

РФ от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27, ст. 4038.

³ Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru>.

Невирко Д.Д.,

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

ПРОБЛЕМЫ УСМОТРЕНИЯ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

На протяжении последних 20 лет вопросы противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы не теряют актуальности. Данная проблема неоднократно поднималась Президентом РФ на расширенных заседаниях коллегии Министерства внутренних дел РФ и Генеральной прокуратуры России.¹ При этом, несмотря на то что антикоррупционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется,² многие антикоррупционные процедуры признаются не вполне эффективными,³ таким образом, все еще остаются определенные сферы, требующие пристального внимания.

Одной из существенных проблем в рассматриваемой сфере является дифференциация антикоррупционных мер, на что неоднократно указывалось в научной литературе.⁴

В частности, проблемным вопросом является усмотрение при вынесении решения о применении к государственному служащему дисциплинарных взысканий. В настоящее время ни Федеральный закон «О противодействии коррупции» ни законы, регламентирующие порядок прохождения службы в различных органах государственной власти, не дают четкого представления о дифференциации дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения. Все это не способствует единообразному применению законов антикоррупционной направленности.

Первой попыткой унификации правоприменительной практики в рассматриваемой сфере можно считать подго-

товку «Обзора практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014).⁵ Однако данный обзор затрагивает только небольшую часть проблемных аспектов, связанных с привлечением к дисциплинарной ответственности. В целях устранения выявленных пробелов в 2015 году были подготовлены «Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции».⁶ Однако уже через несколько месяцев в письме Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» данное ведомство рекомендовало использовать «Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» вместо вышеупомянутых рекомендаций. Учитывая, что в рассматриваемый период значительных изменений в антикоррупционное законодательство не вносилось,

подобные действия Минтруда России наводят на мысль об отсутствии четких представлений, касающихся критериев при выборе дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения.

Анализ нормативно-правовой базы, а также судебной и административной практики приводит к выводам о следующих основных проблемах, связанных с применением дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения.

Во-первых, различие в подходах, связанных с правовой природой взысканий за нарушение антикоррупционного законодательства. Так, представители различных территориальных подразделений МВД России в ходе судебных заседаний неоднократно указывали, что увольнение сотрудника в связи с утратой доверия не является мерой дисциплинарного взыскания, в связи с чем соблюдение процедуры наложения дисциплинарного взыскания не требуется. Несмотря на то, что в своем определении от 14 марта 2014 г. № 72-КГ13-12 Верховный Суд РФ однозначно высказался о дисциплинарном характере взысканий, практику несоблюдения процедуры и сроков наложения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений в территориальных органах МВД России удалось остановить только после внесения в Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений в части установления особого порядка привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.

К сожалению, многие ученые и правоприменители «забывают» о правовой позиции Верховного Суда РФ, согласно которой в части, не урегулированной специальными нормами, при наказании должностного лица за коррупционное правонарушение следует руководствоваться общими положениями закона, касающимися привлечения к ответст-

венности за дисциплинарные проступки в целом. Например, в литературе высказывается довольно спорное мнение о том, что к процедуре увольнения в связи с утратой доверия «не применяются требования, касающиеся порядка применения дисциплинарных взысканий, а именно не действует правило "одного взыскания за одно нарушение", то есть увольнение возможно, даже если сотрудник ранее имел дисциплинарное взыскание за соответствующее нарушение»⁷. Еще более спорным (если быть точнее, в корне неверным, противоречащим законодательству и существующей судебной практике) является утверждение о том, что «увольнение возможно независимо от того, когда (пять, десять лет назад, в начале карьеры сотрудника и проч.) было допущено нарушение, поскольку такое является безусловным основанием для утраты доверия к нему и влечет невозможность продолжения им службы»⁸.

Во-вторых, отсутствие нормативно закрепленных критериев, которыми представитель нанимателя может руководствоваться при выборе дисциплинарного взыскания. Разумеется, неразумно требовать от законодателя включения в текст законов всех типовых ситуаций, связанных с коррупционными правонарушениями, однако полагаю, что наиболее строгие меры ответственности (в первую очередь увольнение в связи с утратой доверия) следует урегулировать более детально, что особенно актуально в связи с внесением в Федеральный закон «О противодействии коррупции» норм, связанных с ведением реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Вышеуказанный «Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», подготовленный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, не решает

данную проблему по двум причинам. Во-первых, содержание обзора не соответствует его названию. Так, в нем рассматриваются ситуации, касающиеся выполнения государственными служащими обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции». Вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов не получили должного освещения. Данная проблема частично была устранена с помощью обзоров, подготовленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации (которые в основном касаются вопросов квалификации коррупционных нарушений).⁹

Таким образом, правила, касающиеся квалификации коррупционных правонарушений и выбора взысканий за их совершение в настоящее время содержатся в Федеральном законе «О противодействии коррупции», федеральных законах, регламентирующих порядок прохождения службы в отдельных государственных органах (например, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), обзорах судебной практики, рекомендациях Минтруда России, рекомендациях и обзорах Генеральной прокуратуры России, письмах руководителей соответствующего органа государственной власти.

Подобное обилие актов, которыми руководствуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов и представители нанимателя при выборе соответствующего взыскания за коррупционное правонарушение, приводит к существенным различиям в судебной и административной практике не только в различных регионах, но и в рамках одного органа государственной власти. Полагаю, что без решения данной проблемы невозможно говорить об эффективности антикоррупционной деятельности.

¹ Выступления Президента РФ В.В. Путина на расширенных заседаниях коллегии МВД России 09.03.2017 (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014>), 15.03.2016 (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515>), 04.03.2015 (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47776>); выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании коллегии Генеральной прокуратуры России 14.03.2017 (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54035>).

² Так, Федеральным законом от 03.08.2018 № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» изменен порядок привлечения должностных лиц к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, уточнен круг должностных лиц, которым кредитными организациями выдается информация о счетах, вкладах и операциям по ним; Федеральным законом от 11.10.2018 № 362-ФЗ изменен порядок проведения антикоррупционной экспертизы; Федеральным законом от 06.02.2019 № 5-ФЗ уточнены полномочия государственных органов в рамках международного сотрудничества в сфере антикоррупционной деятельности.

³ Неви́рко Д.Д. К вопросу об эффективности процедур контроля над расходами лиц, занимающих государственные должности в контексте эффективности борьбы с коррупционными правонарушениями // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики : материалы XX международной научно-практической конференции (20-21 апреля 2017 г.) : в 2 ч. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2017.

⁴ Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2; Неви́рко Д.Д. Указ. соч.

⁵ Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

⁶ Письмо Минтруда России от 13.11.2015 № 18-2/10/П-7073.

⁷ Батрова Т.А., Корнеева О.В. Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы // Журнал российского права. 2017. № 5.

⁸ Там же.

⁹ О направлении памятки по вопросам привлечения к юридической ответственности за неприятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов : информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.04.2017. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>; Обзор практики реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответст-

вием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 29.02.2016 № 86-13-2016/Ип1713-16. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>; О результатах анализа докладных записок по итогам работы органов прокуратуры в области противодействия коррупции за 2016 год : информационное письмо Генеральной прокуратуры Рос-

сийской Федерации от 11.04.2017 № 86-13-2017/Ип3633-17. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>; О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в I квартале 2017 г. : информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.06.2017. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>.

Калашников О.Д.,

кандидат юридических наук, доцент
Нижегородская академия МВД России

Меркулов М.А.,

кандидат юридических наук, доцент
Нижегородская академия МВД России

Шапошников Е.Л.,

кандидат юридических наук, доцент
Нижегородская академия МВД России

РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ГРАЖДАН, СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ КОРРУПЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Коррупция как социальное явление присуща всем странам и государствам, независимо от их экономического развития, и различается лишь масштабами. Подменяя собой верховенство закона, она подрывает эффективность государственного управления. Нарушая принципы равенства и социальной справедливости, коррупция ведет к искажению условий конкуренции и затрудняет экономическое развитие.¹

Для ее эффективного предупреждения необходима продуманная государственная политика, проводимая при участии институтов гражданского общества и средств массовой информации.

Президент РФ Владимир Владимирович Путин, выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2018 года, отметил, что нельзя снижать темпов в борьбе с коррупцией, активнее выявлять тех, кто наживается за казенный счет, кто использует свое служебное положение или полномочия для незаконного обогащения, незамед-

лительно реагировать на жалобы людей о разного рода вымогательствах.

К наиболее коррумпированным сферам относятся: сфера здравоохранения, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, государственные закупки.

За 2017 год на территории Российской Федерации зарегистрированы 29 634 преступления коррупционной направленности (-10% по отношению к 2016 году).² Вместе с тем за январь-ноябрь 2018 года наблюдается рост количества зарегистрированных преступлений коррупционной направленности на территории Российской Федерации на 2,3%, по сравнению с аналогичным показателем прошлого года. За данный период были зарегистрированы 28 911 преступлений коррупционной направленности на территории Российской Федерации.³

Несмотря на относительно стабильную динамику по ежегодному количеству зарегистрированных преступлений коррупционной направленности на территории Российской Федерации, в рей-