения посвятили свои работы Е.Г. Бабелюк, И.В. Бараненкова, С.А. Денисов, А.В. Куракин, Ю.В. Ростовцева, К.В. Севрюгин, С.Е. Чаннов. Процедурные и иные вопросы, связанные с увольнением в связи с утратой доверия, поднимались в публикациях Т.А. Избиеновой, В.М. Корякина, В. И. Штаненко и других ученых.  Однако до настоящего времени не подготовлено ни одной диссертации или специального исследования, непосредственно посвященного вопросу увольнения государственного служащего за коррупционные правонарушения как важнейшей части комплексной системы мер противодействия коррупции на государственной службе. Наиболее близка к данной проблематике кандидатская диссертация А.Л. Юсупова «Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции», в которой глубоко исследуются процессуальные аспекты применения  антикоррупционных взысканий.  Для обоснования ряда теоретических положений автор опирался на труды ученых, касающиеся административно-правовой тематики: В.Д. Андрианова, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, С.А. Гомонова, А.В. Кирилина, Н.М. Конина, В.М. Манохина, Т.В. Нечаевой, Д.М. Овсянко, Н.Ф. Поповой, А.Ю. Соколова. В частности, в работе использовались исследования, посвященные институту юридической ответственности: Б.Т. Базылева, С.Н. Братуся, А.Ф. Вишневского, С.М. Зырянова, Д.А. Липинского, А.В. Сергеева, П.П. Серкова и других ученых.  **Методологическую** **основу** **диссертационного** **исследования**  составили апробированные общенаучные и специальные методы познания.  Общенаучный диалектический метод дал возможность рассмотреть ответственность государственных служащих за коррупционные  правонарушения с точки зрения вариативности их осуществления, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению данного вопроса.  Методы формальной логики – описание, сравнение, классификация, анализ, синтез и другие – позволили охарактеризовать существующие меры дисциплинарного взыскания с позиции их конкретного нормативного содержания, изучить действующее законодательство, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сформулировать предложения по их устранению.  Сравнительный метод применялся в работе при сопоставлении процедур увольнения на различных видах государственной службы.  Использование системно-структурного метода способствовало  изучению системы юридической ответственности государственных  служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции, выявлению ее основных элементов, объективно существующих взаимосвязи и взаимозависимости между ними.  С помощью указанных методов удалось выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы использовался междисциплинарный подход, заключающийся в рассмотрении вопросов увольнения государственных служащих за совершение  коррупционных правонарушений с позиций различных юридических норм (конституционного, муниципального, административного, гражданского права, теории права).  **Теоретическая основа диссертационного исследования** представлена современными достижениями науки административного права. Кроме того, в работе использованы результаты исследований в области общей теории права, конституционного права, трудового права, уголовного права.  **Эмпирическая база диссертации** основывается на статистических данных, результатах социологических исследований, материалах научно-практических конференций, а также информации, содержащейся в Интернете.  **Нормативно-правовую базу исследования** составляют Конституция Российской Федерации, законодательство о противодействии коррупции, федеральные законы, определяющие правовое положение государственных служащих различных видов государственной службы, иные федеральные законы, а также нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, регулирующие применение мер противодействия коррупции, по состоянию на 1 ноября 2015 г.  **Научная новизна диссертационной работы** обусловлена предметом и целью исследования и определяется использованием новых идей и тенденций в сфере противодействия коррупции на государственной службе, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования и направленными на дальнейшее совершенствование действующего  законодательства в указанной сфере.  По итогам исследования на **защиту выносятся следующие положения,** характеризующие новизну диссертации:  1. Доказано, что использование термина «коррупционные  правонарушения» в Федеральном законе «О противодействии коррупции» не согласовано с его применением в законодательстве о государственной службе, что влечет проблемы как в правоприменении, так и в теоретико-правовой разработке данного понятия.  Обосновано, что по критерию целевой направленности все коррупционные проявления могут быть подразделены на две группы:  коррупционные правонарушения, представляющие собой деяния, связанные непосредственно с совершением коррупционных действий либо с обеспечением возможности такого совершения;  правонарушения в сфере противодействия коррупции, не являющиеся собственно коррупционными действиями, но связанные с нарушением норм антикоррупционного законодательства.  В свою очередь коррупционные правонарушения предлагается разделять на собственно коррупционную деятельность в понимании легального определения коррупции и неправомерную деятельность по сокрытию иных коррупционных правонарушений, а также создание условий для свободного пользования их результатами. Группа правонарушений в сфере  противодействия коррупции также включает две подгруппы: 1) нарушение запретов и ограничений, неисполнение обязанностей, установленных в целях профилактики коррупции (коррупциогенные правонарушения); 2)  непредставление информации, а также представление неполной и недостоверной информации, обязательность раскрытия которой установлена в законодательстве о противодействии коррупции.  Приведенная классификация может быть использована для выработки мер противодействия соответствующим коррупционным проявлениям, в том числе установления меры юридической ответственности в виде увольнения с государственной службы (что и делается применительно к ответственности государственных служащих).   1. Предложено исключить правовую неопределенность, связанную с признаком «установлено в целях противодействия коррупции» применительно к требованиям к служебному поведению государственных служащих, нарушение которых влечет применение мер дисциплинарной ответственности, в том числе увольнение, в порядке противодействия коррупции, поскольку в настоящее время это порождает определенные затруднения в правоприменении, влекущие, в частности, сложности, связанные с увольнением государственных служащих, нарушивших указанные требования. Все антикоррупционные требования предлагается включить в Федеральный закон «О противодействии коррупции». 2. Доказано, что в целях обеспечения полноты и непротиворечивости антикоррупционного законодательства следует закрепить единый подход к законотворчеству для соотнесения антикоррупционных требований с должностями, на которые распространяются эти требования. Для перечня должностей должен устанавливаться набор антикоррупционных требований, а не наоборот, как это происходит в настоящее время.   При этом за нарушение указанных антикоррупционных требований должны устанавливаться конкретные меры юридической ответственности, в том числе и увольнение.  4. Среди составов административных правонарушений,  предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, предложено выделить и обособить в специальных нормах составы правонарушений, обладающие признаками коррупции: субъект – государственный служащий, цель – имущественная или иная личная заинтересованность; объективная сторона включает злоупотребление полномочиями и в качестве санкции установить дисквалификацию как безальтернативное наказание за такое  правонарушение.  5. Констатируется, что существует объективная необходимость дифференцировать административное наказание в виде дисквалификации,  выделив особым образом лишение права замещать на определенный срок должности государственной и муниципальной службы, а также  государственные должности и назначать данное наказание за совершение коррупционных административных правонарушений, указанных в  предыдущем положении. В настоящее время дисквалификация  устанавливается за правонарушения, связанные с осуществлением самых различных видов трудовой и предпринимательской деятельности, и заключается в одновременном запрете на занятие всеми этими видами деятельности, что противоречит целям административного наказания.  6. Обоснована важность закрепления законодательного механизма, препятствующего поступлению лица, уволенного в связи с утратой доверия, на государственную службу в течение определенного времени. Для этого необходимо нормативное закрепление специального статуса такого лица. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» следует закрепить положение о том, что лицо, уволенное в связи с утратой доверия, не может в течение определенного времени занимать должности государственной (муниципальной службы).  Соответственно, в законодательстве должен быть установлен срок такого ограничения – один год.  Применительно к государственной гражданской службе наше предложение может быть реализовано путем внесения изменений в пункт 10 части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который должен быть дополнен словами: «а также в случаях увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия в течении одного года после увольнения».  Подобные изменения должны быть внесены и в законодательные акты о военной и иных видах государственной службы.  7. Выявлено, что в настоящее время основанием проведения антикоррупционной проверки, которая проводится в обязательном порядке в случаях увольнения государственных служащих за коррупционные правонарушения, в соответствии с законодательством не могут являться обращения граждан и организаций. Доказано, что это снижает эффективность антикоррупционных мер, поскольку именно граждане и юридические лица, находящиеся вне пределов системы государственной службы и государственного управления (наиболее подверженных поражению комплексными коррупционными образованиями), могут служить критичным источником информации о фактах не только ненадлежащего исполнения обязанностей государственным служащим, но и о фактах коррупции. Отстранение гражданского общества от процесса возбуждения производства о фактах коррупции в государственных органах сводит на нет принципы открытости и прозрачности.  В связи с этим предложено расширить круг оснований проведения антикоррупционной проверки.  8. Доказана возможность использования двух подходов к определению малозначительности коррупционного правонарушения – через причиненный  ущерб или через отношение лица к своему деянию. В целях противодействия коррупции величина ущерба представляется менее значимым фактором по сравнению с психологической установкой лица на совершение  правонарушения. Если государственный служащий, понимая значение своего проступка, умышленно нарушает установленные антикоррупционным законодательством требования к служебному поведению, то доверять такому служащему нельзя, даже если реальный ущерб еще не нанесен.  В законодательстве о государственной службе должно быть установлено, что, если совершенное государственным служащим  коррупционное правонарушение является малозначительным, к нему в любом случае не может быть применена такая мера юридической ответственности, как увольнение.  9. Предложена следующая модель правового регулирования применения мер дисциплинарного принуждения за правонарушения в сфере  противодействия коррупции на государственной гражданской службе:  а) увольнение, не связанное с утратой доверия, должно включаться в перечень дисциплинарных взысканий, применяемых за правонарушения в сфере противодействия коррупции;  б) за деяния, предусмотренные статьей 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», может применяться как увольнение в связи с утратой доверия, так и иные дисциплинарные меры, предусмотренные статьей 59.1. В перспективе каждый состав правонарушения может регулироваться специальной статьей законодательства о государственной гражданской службе, предусматривающей конкретные санкции за его совершение;  в) за неумышленное правонарушение в сфере противодействия коррупции увольнение в связи с утратой доверия назначаться не должно. Наиболее строгим взысканием в этом случае должно являться увольнение;  г) назначение в качестве меры наказания увольнения в связи с утратой доверия должно рассматриваться как запрет занятия должностей государственной службы в течение одного года.  **Теоретическая** **и** **практическая** **значимость** **результатов**  **исследования.** Результаты настоящей работы могут быть использованы в дальнейших исследованиях вопросов, касающихся как собственно увольнения государственных служащих за правонарушения в сфере противодействия коррупции, так и проблем противодействия коррупции в целом. Сформулированные автором теоретические выводы и практические рекомендации обусловливают возможность применения полученных результатов и выводов в целях совершенствования административного законодательства. Отдельные положения диссертации могут применяться в учебном процессе при изучении дисциплин «Административное право», «Административно-юрисдикционная деятельность», «Служебное право», «Правовые механизмы противодействия коррупции» в юридических вузах и на факультетах для студентов направления подготовки «Юриспруденция»,  специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», а также для обучающихся по программам магистратуры.  **Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения и выводы, сформулированные в работе, обсуждались на заседаниях кафедры административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина (филиала РАНХиГС), отражены в публикациях автора, выступлениях на научных конференциях. Результаты диссертационного исследования были представлены на международных конференциях: «Нам нужна великая Россия»: к 150-летию со дня рождения П.А. Столыпина» (г. Саратов, 29–30 марта 2012 г.); «Правовая система современной России: проблемы и перспективы их преодоления» (г. Коломна, 18–19 мая 2012 г.); «Подготовка управленческих и партийных кадров: традиции и современность (к 90-летию открытия Комвуза в Саратове)» (г. Саратов, 13 декабря 2012 г.); «Современные проблемы теории и практики права глазами молодых исследователей» (г. Улан-Уде, 28–29 марта 2013 г.); «Наука XXI века: молодежное измерение» (г. Саратов, 25–26 апреля 2013 г.); «Актуальные проблемы развития науки и образования» (г. Москва, 30 апреля 2013 г.); «Современные тенденции в науке и образовании» (г. Москва, 3 марта 2014 г.); «От земских учреждений к местному самоуправлению: традиции, опыт, перспективы (к 150-летию Земской реформы)» (г. Саратов, 29 января 2014 г.); «Эффективность и качество управления: проблемы совершенствования» (г. Саратов, 15–16 апреля 2014 г.); «Местное самоуправление в системе публичной власти» (г. Саратов, 21 января 2015 г.); «Развитие системы государственного и муниципального управления: опыт и перспективы развития» (г. Якутск, 25 февраля 2015 г.) и других.  По теме диссертационного исследования опубликовано 18 научных статей, общим объемом 7,3 п.л., в том числе три – объемом 2,1 п.л. – в рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.  **Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список использованных источников. Нарушение антикоррупционных требований как основание для увольнения с государственной службы Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (в ред. от 12 февраля 2015 г.)1 введено новое основание расторжения служебного контракта государственного гражданского служащего по инициативе представителя нанимателя: в связи с утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о государственной гражданской службе, Федерального закона «О противодействии коррупции» и иными федеральными законами (ч. 1.1 ст. 37 Закона о государственной гражданской службе). 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. Более того, во многих случаях законодатель в нормативных актах, регулирующих прохождение различных видов государственной службы, не устанавливает какие-то особые антикоррупционные нормы, а просто делает отсылку к соответствующим положениям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (см., например: ст. 40.2 Федераль ного закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре»1, ч. 2 ст. 14 Федерального закона 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»2, ст. 7.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах» (в ред. от 22 декабря 2014 г.)3; ст. 17 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»4 и др.)5. Таким образом, выводы, сделанные в отношении ограничений, запретов, требований к служебному поведению и антикоррупционных обязанностей на государственной гражданской службе, справедливы и применительно к иным видам государственной службы.  Возвращаясь непосредственно к указанным ограничениям, запретам, требованиям и обязанностям (здесь и далее для упрощения восприятия термин «требование» будет использоваться как обобщающий для терминов «обязанность», «ограничение» и «запрет»), отметим, что в настоящее время законодатель ввел понятие «требование, установленное федеральным законом в целях противодействия коррупции». В связи с этим возникает закономерный вопрос: каким образом правоприменитель должен заключить, что конкретная норма закона установлена с целью противодействия коррупции? Например, является ли таковой обязанность государственного служащего обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам (п. 4 ч. 1 ст. 18 Закона о государственной гражданской службе). На эту проблему обращает внимание и С.Е. Чаннов, отмечая, что «сотрудникам кадровых служб государственных органов предложено догадаться, для чего установлены в Законе определенные запреты, ограничения, требования и обязанности: в целях противодействия коррупции или с какой-то иной. ... Неправильная догадка может повлечь судебное оспаривание гражданским служащим акта о наложении на него взыскания в связи с несоблюдением процедуры»1.  Отметим, что из ч. 2 ст. 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» слова «установленных в целях противодействия коррупции» исключены. Таким образом, согласно п. 2 представитель нанимателя вправе отстранить от замещаемой должности гражданской службы гражданского служащего на период проведения проверки соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения им обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Иными словами, если толковать норму буквально, проверка может быть проведена на предмет нарушения любого закона, включая КоАП РФ. Однако особое упоминание Федерального закона «О противодействии коррупции» дает основание комментаторам утверждать, что речь идет исключительно об антикоррупционных ограничениях и запретах2. Такое утверждение представляется логичным, но никак не соответствующим букве закона. Нормативно-правовые основания увольнения с государ ственной службы за нарушения антикоррупционных требований 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 обязанности1, то есть сам термин «доверие» подразумевает субъективность, отсылает к отношению одного лица к другому. В.В. Митрохин также разделяет утрату доверия к сотруднику органов внутренних дел как основание для увольнения и собственно увольнение сотрудника в связи с утратой доверия2.  С этим вопросом тесно связан второй вопрос, а именно является ли увольнение в связи с утратой доверия обязательной мерой, которая должна применяться к государственному гражданскому служащему, совершившему 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. Ю.В. Егоров и Д.В. Соколов, анализируя аналогичную по содержанию ст. 30.2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Фе-дерации»3, приходят к выводу о безальтернативности наказания в виде увольнения в связи с утратой доверия за соответствующие нарушения антикоррупционного законодательства4. И.В. Бараненкова, напротив, задается во просом: «Как можно при применении указанных взысканий учитывать «характер совершенного военнослужащим коррупционного правонарушения, его тяжесть» и т.п., если военнослужащий за его совершение «подлежит увольнению»  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 доверия2. Эта позиция зачастую находит отражение и в судебной практике. Так, в апелляционном определении Верховного суда Республики Тыва от 24 октября 2013 г. указано, что, хотя сведения, представленные государственным служащим В. в соответствии со ст. 8 Закона о противодействии коррупции, являются заведомо неполными, комиссия пришла к выводу, что факта злостного и умышленного сокрытия сведений не выявлено и соответственно данный проступок не служит основанием для увольнения3. Поскольку Закон ничего не говорит о том, что представление недостоверных сведений обязательно должно быть «злостным и умышленным», более того, как отмечалось выше, вообще исключает степень вины нарушителя из рассмотрения, можно заключить, что комиссия пришла к выводу о том, что своим поступком В. не утратил доверия.  Мы разделяем данную точку зрения и считаем, что п. 1 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Феде рации» (и аналогичные по значению нормы правовых актов об иных видах государственной службы) следует изложить в следующей редакции: «Гражданский служащий может быть уволен в связи с утратой доверия в случае…». 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 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 Увольнение в системе мер дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушение законодательства о противодействии коррупции При проведении оперативно-розыскных мероприятий по запросам не могут осуществляться такие мероприятия, как обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи. Это ограничение установлено в п. 19 Положения и исключено из текущей редакции закона об Оперативно-розыскной деятельности, что представляется некорректным. Согласимся с А.В. Макаровым и О.В. Фирсовым о целесообразности возвращения соответствующей статьи в федеральный закон1.  5. 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. При этом, поскольку в соответствии со ч. 2 ст. 59.3 при применении взысканий учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, а также соблюдение иных (отличных от послуживших основанием проверки) требований к служебному пове дению, то эти обстоятельства также подлежат установлению в ходе проверки и отражению в мотивировочной части доклада.  Так, районный суд отказал в удовлетворении иска Б. к Федеральному агентству по рыболовству и его территориальному управлению о признании незаконным увольнения, указав, что при прекращении служебного контракта с Б. ответчиком учтен характер совершенного правонарушения, его тяжесть (сокрытие получения дохода в размере двадцати двух миллионов рублей) и тот факт, что ранее к Б. уже применялось взыскание за аналогичное нарушение. Кроме того, суд учел, что Б. не представил объяснений по факту допущенных нарушений, а также уклонился от явки на заседание комиссии Ро-срыболовства по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, которая проводила проверку по факту возможного представления им неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера1.  С другой стороны, например, Свободненский городской суд Амурской области признал незаконным увольнение Д. с должности старшего государственного инспектора Управления по ветеринарному и фитосанитарному надзору на основании п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с тем, что он не сообщил представителю нанимателя, что его супруга является директором поднадзорного объекта ООО Плодопитомник «Свободненский», куда он был направлен с проверкой, в связи с тем, что, по мнению суда, при увольнении не были учтены характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодей-1 См.: Колоколов Н.А. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих через призму судебной практики (материально-правовой аспект) ствия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей1.  Служебная проверка проводится в течение одного месяца (ч. 6 ст. 59). Срок антикоррупционной проверки составляет до двух месяцев и может быть продлен еще на месяц (п. 12 Положения). На период проведения проверки 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, «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. Процедуры увольнения государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции Утрата доверия за нарушение требований к служебному поведению или предоставление гражданским служащим неполных (недостоверных) сведений является новым, не вполне устоявшимся и не до конца проработанным институтом российского законодательства. В настоящем исследовании проведен анализ множества важных элементов этого института, но представляется, что данное научное месторождение содержит еще много материала.  Основное значение утраты доверия заключается в том, что она завершает систему мер ответственности, выполняющих пресекательную антикоррупционную функцию — устранение коррумпированного лица с государственной службы. В уголовном законодательстве аналогичную роль играет лишение права занимать должности государственной службы, в административном — дисквалификация. Результаты, полученные в теоретическом исследовании и в правоприменительной практике для одной из этих мер, могут быть успешно адаптированы к другим (как, например, ведение реестра лиц, подвергнутых соответствующему наказанию).  Несомненно, следует признать обоснованность позиции Н.И. Крюковой, что основной целью государственной и общественной антикоррупционной деятельности следует считать комплексную работу, направленную на устранение главных причин и стимулов, порождающих коррупцию, а не только на ужесточение системы выявления и наказания коррупционеров1. Однако важность пресекательной функции также нельзя переоценить, поскольку лишь изымая из системы прогнившие элементы, разрывая коррупционные цепочки и взаимосвязи, можно надеяться, что коррупция будет побеждена.  Особенность дисциплинарных взысканий за правонарушения в сфере противодействия коррупции состоит в том, что, уличив государственного служащего в таком правонарушении, представитель нанимателя не может обвинить его в коррупции (хотя в ряде случаев антикоррупционная проверка способна установить, например, признаки коррупционного преступления и передать материалы в правоохранительные органы, уполномоченные на возбуждение соответствующих уголовных дел). Представитель нанимателя имеет дело лишь с проступком, создающим условия для совершения такого правонарушения (например, непринятием мер по предотвращению конфликта интересов на государственной службе), причем для того чтобы оценить ситуацию как незначительную, достаточно веры в высокие личные и моральные качества государственного служащего. Именно поэтому, несмотря на строгость законодательной формулировки: «подлежит увольнению в связи с утратой доверия» за совершение проступка, входящего в особый перечень, представитель нанимателя зачастую применяет наиболее мягкое из возможных взысканий и суды встают на его сторону. Законодатель даже вынужден был добавить специальную норму о том, что такое взыскание может быть наложено лишь в случае малозначительности правонарушения и по специальной рекомендации комиссии, но в существующем виде эта норма ничего не меняет.  Действительно, необходимо разделять коррупционное преступление и предпосылки к нему. Однако следует иметь в виду, что, поступая на государственную службу, гражданин сознательно и ответственно согласился с принятием установленных в законе ограничений и иными требованиями, поэтому если государственный служащий умышленно и тайно нарушает эти требования (открывает счет в иностранном банке и занимается предпринимательской деятельностью), вполне логично презюмировать, что данное лицо склонно к совершению более серьезных правонарушений, тем более, что нарушение требований к служебному поведению наделяет его для этого возможностями либо мотивом (конфликт интересов) для коррупционных деяний. Поэтому увольнение в связи с утратой доверия и временное лишение права занимать должности государственной службы представляется оправданной мерой. В то же время неразборчивое применение этой меры (без учета степени вины и умысла нарушителя) приведет лишь к улучшению отчетных показателей по борьбе с коррупцией, вряд ли решит саму проблему. Таким образом, институт увольнения в связи с утратой доверия нуждается в дальнейшей теоретической разработке. Предполагаем, что предложения, сформулированные в настоящей работе, окажутся полезными для будущих исследователей в этой области. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |