

Невирко Д.Д.,

кандидат юридических наук, доцент
Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск)

К вопросу о проблемах доказывания при привлечении к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений

В России на сегодняшний день все большую актуальность приобретают вопросы эффективности мер противодействия коррупции на различных уровнях государственного и муниципального управления.¹ Данная проблема неоднократно поднималась Президентом РФ на расширенных заседаниях коллегии Министерства внутренних дел РФ и Генеральной прокуратуры России². К сожалению, противодействие коррупции не будет эффективным без работающего механизма привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения. При этом если вопросам, связанным с привлечением к уголовной или административной ответственности за коррупционные правонарушения, в научной литературе уделяется достаточно пристальное внимание, то проблемы доказывания дисциплинарных проступков коррупционного характера практически не являются предметом научных исследований.

Тем не менее, по данным Генеральной прокуратуры РФ в 2020 г., «прокурами вскрыта четверть миллиона нарушений антикоррупционного законодательства, в том числе 90 тысяч фактов несоблюдения государственными служащими установленных запретов и ограничений. В связи с выявленными коррупционными проступками по представлениям прокуратуры привлечены к дисциплинарной ответственности 35 тысяч

чиновников, 507 уволены по причине утраты доверия». По состоянию на 17 февраля 2022 г. в Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, включены 3109 должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления³.

Выступая на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 23 февраля 2019 г., Президент РФ отметил, что в сфере противодействия коррупционным правонарушениям среди сотрудников органов внутренних дел необходимы дополнительные меры⁴.

Думается, что одной из «дополнительных мер» может стать совершенствование механизма подзаконного регулирования проверочных мероприятий по сообщениям о коррупционных правонарушениях.

Автором уже указывалось, что на уровне подзаконных актов имеется целый ряд недостатков, снижающих эффективность антикоррупционной деятельности. В частности, анализ судебной и дисциплинарной практики привлечения должностных лиц к ответственности за коррупционные правонарушения, а также научных работ приводит к выводам о наличии следующих проблем, связанных в том числе и с пониманием места и роли подзаконных актов в регулировании различных аспектов

¹ Шорохов В.Е., Попов П.А. Противодействие коррупции в современной России: государственный и муниципальный уровень // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 1.

² Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 17.02.2022. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67795>; Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 09.03.2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014>; Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 15.03.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515>; Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании коллегии Генеральной прокуратуры России 14.03.2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54035>.

³ Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. URL: <https://gosszluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 17.02.2021).

⁴ Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 23.02.2019. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59913>.

антикоррупционной деятельности государственных и муниципальных органов:

- многократное дублирование норм;
- закрепление невыполнимых или трудновыполнимых требований;
- принятие новых антикоррупционных норм без отмены старых;
- наличие множества правовых пробелов¹.

В силу объема данной работы остановимся исключительно на проблемах доказывания коррупционных дисциплинарных проступков, совершенных лицами, занимающие государственные и муниципальные должности.

К сожалению, в юридической литературе вопросам, связанным с процессом привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, не уделяется достаточного внимания. При этом проблемы доказывания в рамках дисциплинарного производства по коррупционным правонарушениям практически полностью игнорируются юридической наукой. Данное обстоятельство крайне негативно сказывается на правоприменительной практике (в том числе и судебной) по привлечению должностных лиц к ответственности за коррупционные правонарушения, приводит к возникновению значительного количества споров, разрешаемых в административном и судебном порядке.

Более того, даже беглый анализ судебной практики по делам о восстановлении на государственной и муниципальной службе лиц, уволенных в связи с утратой доверия, дает основания предполагать наличие значительных проблем в данной сфере. В ряде случаев в качестве доказательств совершения коррупционного дисциплинарного проступка по результатам служебной проверки или проверки в соответствии с Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 приводятся 2-3 объяснения. На этом процесс доказывания считается законченным.

Рассмотрим характерный пример. В соответствии с приказом УрЮИ МВД

России от 30 июля 2020 г. № 411 л/с в отношении курсанта О.Е.С. применена мера ответственности в виде увольнения из органов внутренних дел в связи с утратой доверия. В обоснование приказа положены материалы проверки, в ходе которой установлено, что О.Е.С. нарушила установленные федеральными законами Российской Федерации ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел в части занятия предпринимательской деятельностью, а также другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (оказание услуг визажиста на платной основе). Согласно приказу УрЮИ МВД России от 31 июля 2020 г. № 417-лс расторгнут контракт о прохождении службы в органах внутренних дел и О.Е.С. уволена со службы в связи с утратой доверия.

В ходе судебного разбирательства в апелляционной инстанции по иску уволенного со службы сотрудника было установлено, что в результате проверки не был установлен не только состав, но и событие правонарушения (занятие предпринимательской деятельностью).

В ходе проверки О.Е.С. указывала, что услуги визажиста на платной основе никому не оказывала, прошла обучение по макияжу в августе 2019 г. с целью личного развития. После прохождения обучения создала аккаунт в социальной сети Instagram для размещения фотографий моделей, которым она делала макияж на безвозмездной основе. 27 мая 2020 г. О.Е.С. общалась в своем аккаунте, а также посредством мессенджера WhatsApp со своей подписчицей по вопросу предоставления ей услуг по макияжу и укладке волос на платной основе (цены на свои услуги они обговаривали (800 руб.– макияж, если клеим с пучками, 700 руб.– если с наращенными ресницами, 200 руб.– укладка). Данная подписчица просила ее о встрече 12 июня 2020 г. с целью выполнения макияжа и укладки волос за деньги. Указанная

¹ Подр. Невирко Д.Д. Проблемы усмотрения при привлечении государственных служащих к ответственности за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики : материалы XXIII междунар. научно-практ. конф.: в 2 ч. / отв. ред. Н.Н. Цуканов. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2020.

переписка велась исключительно с целью оценки макияжа, сделанного и для того, чтобы понять стоят ли ее работы чего-либо или нет в денежном эквиваленте. После этого она не продолжила диалог в связи с отсутствием необходимости, а также, видимо, в связи с назначением служебной проверки.

11 февраля 2021 г. Судебной коллегией по гражданским делам Свердловского областного суда было принято решение о признании незаконным приказа Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 30 июля 2020 г. «О применении меры юридической ответственности в виде увольнения из органов внутренних дел в связи с утратой доверия»¹.

Мониторинг судебных решений по фактам увольнения лиц, занимающих государственные должности в связи с утратой доверия, проведенный автором, убедительно доказывает, что описанный выше случай не является единичным. Полагаю, что на развитие ситуации с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в указанном выше ключе влияет целый ряд факторов.

Думается, что подобные ситуации возникают не только в результате недостаточно высокой квалификации сотрудников, проводящих проверочные мероприятия по сообщениям о коррупционных правонарушениях, но и частично являются следствием несовершенств подзаконного регулирования антикоррупционной деятельности. В частности, в

отраслевых актах вопросам противодействия коррупции доказыванию по фактам коррупционных правонарушений уделяется крайне недостаточное внимание. Более того, зачастую при проведении проверочных мероприятий по фактам коррупционных правонарушений соответствующие должностные лица руководствуются исключительно Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», который, разумеется не отражает специфики деятельности конкретного органа публичной власти.

Таким образом, в ряде органов исполнительной власти (Министерство внутренних дел Российской Федерации, к сожалению, не стало исключением) сложилась практика, при которой проверочные мероприятия по коррупционным правонарушениям проводятся с использованием инструментария, предназначенного для проведения служебных проверок по иным дисциплинарным проступкам.

Полагаю, что положение возможно исправить только путем принятия на уровне отдельных органов публичной власти подзаконных актов, регламентирующих проведение проверок по фактам коррупционных правонарушений, которые учитывали бы специфику как соответствующего органа, так и предмета доказывания.

¹ Дело № 2-3481/2020 ~ М-3924/2020. URL: https://oblsud--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=270679&case_uid=65972d41-e2de-4cbc-92b4-e8e12214cd8d&delo_id=5# (дата обращения: 20.02.2021).