

УДК 347.96

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

© 2014

М.К. Кроз, кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Гражданское и предпринимательское право»
Самарский государственный экономический университет, Самара (Россия)

Аннотация: Политика государственной власти России в сфере противодействия коррупции оказывает существенное влияние на изменение оснований и причин дисциплинарной ответственности в сфере государственного и муниципального управления. Однако, требования политической конъюнктуры не всегда согласуются с принципами построения института дисциплинарной ответственности. В статье предпринимается попытка анализа норм антикоррупционного законодательства с точки зрения квалификации оснований дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, муниципальная служба, противодействие коррупции, составы дисциплинарной ответственности.

Институт дисциплинарной ответственности в настоящее время можно отнести к одному из наиболее динамично развивающихся институтов юридической ответственности. Реформирование данного института в основном связано с реализацией на всех уровнях государственной власти, а также органами местного самоуправления антикоррупционной политики. Целью антикоррупционного законодательства выступает не только пресечение самих коррупционных правонарушений, содержащих признаки уголовного деяния или дисциплинарного проступка в данной сфере, но и предупреждение их появления на государственной (муниципальной) службе. В связи с этим при установлении мер ответственности за коррупционные правонарушения законодатель, как правило, выбирает увольнение, представляющее собой согласно трудовому праву РФ крайнюю меру дисциплинарной ответственности.

Так, на основании Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1] можно выделить следующие составы дисциплинарных проступков, влекущие освобождение от замещаемой (занимаемой) должности и (или) увольнение служащего:

- нарушение запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных ФЗ РФ от 07.05.2013 № 79-ФЗ «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» [2] (ст. 7.1 ФЗ РФ «О противодействии коррупции»);

- непредоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей лицами, обязанными предоставлять такие сведения согласно нормативным правовым актам РФ, субъекта РФ, муниципального образования (ст. 8 ФЗ РФ «О противодействии коррупции»);

- непредставление государственными (муниципальными) служащими в случаях и порядке, которые установлены ФЗ РФ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [3], или представление ими неполных или недостоверных сведений о своих расходах либо непредставление или представление заведомо неполных или недостоверных сведений о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 8.1 ФЗ РФ

«О противодействии коррупции»);

- нарушение обязанности государственным (муниципальным) служащим 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 ФЗ РФ «О противодействии коррупции»);

- непринятие государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (ч. 5.1 ст. 11 ФЗ РФ «О противодействии коррупции»).

На практике, несмотря на императивность предписаний, устанавливающих применение в перечисленных случаях увольнения, допускается использование иных мер дисциплинарного характера, предусмотренных законодательством о государственной или муниципальной службе. Подобная вариативность связана, прежде всего, с коллизийностью специального по отношению к ФЗ РФ «О противодействии коррупции» законодательства о соответствующих видах службы. Кроме того, условием законности любого увольнения выступает наличие данного основания в статье федерального закона, предусматривающей случаи прекращения служебного контракта. В силу этого применение модельных составов дисциплинарных проступков, закрепленных ФЗ РФ «О противодействии коррупции», возможно лишь в том случае, если подобный состав установлен статьей соответствующего федерального закона.

Так, увольнение с гражданской службы в силу п. 1.1 ч. 1 ст. 37 ФЗ РФ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» [4] в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции квалифицируется в качестве утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему. При этом, ст. 59.2 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе РФ» установлен закрытый перечень причин, которые могут повлечь применение подобного основания прекращения служебного контракта. К ним относятся:

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

2) непредставление 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) участие гражданского служащего на платной

основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществление гражданским служащим предпринимательской деятельности;

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

б) нарушение 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 РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Иные нарушения требований антикоррупционного законодательства могут повлечь применение к государственному гражданскому служащему меры дисциплинарной ответственности, не связанные с увольнением с государственной службы. Согласно ст. 59.1 Закона за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются такие взыскания, как: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Таким образом, квалификация дисциплинарного проступка в качестве нарушения, которое может повлечь увольнение с государственной службы, по законодательству о государственной гражданской службе требует разграничения общих и специальных составов. Следовательно, определение общих составов, допускающих применение мер, предусмотренных ст. 59.1 Закона, должно быть основано на доказанности любого нарушения требований, ограничений, обязанности или запретов, предусмотренных ФЗ РФ «О государственной гражданской службе РФ» (ст.ст. 15-18), ФЗ РФ «О противодействии коррупции», нормами других федеральных законов. При этом, в случае, если нарушение таких обязанностей и запретов относится к ситуациям, поименованным в ст. 59.2 Закона, допускается прекращение служебного контракта по инициативе работодателя по п. 1.1 ч. 1 ст. 37 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе РФ».

Анализ составов проступков, предусмотренных ФЗ РФ «О противодействии коррупции», и ст. 59.2 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе РФ» позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемые составы не идентичны. Однако, следует иметь в виду, что ФЗ РФ «О государственной гражданской службе РФ» содержит еще одно основание прекращения служебного контракта, связанное с нарушениями требований, предъявляемых к служебному поведению государственных служащих. Это: основания, предусмотренные п. 13 ч. 1 ст. 33 Закона - «несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами»; а также п. 14 ч. 1 ст. 33 Закона - «нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных ст. 17 Закона «О государственной гражданской службе РФ».

Проблематика применения данных оснований обусловлена, прежде всего, их конкуренцией с составами, предусмотренными ст.ст. 59.1, 59.2 Закона. Кроме того, указанные основания отнесены Законом к общим ситуациям прекращения служебных отношений. Это означает, что к этим основаниям не применяются ограничения и запреты прекращения служебного контракта, относящиеся к системе оснований

расторжения контракта по инициативе представителя нанимателя (ч. 3 ст. 37 Закона). Нарушения, допускающие увольнение с государственной службы по пп. 13, 14 ч. 1 ст. 33 Закона, не требуют соблюдения порядка применения дисциплинарных взысканий, что означает отсутствие необходимости доказывания работодателем наличия полного состава дисциплинарного проступка. Подобное положение, на наш взгляд, существенно снижает уровень прав и гарантий наемных работников.

Несколько иной путь применения увольнения за нарушения в сфере антикоррупционного законодательства избрал законодатель при конструировании оснований ответственности муниципальных служащих.

Так, согласно п. 3 ч. 1 ст. 19 ФЗ РФ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [5] несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 данного Федерального закона, может повлечь увольнение служащего с муниципальной службы по инициативе представителя нанимателя. К числу антикоррупционных обязанностей в соответствии со ст. 27.1 Закона отнесены требования к поведению служащего в ситуации конфликта интересов (ст. 14.1 Закона) и к предоставлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 15 Закона). В этих случаях применяются гарантии запрета увольнения, предусмотренные ч. 6 ст. 81 Трудового кодекса РФ.

Следует также указать, что Закон «О муниципальной службе в РФ» более последовательно решил вопрос о порядке выбора представителем нанимателя меры дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционных стандартов. Согласно ст. 27.1 Закона за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, может быть применен один из следующих видов дисциплинарной ответственности: 1) замечание; 2) выговор; 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям (ст. 27 Закона). При применении взысканий, предусмотренных статьями 14.1, 15 и 27 Закона, учитываются характер совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение муниципальным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей (ч. 4 ст. 27.1 Закона).

Однако, конструкция дисциплинарной ответственности, установленная ФЗ РФ «О муниципальной службе в РФ», также не лишена недостатков. Так, в ст. 27.1 Закона по аналогии со ст. 59.2 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе РФ» причина применения дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционных требований обозначена как «утрата доверия». При этом, подобное основание расторжения трудового договора в Законе «О муниципальной службе в РФ» отсутствует. Следовательно, подлежит применению основание расторжения трудового договора, предусмотренное п. 3 ч. 1 ст. 19 Закона.

Положения законодательства о государственной и муниципальной службе в части формулирования оснований, причин, порядка применения дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, таким образом, требуют дальнейшего совершенствования. Думается, что исходя из принципа единства государственной и муниципальной службы,

необходима унификация соответствующих норм законов «О государственной гражданской службе РФ» и «О муниципальной службе в РФ».

2. Российская газета, № 100, 14.05.2013.
3. Российская газета, № 280, 05.12.2012.
4. Российская газета, № 162, 31.07.2004.
5. Российская газета, № 47, 07.03.2007.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская газета, № 266, 30.12.2008.

PROBLEMS OF THE INSTITUTE'S DISCIPLINARY LIABILITY FOR CORRUPTION ON THE STATE AND MUNICIPAL SERVICE

© 2014

M.K. Kroz, candidate of jurisprudence, associate professor of «Civil remedial and enterprise law»
Samara state university of economics, Samara (Russia)

Annotation: Anti-corruption Russian Policy has a significant impact on the change of the bases and reasons for disciplinary responsibility in the state and municipal management. However, the political situation is not always consistent with the principles of the Institute disciplinary action. The article analyzes norms of anti-corruption legislation of the disciplinary liability of public and municipal servants.

Keywords: civil service, municipal service, anti-corruption, disciplinary responsibility.

УДК 347.53

ОСОБЕННОСТИ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ И НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ГРАЖДДАНИМИ

© 2014

И.Г. Кудашева, магистрант кафедры «Гражданское право и процесс»
магистрант кафедры «Гражданское право и процесс»

Аннотация: В статье анализируются нормы права, предусматривающие гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный несовершеннолетними и недееспособными гражданами.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, возмещение ущерба, преступность несовершеннолетних, возникновение обязательств, гражданское правонарушение, гражданская дееспособность, сделкоспособность, деликтоспособность.

Социально-экономические явления и процессы, происходящие на макроуровне, отражаются на сознании и поведении несовершеннолетних, преломляясь через среду ближайшего социального окружения: семью, школу, трудовые коллективы, неформальные группы молодежи по месту жительства. Эти социальные институты испытывают в настоящее время большие трудности в выполнении своих задач и функций. Антикrimиногенный, профилактический их потенциал за годы проводимых в стране реформ значительно снизился.

На сегодняшний день, происходящие в России радикальные изменения в политической, социальной и духовной сферах жизни общества оказывают существенное влияние на состояние и структуру правонарушений. Особенно чутко реагирует на изменения в социальной среде преступность несовершеннолетних, что подтверждено результатами многочисленных криминалогических исследований. Меняются не только количественные, но и качественные ее показатели. Исследования фиксируют изменения в мотивации преступного поведения несовершеннолетних, составе участников подростковых преступных групп, механизме вхождения и вовлечения в них подростков, личностных взаимоотношениях их участников, характере их деятельности. Очевидно, что эти обстоятельства невозможно игнорировать при планировании и организации мер борьбы с правонарушениями несовершеннолетних.

Изменения, которые произошли в условиях жизнедеятельности молодого поколения страны, как показывают исследования, подрастающее поколение с наибольшими потерями адаптируется к происходящим в настоящее время в стране сложным и противоречивым социально-экономическим изменениям, находясь на острие этих противоречий со своими потребностями в получении образования, жилья и в обустройстве своей дальнейшей жизни. В переходный, кризисный период все большее влияние на преступность оказывают такие факторы, как имущественное расслоение общества, заметное снижение жизненного уровня широких слоев

населения, явная и скрытая безработица, массовая миграция, а также порожденный экономическими трудностями и нерешенными социальными проблемами неблагоприятный психологический фон [1].

Основным источником причины роста преступности несовершеннолетних, как и преступности в целом, связаны с противоречиями общественного развития. Системный кризис, переживаемый в стране с начала радикальных преобразований в экономике и продолжающийся в определенной мере и в настоящее время, сопровождается возникновением новых и обострением ранее имевшихся противоречий.

Проблемы борьбы с правонарушениями несовершеннолетних всегда отличались особой остротой и актуальностью. Это обусловлено прежде всего традиционно высокой преступной активностью подростков.

Количественные показатели преступности несовершеннолетних в России претерпевали изменения в связи с направлениями уголовной политики и карательной практики, осуществляемой государством. К примеру, в 1874-1878 гг. удельный вес лиц в возрасте до 17 лет составлял 1% всего числа осужденных в России; в 1910г. - 4%; в 1935г. - 4,6%; в 1945г. - 16,5%; в 1955г. - 5,6%; в 2000г. - 12,6% [2].

Актуальность темы исследования, наряду с вышеуказанными обстоятельствами, подтверждают следующие аспекты:

1) данная тема актуальна для рассмотрения в виду повышенной опасности преступлений совершенных подрастающим поколением;

2) большинство преступлений, совершенных несовершеннолетними и недееспособными, как правило, совершаются в группе, под руководством взрослого преступника-организатора, что еще более повышает социальную опасность таких деяний – подростки и недееспособные не всегда в полной мере осознают противоправность своих деяний и в то же время практически не несут ни уголовной, ни гражданской ответственности, что провоцирует к дальнейшему