

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее научно-практическое пособие (далее — пособие) посвящено институту утраты доверия по законодательству Российской Федерации и является одной из первых попыток комплексного исследования данной проблематики.

В рамках становления и развития государственного регулирования в той или иной сфере общественных отношений объективно формируются новые законодательные массивы, являющиеся внешним выражением правовых институтов. Этот процесс не только обуславливает динамику системы права, но и служит подтверждением новых тенденций совершенствования законодательства. Условием для более высокой по сравнению с другими правовыми массивами динамики отдельных правовых массивов является не только число соответствующих законодательных изменений, но и специфика правового регулирования.

Коррупция постоянно эволюционирует и, как всякое сложное социальное явление, не имеет границ. Ее причины, как и обусловленные ею последствия, представляют собой серьезный вызов государству, поскольку приводят к снижению эффективности государственных институтов, деформируют основы общественного строя, резко сокращают потенциал права в управлении государственными делами¹.

В ранее проведенных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт) исследованиях динамики системы права высказывалась гипотеза о существовании нетипичных циклических массивов в праве², кросс-отраслевые нормы которых нестандартно ведут себя в системе права, создают специфические связи и формируют в ней

¹ См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016. С. 21.

² См.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // Общественные науки и современность. 2017. № 1.

особое место, демонстрируя возможность проникать в большинство ее элементов³.

В рамках законодательства о противодействии коррупции выделяются различные институты, обладающие значительной широтой охвата общественных отношений. Одним из таких нетипичных циклических массивов в праве выступает законодательство о противодействии коррупции, нормы которого носят строгий, императивный характер. В ходе реализации государственной политики объективно возникают «комплексные законодательные массивы, являющиеся внешним выражением расположенных в системе права разросшихся объединений комплексных (межотраслевых) правовых институтов»⁴. Этим обуславливается «динамизм системы права»⁵.

Межотраслевой институт «утрата доверия» выступает основополагающим механизмом противодействия коррупции на различных уровнях управления и в значительной степени направлен на сокращение числа проявлений коррупции и предупреждение совершения коррупционных правонарушений. Так, в антикоррупционном контексте

³ См.: Хабриева Т. Я. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в условиях цифровизации экономики: стратегические задачи и правовые решения // Всероссийский криминологический журнал. 2018. № 4. С. 462–463; Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 12; Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102; Хабриева Т. Я. Право в условиях цифровой реальности. Избранные лекции Университета. Вып. 189. СПб., 2019. С. 18; Хабриева Т. Я. Доклад на Восьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Законодательство о противодействии коррупции: феномен, эволюция и современные тренды» (20 марта 2019 г., ИЗИСП) // URL: <https://goo-gl.ru/5SG0>; Хабриева Т. Я. Презентация доклада на Восьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Законодательство о противодействии коррупции: феномен, эволюция и современные тренды» (20 марта 2019 г., ИЗИСП) // URL: <https://goo-gl.ru/5SG1>; Хабриева Т. Я. Проекция технологической революции в правовой доктрине: доклад в рамках VI Московского юридического форума «Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции» (Москва, 4 апреля 2019 г., Московский государственный университет им. О. Е. Кутафина) // URL: <https://goo-gl.ru/5SG2>

⁴ Сидорова Е. В. Комплексное правовое регулирование: учебник для магистров / Е. В. Сидорова. 3-е изд., стер. М., 2016. С. 129.

⁵ См.: Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: науч.-практ. пособие / Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило, А. М. Цирин и др.; под ред. Д. А. Пашенцева. М.: Инфотропик Медиа, 2020. С. 27.

понятие «утрата доверия» была впервые упомянута в Указе Президента РФ от 28 сентября 2010 г. № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы»⁶. Указ предусматривал отрешение Ю. Лужкова от должности мэра Москвы с формулировкой «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации».

В настоящее время положения об увольнении в связи с утратой доверия являются специальными и распространяются на лиц с особым правовым статусом с учетом положений ч. 9 ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ. Кроме того, в этом Законе содержится ст. 13.1, регламентирующая увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия различных категорий лиц.

Утрата доверия как субинститут законодательства о противодействии коррупции получил широкое практическое признание и показал свою прикладную эффективность в контексте борьбы с коррупцией, но в то же время он не лишен правовых пробелов и правоприменительных ошибок, которые рассматриваются в настоящей работе.

Авторы пособия приходят к выводу, что институт утраты доверия является правовым феноменом, который обладает чертами дуализма, выражающимися в межотраслевом характере применительно к отечественной правовой системе, и уникальным субинститутом законодательства о противодействии коррупции. Такая диспозиция исследуемого института еще не в достаточной мере осмыслена юридической наукой и предполагает проведение дальнейших исследований.

В первой главе пособия рассматриваются теоретические подходы к правовому институту утраты доверия. Авторы анализируют системообразующие факторы его обособления, рассматривают содержание и особенности понятия «доверие», в том числе с применением междисциплинарного подхода, а также формулируют типологию проступков, которые могут рассматриваться в качестве основания для утраты доверия.

Во второй главе пособия исследуются конституционно-правовые основания увольнения в связи с утратой доверия. С опорой на конституционную аксиологию делаются выводы о том, что целью

⁶ Здесь и далее — нормативные правовые акты приводятся в редакции на дату сдачи монографии в издательство.

применения института утраты доверия является укрепление единства публичной власти.

Роль и место института утраты доверия в трудовом законодательстве, а также в рамках законодательства о противодействии коррупции рассматриваются в третьей и в четвертой главах пособия соответственно.

Пятая глава пособия посвящена понятию, значению и характеристике реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, шестая глава — правовому регулированию института прекращения служебных полномочий по отрицательным мотивам в зарубежных государствах.

Результаты проведенного исследования реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, включают в себя систематизированные по ряду оснований данные правоприменительной практики в масштабе страны, по федеральным округам, а также по субъектам Российской Федерации.

Методология анализа данных, содержащихся в реестре, может послужить основой для разработки системы мониторинга эффективности предупреждения коррупции, включая работу соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Пособие продолжает серию трудов Института, посвященных вопросам противодействия коррупции⁷.

⁷ См.: Коррупция: природа, проявление, противодействие: научно-правовое исследование / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012; Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. М., 2012; Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14; Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016; Хабриева Т. Я. Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы // Избранные труды: в 10 т. Т. 10. М., 2018; Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Сухаренко А. Н. Противодействие коррупции в Китае: законодательство и правоприменение: монография. М., 2019; Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: монография / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин и др. М., 2019; Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: науч.-практ. пособие / под ред. Д. А. Пашенцева. М., 2020; Антикоррупционное просвещение в Российской Федерации: науч.-практ. пособие /

Пособие предназначено для работников системы образования, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов и институтов.

Д. А. Пашенцев, Ю. В. Трунцевский, А. М. Цирин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2021.