

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОВОЛЖСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА

На правах рукописи

СОРОКИН Роман Сергеевич

**УВОЛЬНЕНИЕ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
КАК МЕРА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

12.00.14 — административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель —
доктор юридических наук, профессор
Липатов Эдуард Георгиевич

Саратов – 2016

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Основания применения увольнения для противодействия 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 государственной службы за нарушения антикоррупционных требований	46
Глава 2. Увольнение государственных служащих за нарушения 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	157

Введение

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 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 2 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, который посвящен социально-экономическому и политическому развитию страны или борьбе с преступностью³. Принятие в 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции» заложило системный фундамент 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.

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.

³ См.: *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.

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, предусматривающих в качестве меры наказания 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 борьбы¹. 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 коррупцией.

¹ См.: *Кулыгин В.В.* О возможности оптимизации антикоррупционного законодательства // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики. Владивосток, 2009. С. 14.

цией¹. 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 обуславливает 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 целью настоящей диссертации является научный анализ теоретических, нормативных и организационных проблем увольнения государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений; 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;

¹ URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=111557> (дата обращения: 03.02.2014).

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) и 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 и др.

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. Также следует отметить программную статью А.А. Гришкова «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 др.

Однако до настоящего времени не было 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.

В обоснование 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. Кониная, В.М. Манохина, Т.В. Нечаевой, Д.М. Овсянко, Н.Ф. Поповой, А.Ю. Соколова. В частности, в работе использовались исследования, посвященные инсти-

туту юридической ответственности: Б.Т. Базылева, С.Н. Братуся, А.Ф. Вишневого, С.М. Зырянова, Д.А. Липинского, А.В. Сергеева, П.П. Серкова и др.

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 существующей взаимосвязи и взаимозависимости между ними.

С помощью указанных методов удалось выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы был использован 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 сети Интернет.

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 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).

2. 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».

3. 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 имеет место 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, а 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 необ-

ходимо 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 течение 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 обуславливают возможность применения полученных результатов и выводов в целях совершенствования административного законодательства. Отдельные положения диссертации могут применяться в учебном процессе при подготовке учебных курсов «Административное право», «Административно-юрисдикционная деятельность», «Служебное право», «Правовые механизмы противодействия коррупции» в юридических вузах и факультетах для обучающихся по направлению 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 гла-

зами 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 3 – объемом 2,1 п.л. в российских 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.

ГЛАВА 1. ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ УВОЛЬНЕНИЯ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

1.1. Коррупционные правонарушения и правонарушения в сфере противодействия коррупции: понятие и признаки

При изучении увольнения как меры противодействия коррупции на государственной службе, следует, прежде всего, рассмотреть саму суть коррупции и коррупционных правонарушений для того, чтобы выявить суть этих антисоциальных явлений и понять, в каких случаях только увольнение может служить эффективным способом борьбы с ними.

Необходимо отметить, что в научной литературе, международных и российских нормативно-правовых актах используются два подхода к анализу понятия коррупции: путем конструирования общего определения или путем перечисления конкретных неправомерных деяний, попадающих под категорию коррупционных.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)¹, в котором устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовых и организационных основ предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, используются оба подхода. В ч. 1 ст. 1 перечисляются составы коррупционных правонарушений: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, после чего приводится обобщенная конструкция, включающая три признака:

1) коррупция представляет собой незаконное использование физическим лицом своего должностного положения;

¹ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

2) означенное деяние вступает в противоречие с законными интересами общества и государства, являющимися сферой публичного права. Критерием того, что определенное деяние противоречит интересам государства и общества служит включение этого деяния в перечень уголовных преступлений, ответственность за которые предусмотрена УК РФ, или административных проступков, предусмотренных КоАП РФ. Другими словами, конкретные составы коррупционных правонарушений должны быть предусмотрены уголовным и административным законодательством Российской Федерации;

3) целью незаконного деяния является получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц. Данное определение критикует А.М. Эрделевский, указывая, что имущество, оказание услуг, имущественные права выступают объектами гражданских правоотношений, поэтому разумно применять соответствующие понятия в том значении, в которых они используются в гражданском законодательстве, однако судебная практика идет по другому пути. В связи с этим ощущается недостаток легального определения термина «услуга имущественного характера». А.М. Эрделевский предлагает использовать более корректный термин «выгода имущественного характера» и его аргументацию сложно оспорить¹.

Кроме того, коррупцией является незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Таким образом, действия лица, склоняющего лицо к злоупотреблению своего должностного положения, образуют независимый состав коррупционного правонарушения (по аналогии с дачей взятки и получением взятки).

Указанное обобщенное определение подвергают критике многие авторы, каждый из которых предлагает собственное понятие коррупции, где на первое место ставятся различные признаки. Приведем некоторые из них.

¹ См.: Эрделевский А.М. О некоторых вопросах определения коррупции. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По мнению С.В. Аленкина, определяющей характеристикой коррупции служит вовлеченность должностного лица в *незаконное обогащение путем использования должностных полномочий*, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения¹.

Н.Н. Магомедов считает, что коррупцию следует отличать от обычного взяточничества или хищения. Определяющим признаком коррупции он видит системность и приходит к выводу, что под коррупцией следует понимать *устойчивую, организованную деятельность* должностных лиц, использующих свое административное положение вопреки интересам службы с целью скрытого персонального обогащения².

Н.И. Крюкова отмечает два несовпадения законодательного определения с рассматриваемым явлением. С ее точки зрения, «коррупция как злоупотребление властью может осуществляться для получения выгоды в целях не только личного, но и корпоративного, кланового интереса. Это не всегда прямо связано с присвоением материальных ценностей, так как корпоративный интерес порой преследует политические цели». Кроме того, взяточничество отличается от коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения³. Подводя итог теоретической дискуссии по вопросам определения коррупции, автор утверждает, что «самая большая трудность в борьбе с коррупцией — это то, что ее проявления так многогранны, что при любом законодательно закреплённом определении коррупции часть этих проявлений останется за пределами действия закона»⁴.

Среди международно-правовых актов, непосредственно посвященных коррупции, первое место занимает Конвенция ООН против коррупции, при-

¹ См.: Аленкин С.В. Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование). М., 2008. С. 36.

² Магомедов Н.Н. Понятие коррупции в России // Российский следователь. 2013. № 3. С. 25–28.

³ См.: Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 29–35.

⁴ Там же.

нятая 31 октября 2003 г., ратифицированная и вступившая в силу для РФ 8 июня 2006 г.¹ В ней определения коррупции не содержится, а приводится перечень следующих коррупционных деяний:

подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 15), подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16);

хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (ст. 17);

злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18);

злоупотребление служебным положением (ст. 19);

незаконное обогащение (ст. 20), под которым понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать — в настоящий момент данный состав не имплементирован в законодательство РФ;

подкуп и хищение имущества в частном секторе (ст. 21, 22);

отмывание доходов от преступлений, сокрытие, воспрепятствование осуществлению правосудия (ст. 23–25). Следует отметить, что круговая порука, злоупотребление служебным положением с целью сокрытия преступления, физическое давление на должностное лицо, имея явно выраженную коррупционную природу, не попадают под легальное определение коррупции в Российской Федерации.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию² также использует конкретные составы коррупционных преступлений без общего определения коррупции. Помимо подкупа, злоупотребления влиянием и отмывания доходов Конвенция причисляет к коррупционным правонарушениям в сфере бухгалтерского учета (с целью совершения, сокрытия или представления в ложном свете иных коррупционных правонарушений).

¹ См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

² См.: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию: заключена в г. Страсбурге 27 января 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2009. № 9. С. 15–29.

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (не ратифицированная Российской Федерацией) содержит определение коррупции, сводящееся к перечислению нескольких составов: просьба, предложение, дача или принятие прямо или косвенно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового¹.

Анализ международных нормативных актов и непрекращающаяся полемика между юристами по вопросу дефиниции понятия коррупции позволяют прийти к выводу о многоплановости данного понятия и целесообразности существования различных подходов в борьбе с коррупцией в разных сферах, включая искусственное сужение данного понятия для решения конкретных задач в определенной сфере деятельности. Так, например, К.В. Севрюгин предлагает определение коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: «Коррупция — это социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные служащие, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»². Это определение удачно в том плане, что расширяет легально закрепленный мотив за пределы личного обогащения, но не вполне обоснованно сужает круг субъектов лишь до тех государственных служащих, которые непосредственно уполномочены на выполнение государственных функций.

Второй вывод, к которому позволяет прийти анализ приведенных подходов, заключается в том, что определяющим признаком коррупции высту-

¹ См.: Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174): заключена в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *Севрюгин К.В.* Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 8.

пают незаконность деяния, следовательно, соответствующие составы должны быть предусмотрены в законодательстве. Таким образом, первичными являются именно конкретные составы правонарушений, а общее определение коррупции строится на их основе; различным определениям будут соответствовать различные (хотя во многом совпадающие) перечни составов, но механизм уголовного (административного) преследования не изменится как для составов, попавших в легальный перечень, так и не попавших, то есть для законодательства об уголовном (административном) преследовании термин «коррупция» практического значения не имеет. Имплементация в УК РФ такого состава преступления, как незаконное обогащение (ст. 20 Конвенции ООН против коррупции), может повлиять на легальное определение коррупции, но обратное влияние не просматривается. Н. Ф. Кузнецова справедливо указывает на нецелесообразность использования термина «коррупция» как какого-либо индикатора применительно к уголовному законодательству: «Именованная коррупцией вся система корыстно-должностных преступлений, например, злоупотребление властью, превышение власти, подлоги, не только нецелесообразно, но и не согласуется с принципом дифференциации вины, ответственности и индивидуализации наказания»¹.

Д.А. Тимошенко видит социальную сущность коррупции в в дисфункции, деградации аппарата публичной власти (государственного аппарата и аппарата местного самоуправления). Коррупцированный аппарат уже непригоден для отправления функций государства и местного самоуправления, он бесполезен для общества. Это корпорация, которая обслуживает лишь внутренние свои потребности и работает в собственных интересах, сохраняя при этом видимость государственных форм².

Как отмечают И.А. Клепицкий и В.И. Резанов, в бюрократической корпорации коррупцированного чиновничества действует свое квазиправо, ква-

¹ Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных наказаний // Вестник Московского ун-та. 1993. № 1. С. 22.

² См.: Тимошенко Д.А. Взятничество в настоящее время в Российской Федерации и меры по его предупреждению // Юридический мир. 2013. № 6. С. 29–34.

зимораль, имеется своя субкультура¹. Данная характеристика коррупции позволяет прийти к важнейшему выводу: наиболее действенной мерой противодействия коррупции является разрушение коррумпированного аппарата путем последовательного устранения из него испорченных элементов — увольнения коррумпированных государственных служащих.

Обоснованную, на наш взгляд, позицию в отношении легального определения коррупции занимает Т.Я. Хабриева, отмечая, что практическая значимость этого собирательного термина не связана с совершенствованием репрессивного законодательства, поскольку в нем этот термин не используется, а применяется другой категориально-понятийный аппарат, связанный с конкретными составами коррупционной деятельности (взяточничество, подкуп и т.п.). В то же время определение коррупции позволяет очертить сферу отношений как *предметную область, на которую может быть направлена антикоррупционная государственная политика*, выбраны соответствующие средства и инструменты противодействия, в том числе правовые².

Именно такую направленность имеет Федеральный закон «О противодействии коррупции». Как отмечено в преамбуле Закона, его целью являются правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В целом российское антикоррупционное законодательство можно представить как состоящее из двух блоков:

1) административное и уголовное законодательство, устанавливающее ответственность за конкретные составы коррупционной деятельности. Для этой группы норм термин «коррупция» принципиального значения не имеет. Соответствующие нормы по сути закрепляют обязанность лиц воздерживаться от совершения определенных правонарушений;

¹ См.: Клепицкий И.А., Резанов В.И. Получение взятки в уголовном праве России. Комментарий законодательства. М., 2001.

² См.: Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

2) законодательство о противодействии коррупции, направленное на реализацию государственной политики по предупреждению и минимизации последствий коррупции, выявлению коррупционной деятельности, в котором устанавливаются требования к должному поведению лиц, препятствующему созданию условий для проявления коррупции. Выход за рамки должного поведения, установленного такими нормами, очевидно, также влечет за собой ответственность, но в этом случае следует говорить не о коррупции, а о *правонарушениях в сфере противодействия коррупции*.

В ст. 14 Федерального закона № 273-ФЗ используется формулировка «*правонарушения, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений*». А.Л. Юсупов предлагает использовать более удобный термин «*коррупциогенные правонарушения*»¹, но относит к этой категории исключительно должностные проступки. Отметим, что такое тождество, на наш взгляд, некорректно, поскольку правонарушения в сфере противодействия коррупции могут включать в себя и административные проступки, но в целом использование термина «коррупциогенный» вместо применяемой в законодательстве формулировки «правонарушения, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений», представляется более целесообразным в смысле удобства и краткости изложения материала.

Важно отметить, что наше понимание объема термина «коррупциогенный» не совпадает с объемом, который вкладывает в этот термин А.Л. Юсупов. Если в его представлении коррупциогенные правонарушения — это правонарушения в сфере противодействия коррупции, то в нашем понимании — это правонарушения, создающие условия для коррупционных правонарушений. Как будет показано далее в настоящем параграфе, первое включает второе, но шире по содержанию.

Категориальное разграничение составов правонарушений в сфере противодействия коррупции представляется крайне важным, как и использова-

¹ Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 47.

ние последовательной и согласованной терминологии. В этом отношении российское антикоррупционное законодательство последовательностью не отличается. Наиболее часто используется термин «коррупционные правонарушения». Формулировка, содержащаяся в ст. 14, а также в п. «б» ч. 2 ст. 1 Закона о противодействии коррупции позволяет заключить, что в данном акте понятия «коррупция» и «коррупционные правонарушения» равновелики по объему с той разницей, что термин «коррупция» используется для обозначения явления в целом, а «коррупционные правонарушения» — для указания на конкретные составы, в которых это явление выражается (в основном — преступления, но также и административные проступки, например, ст. 19.28 КоАП РФ). Если бы по смыслу указанного Закона коррупционные правонарушения включали в себя правонарушения в сфере противодействия коррупции, это бы означало неустрашимый цикл при определении понятия через себя самое в ст. 1 и 14. Однако ст. 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, озаглавленная «Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения», ссылается на иные составы правонарушений, предусмотренные ст. 59.1 и 59.2 названного Закона, а именно несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также ряд должностных проступков, влекущих увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия. Другими словами, законодательство о гражданской службе использует термин «коррупционные правонарушения» для обозначения правонарушений в сфере противодействия коррупции. Таким образом, речь идет не просто о несовпадении объема термина в двух указанных законах — один и тот же термин используется для обозначения непересекающихся понятий.

Неудивительно, что в литературе термин «коррупционные правонарушения» используется по-разному в зависимости от того, какой закон рас-

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

смачивается автором. Так, В.М. Корякин, П.А. Кот, Т.Л. Козлов, В.В. Григорьев, А.А. Гришковец¹ и другие понимают под коррупционным правонарушением отдельное проявление коррупции, влекущее уголовную, административную или иную ответственность. Отметим, что в Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Указом Президента РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568, содержится именно такое определение. Однако точку в дискуссии это не ставит, поскольку данный Указ утратил силу, а в новом Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы² речь идет уже «о практике реализации государственными органами положений законодательства Российской Федерации о привлечении государственных и муниципальных служащих к ответственности в связи с утратой доверия в случае совершения ими коррупционных правонарушений». Второе толкование используют Т. Избиенова, А.Л. Юсупов и др.³

Вопрос о различном содержании термина «коррупционные правонарушения» в двух законах имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку данный термин используется, к примеру, в формулировке обязанности 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 Федерального закона о противодействии коррупции). Следует ли государственному гражданскому служащему сооб-

¹ См.: *Корякин В.М., Кот П.А.* Материальная ответственность за коррупционные правонарушения // *Право в Вооруженных Силах.* 2013. № 10. С. 2–6; *Козлов Т.Л.* Противодействие коррупции в военной организации государства / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2013. С. 49; *Григорьев В.В.* Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Гришковец А.А.* Дисквалификация государственных гражданских служащих // *Административное и муниципальное право.* 2013. № 12. С. 1122–1138.

² См.: Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // *СЗ РФ.* 2012. № 12. Ст. 1391.

³ См., например: *Избиенова Т.* Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы // *Кадровик. Трудовое право для кадровика.* 2013. № 3. С. 26–34.

щать о склонении к занятию его предпринимательской деятельностью (коррупционное правонарушение в смысле закона о государственной гражданской службе)? На наш взгляд, очевидно, нет.

В настоящей работе мы будем использовать термин «коррупционные правонарушения» для обозначения составов, непосредственно составляющих явление коррупции (то есть, в значении, которое дается в Федеральном законе «О противодействии коррупции»). Составы правонарушений, перечисленные в ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе», мы будем называть «правонарушениями в сфере противодействия коррупции». Две эти группы являются непересекающимися и, разумеется, содержат более широкий перечень составов. Для их исследования представляется целесообразным провести дальнейшую, более детальную классификацию.

Прежде всего, как отмечалось выше, некоторые составы коррупционных преступлений, обозначенных в международном законодательстве, а именно — отмывание доходов, полученных незаконным путем, сокрытие, воспрепятствование осуществлению правосудия — не относятся в российском законодательстве непосредственно к коррупции. По формальному признаку коррупцией будет являться лишь деяние, предусмотренное п. «б» ч. 3 ст. 174 УК РФ — совершение лицом финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенными другими лицами преступным путем, в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом, с использованием своего служебного положения, но только в случае, если лицо имеет имущественный интерес. Легализация (отмывание) лицом денежных средств или иного имущества, приобретенного им в результате совершения преступления, в том числе с использованием служебного положения (ст. 174.1 УК РФ) формально под определение коррупции не попадает. В этом видится некоторый недостаток актуальной теоретико-правовой конструкции.

Действительно, легализуемые преступные доходы не всегда добываются в результате совершения коррупционных правонарушений, но нельзя не согласиться с Е.Н. Кондрат, утверждающей, что между коррупцией и легализацией (отмыванием) имеется взаимосвязь и взаимообусловленность: «Доходы от коррупционной деятельности нуждаются в легализации, придании правомерности владения и свободного распоряжения полученными доходами»¹.

На наш взгляд, составы преступлений, установленных ст. 174, 174.1 УК РФ, а также служебный подлог (ст. 272), воспрепятствование правосудию (ст. 294), фальсификация доказательств (ст. 303), принуждение к даче ложных показаний (ст. 309) и иные деяния, предусмотренные уголовным и административным законодательством Российской Федерации, если они совершаются лицом с использованием своего служебного положения и имеют целью *сокрытие иного коррупционного деяния* либо создание возможности свободного пользования результатами коррупционного деяния, также имеют коррупционную природу. Комплексная борьба с коррупцией невозможна без учета и противодействия данному явлению, что совершенно обоснованно нашло отражение в международных нормативных актах.

Как следствие, необходимо отметить актуальность имплементации в российское законодательство ст. 20 Конвенции ООН о незаконном обогащении. Указанная норма вызывает непрекращающуюся полемику в правовой среде. Так, О. Н. Ведерникова настаивает на том, что «отказ от использования важных полномочий в данной сфере, предоставленных международным правом, означает добровольное самоограничение, которое противоречит интересам борьбы с коррупцией в нашей стране»². Г.И. Богущ, В. Михайлов и Ю.П. Синельщиков уверены, что данное положение противоречит презумп-

¹ Кондрат Е.Н. Основные способы легализации (отмывания) преступных доходов в результате совершения коррупционных преступлений // Право и экономика. 2011. № 10. С. 61–65.

² Ведерникова О.Н. О работе Экспертного совета для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений международных конвенций о борьбе с коррупцией и зарубежный опыт конфискации имущества // Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / под ред. А.И. Долговой. М., 2008. С. 193.

ции невиновности, установленной ч. 2 ст. 49 Конституции РФ¹. В большей степени разделяя первую точку зрения, мы согласны с утверждением Т.В. Кленовой, что «если ответственность за борьбу с коррупцией возлагается на должностных лиц, которым не запрещается (значит, разрешается) жить не по доходам, это заведомо предполагает не результативную, а фиктивную уголовную политику в отношении коррупционных преступлений»².

Безусловно, рассматриваемая группа составов правонарушений могла бы быть отнесена к правонарушениям в сфере противодействия коррупции и буквально обозначена как «правонарушения, препятствующие выявлению коррупционных правонарушений». Однако, по нашему убеждению, эти деяния, будучи заведомо неправомерными, имеющими повышенную общественную опасность и явно нацеленными на устойчивый коррупционный эффект, следует отнести к «основному» блоку (вспоминая пример ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции», укажем, что склонение к воспрепятствованию правосудию должно попадать под диспозицию данной статьи).

В связи с вышесказанным мы предлагаем относить к коррупционным правонарушениям две категории деяний, обозначенные как основные и производные коррупционные правонарушения.

1. Основные коррупционные правонарушения — составы, предусмотренные административным и уголовным законодательством Российской Федерации, имеющие в качестве квалифицирующего признака использование служебного положения и преследующие в качестве цели выгоду имуще-

¹ См.: Михайлов В. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идеи в правовой системе Российской Федерации // Уголовное право. 2012. № 2. С. 113–119; Синельников Ю.П. Пути реализации статья 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике // Законность. 2014. № 2. С. 5–9; Богуш Г.И. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Вестник Московского ун-та. 2006. № 3. Сер. 11: Право. С. 32–34.

² Кленова Т.В. О проблеме ответственности за коррупционные преступления // Материалы слушаний Общественной палаты Самарской области «Об эффективности антикоррупционных мероприятий и участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики» / под ред. В.В. Полянского. Самара, 2011.

ственного характера, а также действия «второго субъекта коррупционной связи»¹, образующие самостоятельный состав правонарушения (дача взятки — получение взятки).

2. Производные коррупционные правонарушения — составы, предусмотренные административным и уголовным законодательством Российской Федерации, направленные на сокрытие иного коррупционного правонарушения либо создание условий для свободного пользования результатами коррупционной деятельности.

Что касается правонарушений в сфере противодействия коррупции, то они также представляются неоднородными по составу и подлежащими разделению на две группы, в отношении которых, как будет показано далее, целесообразно применять имеющиеся инструменты противодействия, в том числе различные виды и формы ответственности.

В первую очередь необходимо отметить отсутствие в законодательстве формального признака, по которому то или иное действие или бездействие может быть квалифицировано как создающее условия для коррупционных правонарушений. В ч. 2 ст. 1 Закона о противодействии коррупции дается определение собственно *противодействию коррупции*. Это деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Представляется очевидной обратная зависимость между деятельностью по противодействию коррупции и совершением соответствующих правонарушений. Наиболее логичным видится определение правонарушений в сфере противодействия коррупции как

¹ Н.И. Мельник выделяет два варианта коррупционного поведения, в одном из которых коррупционер самостоятельно удовлетворяет личный интерес или интерес иного лица с помощью предоставленной ему власти или должностных полномочий, а во втором наблюдается взаимодействие двух субъектов, каждый из которых при помощи коррупционной связи стремится удовлетворить свой интерес. См.: Мельник Н.И. Механизм преступного коррупционного поведения // Уголовное право. 2000. № 1. С. 70–73.

действия или бездействия, создающего препятствие деятельности по профилактике коррупции. Как было обосновано нами ранее, препятствие деятельности по борьбе с коррупцией следует рассматривать как отдельную категорию коррупционных правонарушений. Что же касается деятельности по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, то корреляция с какими-либо составами правонарушений представляется неочевидной.

Практический интерес представляют следующие меры по профилактике коррупции, содержащиеся в ст. 6 Закона о противодействии коррупции:

антикоррупционная экспертиза правовых актов;

проверка в установленном порядке сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы;

установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении него иных мер юридической ответственности, непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Данный перечень, очевидно, является открытым и неполным даже по сравнению с положениями самого Закона. Так, Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ¹ введен запрет отдельным категориям лиц открывать

¹ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 102-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» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

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 (ст. 7.1). Однако в перечень мер по профилактике коррупции указанный запрет не попал, что свидетельствует о декларативном характере перечня. Между тем существует объективная необходимость в наличии формального критерия по отнесению конкретного деяния к категории правонарушений в сфере противодействия коррупции.

В частности, п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает в качестве основания для увольнения государственного гражданского служащего утрату доверия представителем нанимателя в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных *в целях противодействия коррупции* данным Федеральным законом, Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами. Указанная норма предусматривает открытый перечень оснований для применения к государственному служащему такой меры дисциплинарной ответственности, как увольнение. При этом критерием отнесения конкретного поступка к основаниям для утраты доверия служит цель установления нарушенного запрета, ограничения либо обязанности. И если каждую норму Закона о противодействии коррупции можно считать попадающей под этот критерий, то применительно к обязанностям, установленным для государственных служащих иными федеральными законами, не всегда представляется возможным определить, установлена ли данная норма именно в целях противодействия коррупции. Борьба с коррупцией (как составная часть противодействия) в таком критерии не нуждается, поскольку, как будет показано далее, практически все коррупционные правонарушения предусматривают дисквалификацию как меру ответственности. Что касается профилактики, такой критерий необходим, чтобы избежать субъективного фактора при уста-

новлении основания для увольнения в связи с утратой доверия (более подробно данный вопрос будет раскрыт далее). Следует еще раз подчеркнуть важность объективного критерия, которым может служить приведенный в Федеральном законе перечень мер по противодействию (и в частности, по профилактике) коррупции.

Наибольшую конкретизацию перечень мер по профилактике коррупции получил в законодательстве о государственной службе, в частности в ст. 59.2 «Увольнение в связи с утратой доверия» Закона о государственной гражданской службе. Анализ отдельных составов коррупционных правонарушений, приведенных в этой статье, а также в нормах закона о противодействии коррупции позволяют выделить две их группы на основании тех же признаков, что и в приведенной выше классификации коррупционных правонарушений:

1) собственно действия или бездействия, создающие условия для коррупционных правонарушений. К этому перечню составов можно отнести, например, принятие коррупционного нормативного акта¹, неурегулирование служебного конфликта, участие гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией и др. Эту группу далее будем обозначать коррупционными правонарушениями;

2) непредоставление информации либо предоставление заведомо недостоверной или неполной информации, обязанность раскрытия которой установлена антикоррупционным законодательством (например, предоставление государственным 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 — п. 2 ч. 1 ст. 59.2

¹ В соответствии с современным законодательством данное деяние не является правонарушением, поскольку не предусматривает ответственности. Однако, по нашему мнению, оно, несомненно, создает условия для проявления коррупции и в этом качестве должно всесторонне изучаться. Как вариант можно подумать об установлении ответственности за не проведение или ненадлежащее проведение антикоррупционной экспертизы (при условии предварительного изучения и конструирования понятия «ненадлежащее проведение»). Детальное исследование данного вопроса выходит за рамки настоящего исследования.

Закона о государственной гражданской службе). В отношении непредоставления информации видится разумным принятие иных мер ответственности, чем для правонарушений первой группы. Во-первых, отсутствует прямая зависимость между данным деянием и коррупционными факторами: недостоверная информация может быть предоставлена как умышленно, так и вследствие ошибки. Во-вторых, непредоставление или искажение сведений может способствовать сокрытию: а) коррупционного фактора, например, сведений о необоснованном обогащении; б) коррупциогенного фактора, например, заинтересованности, которая может привести, но не обязательно приведет к конфликту интересов¹; в) не иметь никакого отношения к коррупционным правонарушениям. Представляется перспективным исследование степени вины и меры ответственности государственного служащего применительно к каждому из этих трех случаев.

По нашему мнению, п. 4 ст. 6 Закона о противодействии коррупции следовало сформулировать более широко в соответствии с духом современного антикоррупционного законодательства. Мерой по профилактике коррупции служит установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, *неисполнение обязанностей, несоблюдение запретов и ограничений, принятых с целью противодействия коррупции* (а не только непредоставление сведений о доходах и расходах).

Значение названной антикоррупционной меры нельзя переоценить, поскольку, как отмечалось выше, только изъятие зараженных элементов механизма государственного управления — отстранение коррупционеров от государственной службы — может привести к реальным результатам в борьбе с

¹ Как отмечают Е.П. Ким и А.В. Быков, «конфликт интересов на службе является как бы «пограничным состоянием», находясь в котором, служащий неизбежно принимает то или иное решение, влекущее определенные правовые последствия», причем не обязательно разрешение конфликта интересов противоправным путем (Ким Е.П., Быков А.В. Понятие коррупционного преступления: конфликт интересов на службе как основа коррупционного преступления // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (19 апреля 2013 г., г. Хабаровск)) / под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова. Хабаровск, 2013.

данным явлением. При этом установление соответствующих обязанностей, ограничений и запретов должно осуществляться на основе принципов законности, научности, стабильности, системности и целесообразности.

Таким образом, проанализировав понятие коррупции и иных производных, мы пришли к выводу об обоснованности и целесообразности следующей классификации неправомερных деяний:

1. Коррупционные правонарушения, включающие следующие виды:

собственно коррупционную деятельность в понимании легального определения коррупции;

неправомерную деятельность по сокрытию иных коррупционных правонарушений, а также создание условий для свободного пользования их результатами.

2. Правонарушения в сфере противодействия коррупции, включающие следующие виды:

нарушения запретов и ограничений, неисполнение обязанностей, установленных в целях профилактики коррупции — коррупциогенные правонарушения;

непредоставление информации, а также предоставление неполной и недостоверной информации, обязательность раскрытия которой установлена в законодательстве о противодействии коррупции.

Предложенная классификация может применяться для выработки мер противодействия соответствующим коррупционным проявлениям, в том числе установления формы и меры юридической ответственности. Мы используем данную классификацию по отношению к ответственности государственных служащих в виде увольнения.

1.2. 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-

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730; 2015. № 7. Ст. 1022.

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

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020.

³ См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; 2014. № 52. Ч. I. Ст. 7542.

⁴ См.: СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

⁵ Можно констатировать, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наряду с Федеральным законом «О противодействии коррупции» выступает системообразующим законодательным актом для всех других видов государственной службы в сфере противодействия коррупции. Поэтому именно нормам Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применительно к увольнению за совершение коррупционных действий в дальнейшем будет уделено наибольшее внимание.

«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.

Часть 1.1 ст. 37 рассматриваемого Закона использует еще один термин — «утрата доверия» (который будет подробно анализироваться во второй главе). Поскольку иных оснований для утраты доверия, помимо нарушения

¹ Чаннов С. Совершенствование антикоррупционных законов // ЭЖ-Юрист. 2012. № 10. С. 15.

² См.: Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014. В комментарии к ч. 2 ст. 32 в качестве примера антикоррупционной нормы авторы приводят обязанность в течение двух лет после увольнения с государственной службы при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя сведения о последнем месте своей службы, что в контексте временного отстранения государственного служащего кажется нам нелогичным.

антикоррупционных требований, данная норма не подразумевает, это позволяет связать ст. 37 со ст. 59.2, в которой содержится перечень конкретных оснований увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия. Два основания связаны с неисполнением обязанностей:

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

непредоставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера как своих, так и супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо предоставление заведомо недостоверных или неполных сведений. Особенность данной нормы состоит в том, что она является одновременно и профилактической мерой, и мерой по выявлению коррупционных правонарушений.

Остальные четыре основания относятся к запретам, установленным в целях профилактики коррупции:

запрет на участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации (п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе);

осуществление предпринимательской деятельности (п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе);

вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (п. 16 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе);

нарушение 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 Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться ино-

странными финансовыми инструментами (ч. 1.1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе).

Первые пять требований закреплены в ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», а последнее требование устанавливается в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 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». Более того, названные федеральные законы указывают на нарушение этих требований как на основание для увольнения в связи с утратой доверия, а также содержат норму, свидетельствующую об антикоррупционной направленности самого Закона (преамбула и ст. 2 Федерального закона № 273, ст. 1 Федерального закона № 79). Таким образом, ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе консолидирует правовые основания для увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия, установленные иными законами.

Большинство комментаторов закона сходятся в том, что перечень оснований для увольнения в связи с утратой доверия является закрытым, но перечень антикоррупционных требований к государственному гражданскому служащему этими основаниями не ограничивается. В ст. 59.1 предусмотрены иные меры ответственности за несоблюдение антикоррупционных требований: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии. Конкретных оснований в статье не приводится, то есть именно в данном случае правоприменителю и предлагается установить цель введения соответствующего требования.

В литературе получила распространение точка зрения, согласно которой таким образом законодатель счел нужным разделить все правонарушения в сфере противодействия коррупции на две группы: тяжкие, влекущие увольнение с гражданской службы в связи с утратой доверия, и прочие, за которые могут быть применены взыскания, не связанные с прекращением государ-

ственно-служебных отношений¹. На наш взгляд, такая модель является конструктивной и может быть распространена на иные категории работников. Для полного анализа проблемы требуют рассмотрения все три группы дисциплинарных проступков государственных служащих, образующие пересекающиеся составы:

1. *Тяжкие проступки*. Такие правонарушения обладают двумя конститутивными признаками: а) повышенная общественная вредность; б) универсальность. Последний признак означает, что характер данных правонарушений не зависит от сферы деятельности работника.

Повышенная общественная вредность влечет особую дисциплинарную ответственность за совершение данных правонарушений, а именно — досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой должности или увольнение в связи с утратой доверия (в зависимости от правового статуса соответствующего лица).

Универсальность не означает, что данные составы должны распространяться на все категории работников. Напротив, некоторые требования, запреты и ограничения следует распространять лишь на определенный перечень должностей, за которыми закреплены организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, полномочия по осуществлению контрольных и надзорных мероприятий, управлению государственным имуществом, и т.д. Представляется, что повышенная общественная вредность данных правонарушений обусловлена именно полномочиями и должностными обязанностями данных лиц. Более того, по нашему мнению, перечни должностей для каждого антикоррупционного требования этой группы могут совпадать.

Последний вопрос заслуживает специального рассмотрения. Важно отметить, что некоторые антикоррупционные требования, такие как занятие

¹ См.: Чаннов С. Совершенствование антикоррупционных законов // ЭЖ-Юрист. 2012. № 10. С. 15; Огороков В.К. Антикоррупционное законодательство в системе органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 34–39.

предпринимательской деятельностью, безусловно, распространяются и должны распространяться на все категории государственных служащих. Однако повышенная общественная вредность нарушения данного запрета возникает, по нашему мнению, лишь в том случае, когда его субъектом выступает лицо, занимающее высокую должность и наделенное широкими полномочиями. К низкооплачиваемому обеспечивающему специалисту, оказывающему платные услуги, не связанные со служебной деятельностью, могут быть по усмотрению представителя нанимателя применены мягкие меры дисциплинарной ответственности.

Тяжкие правонарушения в сфере противодействия коррупции представляется необходимым консолидировать в специальной норме федерального закона «О противодействии коррупции». В связи с этим предлагается дополнить ч. 1 ст. 13.1 п. 6: «несоблюдение лицом, на которое в соответствии с федеральным законом распространяется данный запрет, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми запрета 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».

Кроме того, представляется целесообразным отнести к составу тяжких правонарушений, влекущих увольнение с государственной службы, нарушение обязанности 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 Федерального закона о противодействии коррупции) — при условии предлагаемого ограничения перечня должностей. Так, например, рядовой сотрудник ГИБДД, отказавшийся от получения взятки, но не сообщивший о факте ее предложения, вряд ли заслуживает увольнения в связи с утратой доверия. Если же взятка предлагалась, например, главе муниципального района, очевидно, речь идет об ином масштабе преступного умысла и сокрытие этого умысла представляет повышенную общественную опасность. При этом заслуживает глубокой научной разработки и

закрепления в законодательстве понятие «обращение в целях склонения»: лицо, склоняемое к совершению коррупционного правонарушения, должно быть заведомо осведомлено о целях обратившегося к нему лица.

2. *Иные правонарушения в сфере противодействия коррупции*, которые заключаются в нарушении запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. В зависимости от тяжести совершенного правонарушения и вины субъекта по усмотрению представителя нанимателя (работодателя) могут применяться различные формы дисциплинарной ответственности: от выговора до увольнения (но не по основаниям утраты доверия). Предлагается в ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе» расширить необоснованно ограниченный, по сравнению с иными нормативными актами, перечень взысканий.

О.О. Лаврентьева высказала предложение, в соответствии с которым для обеспечения реализации запретов, связанных с режимом гражданской службы, целесообразно применять в случае нарушения подобных запретов такое дисциплинарное взыскание, как освобождение от занимаемой должности гражданской службы, а если это нарушение имеет отягчающие вину обстоятельства, то применять к служащему и такое наказание, как увольнение с гражданской службы. По ее мнению, данное положение подняло бы значение соответствующих запретов и тем самым способствовало бы противодействию коррупции в системе государственной службы¹. Считаем, что данное предложение не лишено оснований, но лишь в том случае, если законодатель будет рассматривать вину как квалифицирующий признак коррупционного правонарушения (что в настоящее время не соответствует действительности). К рассмотрению данной темы мы вернемся во второй главе.

Как и в случае тяжких проступков важно дифференцировать применяемые антикоррупционные меры по субъектному составу правонарушителей. Нами подробно был рассмотрен антикоррупционный эффект анализа данных, позволяющего перейти от открытости к прозрачности как важному принципу

¹ См.: Лаврентьева О.О. Административно-правовое регулирование противодействия коррупционным рискам в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 601.

противодействия коррупции¹. В результате был сформулирован вывод, что анализ сведений о доходах и расходах бесперспективен в целях выявления бытовой коррупции. Государственные служащие, занимающие младшие должности гражданской службы, не наделенные правом принятия решений, как правило, не имеют возможности осуществлять коррупционную деятельность в масштабах, которые нашли бы отражение в структуре их доходов и расходов. Для противодействия исключительным случаям необходимы меры, менее затратные с точки зрения бюрократических процедур. Говоря об избыточности административных процедур, уместно привести точку зрения Ю.С. Избачникова, который, споря с обоснованностью состава административных проступков ст. 7.29–7.32 Кодекса РФ об административных правонарушениях применительно к рядовым членам конкурсных комиссий, утверждает, что на практике члены конкурсных комиссий, будучи *de facto* зависимыми от руководителей, делают то, что им приказывают или на что указывают. Избыточный подход приводит к тому, что непосредственные организаторы и руководители коррупционных схем остаются вне внимания, а накладываемые на членов комиссий штрафы часто компенсируются из «черных касс»².

Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» включает в перечень высшие должности федеральной государственной гражданской службы, должности руководителей и заместителей руководителей, а также должности федеральной гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками. В разд. III

¹ См.: *Сорокин Р.С.* Прозрачность как основной принцип противодействия коррупции // Потенциал современной науки. 2015. № 1. С. 109–112.

² *Избачников Ю.С.* Роль специализированных организаций в коррупционных схемах при размещении государственного заказа // Культура: управление, экономика, право. 2012. № 2. С. 12–15.

Указа содержатся критерии отнесения должностей к данной группе. В частности, их исполнение должно предусматривать:

осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций;

осуществление контрольных и надзорных мероприятий;

управление государственным имуществом;

осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений и др.¹

В целом такой подход представляется аргументированным, хотя вызывает сомнения пункт «предоставление государственных услуг гражданам и организациям». На наш взгляд, данная формулировка избыточна, речь должна идти только о должностях, связанных с принятием решений в сфере оказания госуслуг (причем, частично эта категория перекрывается пунктом «выдача лицензий и разрешений»). На наш взгляд, данный набор критериев следует использовать в качестве ограничительного. Необоснованное расширение перечней должностей государственной службы, при назначении на которые и замещении которых лица обязаны предоставлять сведения о доходах и расходах, ведет к распылению усилий контролирующих органов и излишней забюрократизированности госаппарата, что лишь создает дополнительные предпосылки для коррупционных проявлений. Между тем в многочисленных нормативных актах отдельных государственных органов в этот перечень включаются специалисты ведущей группы должностей государственной службы², отдельные должности федеральной государственной гражданской

¹ См.: СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

² См.: Приказ Минэнерго РФ от 28 августа 2009 г. № 392 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2009. 30 сент.; Приказ Роснедр от 25 августа 2009 г. № 544-к «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы центрального аппарата и территориаль-

службы, категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей¹ и т.д., что, на наш взгляд, нецелесообразно.

3. *Прочие дисциплинарные проступки*, то есть, неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него служебных обязанностей. Возможности представителя нанимателя (работодателя) по наложению дисциплинарных взысканий принципиально не отличаются от предыдущего случая. Более того, в нормативных актах, регулирующих прохождение государственной службы определенного вида, правонарушения в сфере противодействия коррупции отнесены к нарушениям служебной дисциплины (см., например, ст. 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²), а антикоррупционные требования перемешаны с иными требованиями к служебному поведению (ст. 18 Закона о государственной гражданской службе). В связи с этим возникает вопрос: какие правовые последствия имеет отнесение или неотнесение конкретного дисциплинарного проступка к группе «коррупциогенных»?

ных органов Федерального агентства по недропользованию, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2009. 7 окт.

¹ См.: Приказ Роспотребнадзора от 30 октября 2009 г. № 670 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Роспотребнадзора, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2009. 16 дек.; Приказ Рособнадзора от 27 марта 2013 г. № 306 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2013. 21 июня.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020.

Основных различий здесь три. Во-первых, увольнение в связи с утратой доверия может применяться только за нарушение антикоррупционных требований (но не только за тяжкие правонарушения). Во-вторых, различается порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения¹ (например, в отношении государственных гражданских служащих этот порядок регламентируется ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). В-третьих, различаются обстоятельства, устанавливаемые в процессе привлечения к ответственности. Более подробно этот вопрос будет рассмотрен во второй главе.

1.3. Нормативно-правовые основания увольнения с государственной службы за нарушения антикоррупционных требований

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» по отношению к законодательству об отдельных видах государственной службы в сфере противодействия коррупции в настоящее время играет особую, системообразующую роль. На наш взгляд, это не вполне отвечает принципу системности, поскольку указанный Закон находится на том же уровне иерархии, что и федеральные законы об иных видах государственной службы. Многочисленные горизонтальные связи между одноуровневыми законами ведут к постепенному ничем не обоснованному рассогласованию. Так, в Федеральный закон № 79-ФЗ Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”»² была введена ст. 20.1 «Представление сведений о расходах», на которую не сделана ссылка в вышеприведенных статьях (хотя ст. 20

¹ В терминологии Закона о государственной гражданской службе.

² См.: СЗ РФ. 2012. № 50. Ст. 6954.

и 20.1 имеют взаимодополняющее значение и соответствующие обязанности предусмотрены Федеральным законом «О противодействии коррупции»). Кроме того, за несоблюдение антикоррупционных требований к сотрудникам Следственного комитета, сотрудникам полиции, работникам прокуратуры и т.д. могут быть применены различные меры ответственности, включая увольнение по соответствующему основанию (см., например, ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 403, ст. 41.9, 41.7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), что представляется вполне логичным в отличие от ограниченного списка ст. 59.1 Закона о государственной гражданской службе.

С точки зрения принципа системности и во исполнение принципов единства системы государственной службы Российской Федерации, ее правовых и организационных основ (ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»)¹ общие для всех видов государственной службы антикоррупционные требования уместно было бы собрать в специальном законе. Поскольку Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», хотя и занимает в иерархии соответствующее положение, непосредственно не регулирует правовой статус государственного служащего, представляется уместным в качестве такового использовать Закон «О противодействии коррупции». В нормах данного Закона могут быть отражены все антикоррупционные требования, а для соотнесения конкретных требований с должностями, на которые они распространяются, использоваться подзаконные нормативные акты.

Такой подход уже использован в Постановлении Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом „О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции”². Данное Постановление касается ра-

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² См.: СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3833.

ботников, замещающих определенные должности в фондах и иных организациях, созданных на основании федеральных законов, а также для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и принято для реализации положения ст. 349.2 Трудового кодекса РФ. Смысл этой статьи требовал от Правительства РФ определить, в каких случаях и в каком порядке на работников Пенсионного фонда РФ и иных фондов и организаций распространяются антикоррупционные меры, но, не ограничившись указанной задачей, регулятор включил в нормативный акт и сами эти меры. Представляет интерес позиция Министерства труда и социальной защиты РФ (данный орган в соответствии с п. 25 Указа Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции”»¹ наделен функцией по оказанию консультативной и методической помощи в реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ о противодействии коррупции), согласно которой данный перечень ограничений, запретов и обязанностей является закрытым применительно к указанным в Постановлении категориям работников. Для государственных гражданских служащих, как следует из разъяснений, установлены дополнительные ограничения и запреты².

Юридическая техника, нашедшая отражение в Постановлении Правительства РФ № 568, достойна использования в качестве образца. Ограничения, запреты и обязанности здесь классифицированы в отдельных перечнях. В частности, выделяются следующие ограничения:

принимать без письменного разрешения работодателя (его представителя) от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий), если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями;

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.

² См.: Разъяснения Департамента развития государственной службы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 18-2/4062. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

заниматься без письменного разрешения работодателя (его представителя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

В настоящее время законодательство о противодействии коррупции оперирует достаточно универсальными требованиями, имеющими важное значение для всех областей государственной службы. По мере углубления научного понимания специфики коррупции в определенной сфере, антикоррупционные требования могут конкретизироваться. Так, для правоохранительных видов деятельности и, в частности, для сотрудников полиции характерны более жесткие требования — в связи с тем, что степень подверженности в них коррупции наиболее выражена¹. В соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в случае прекращения в отношении его уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, то есть по нереабилитирующим основаниям.

¹ См.: Канунникова Н.Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 7.

Недопустимость истребования от гражданина иных документов и сведений, помимо предусмотренных регламентом государственной услуги, может быть явно обозначена как антикоррупционный запрет в сфере оказания государственных услуг.

Объединение всех этих специфических требований в одном федеральном законе явно нецелесообразно. В связи с этим представляются возможными два варианта:

1. Принятие отраслевых антикоррупционных стандартов, содержащих требования, ограничения и запреты в соответствующей отрасли как подзаконных нормативных актов — дополнений к федеральному закону «О противодействии коррупции».

2. Консолидация антикоррупционных требований в отдельной статье отраслевого Федерального закона, озаглавленной «Ограничения, обязанности и запреты, установленные в целях противодействия коррупции...» (например, «...на государственной службе»). При этом должны быть явно выделены ограничения, обязанности и запреты, нарушение которых влечет увольнение с государственной службы.

Обратим внимание на то, что для соотнесения антикоррупционных требований и должностей в современном российском законодательстве используются два различных подхода:

1. Подход «должность-требования»: для заданного перечня должностей указываются антикоррупционные требования, которые распространяются на работников, занимающих эти должности. Примером является рассмотренное выше Постановление Правительства РФ № 568.

2. Подход «требование-должности». Для конкретных обязанностей, ограничений и запретов указываются перечни должностей, на которые они

распространяются. Здесь можно привести примеры многочисленных нормативных актов государственных органов¹.

Одновременное использование указанных подходов представляется нецелесообразным, затрудняющим мониторинг законодательства и, как следствие, опасным нарушением двух системных принципов *полноты* и *противоречивости*. Если в нормативном акте, регулирующем правовой статус определенной категории служащих, отсутствует некоторый антикоррупционный запрет, означает ли это отсутствие такого запрета или необходимо проверить также перечни должностей, на которые распространяется такой запрет? Если перечни таких должностей предусмотрены бланкетной нормой, но не приняты, следует ли считать их наличествующими в том случае, если хотя бы в каких-то правовых актах соответствующий антикоррупционный запрет распространяется на определенные категории служащих (работников) или рассматривать это как пробел в правовом регулировании?

Антикоррупционное законодательство, построенное на основе *одного из выбранных подходов*, исключает возникновение противоречия. Полнота достигается принятием соответствующих нормативных актов по мере необхо-

¹ См., например, Приказ Минобрнауки России от 24 апреля 2013 г. № 306 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Министерства образования и науки Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2013. № 145; Приказ Минкомсвязи России от 20 февраля 2013 г. № 27 «О Перечне должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2013. № 62; Приказ Следственного комитета России от 28 сентября 2012 г. № 67 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в Следственном комитете Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2012. № 289 и др.

димости урегулировать статус новых субъектов (первый подход) или появления новых антикоррупционных требований (второй подход).

Каждый подход имеет свою сильную сторону, что, вероятно, и помешало законодателю вовремя остановиться на одном из них.

Вопрос о том, какие антикоррупционные требования распространяются на конкретного служащего, имеет важное практическое значение для определения правового статуса данного субъекта.

Не менее важное значение для совершенствования законодательства и теоретического исследования проблем противодействия коррупции, как было продемонстрировано в предыдущем параграфе на примере требования о декларировании доходов и расходов, имеет и вопрос о том, на каких служащих распространяется или должно распространяться конкретное антикоррупционное требование.

По нашему мнению, при выборе подхода для систематизации законодательства следует ориентироваться в первую очередь на правоприменителя, поэтому использовать следует второй подход.

Модель «требование-должности» может быть воспроизведена по модели «должность-требования» при условии, что одинаковые антикоррупционные требования сформулированы идентично. Если все интересующие нас антикоррупционные требования сведены в едином Законе «О противодействии коррупции», то это условие вполне выполнимо. Например, подобную работу выполняют специалисты СПС «КонсультантПлюс».

Практическая реализация данного предложения по систематизации законодательства может быть осуществлена в рамках одного из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, предусмотренных п. 5 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции»: введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. Согласимся с позицией А.А. Та-

расова о необходимости дополнить антикоррупционные требования процессуальными принципами, регламентами, отражающими специфику соответствующей отрасли¹. Кроме того, п. 6 ст. 7 определяет в качестве направления деятельности унификацию прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей. Вышеприведенные рассуждения не позволяют согласиться с позицией К.А. Стрельникова, считающего, что, поскольку деятельность государственных служащих определяется соответствующими нормативными актами, распространяется на каждого государственного служащего и не имеет ограничений по кругу лиц, правовая «унификация» уже имеется и ее введения заново не требуется².

В заключение отметим, что, помимо установления специальных антикоррупционных требований для различных категорий в различных нормативных актах, законодательство предполагает и возможность ограничения соответствующих требований. Так, согласно ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на сотрудника органов внутренних дел распространяются антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности, за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-розыскной деятельности. Такие ограничения, запреты и обязанности, а кроме того, сотрудники органов внутренних дел, на которых они не распространяются, в каждом отдельном случае должны определяться в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Как справедливо отмечает Л.В. Гу-

¹ См.: *Тарасов А.А.* Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве: от законодательной идеи к процедурному воплощению // *Уголовное судопроизводство.* 2010. № 1. С. 13–20.

² См.: *Стрельников К.А.* Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // *Юридический мир.* 2009. № 3.

стова, само по себе это может быть оправданным, поскольку обусловлено спецификой правоохранительной функции. Однако до настоящего момента МВД России так и не утвердило порядок определения этих случаев-исключений. В результате могут возникать проблемы, связанные со сложностью решения вопроса о распространении на каждого сотрудника полиции конкретных ограничений, запретов и обязанностей¹. Данная проблема нуждается в своевременном урегулировании — и в данном случае (как и в общем касательно изъятий из унифицированных антикоррупционных требований) также целесообразно использовать предложенную выше модель «должность-требования».

Таким образом, в результате изучения современного правового регулирования антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей на государственной службе можно сделать вывод о необходимости системного подхода к законодательному регулированию данного вопроса. Во-первых, предложено собрать все антикоррупционные требования в специальном законе (наиболее подходящим в этом смысле является Федеральный закон «О противодействии коррупции»), чтобы исключить неопределенность в установлении признака «с целью противодействия коррупции», имеющего правовое значение при квалификации проступка. Во-вторых, предложено закрепить единый подход к законотворчеству для соотнесения антикоррупционных требований с должностями, на которые распространяются эти требования: привязывать набор требований к списку должностей, а не наоборот и, тем более, не одновременно. Такой подход, по мнению автора, будет способствовать полноте и непротиворечивости законодательства. Наконец, предложено выделить среди правонарушений, связанных с нарушением антикоррупционных требований, группу тяжких, влекущих увольнение в связи с утратой доверия, унифицировав круг их субъектов и ограничив его должностями, связанными с особыми полномочиями, в том числе организационно-

¹ См.: Густова Л.В. Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 75.

распорядительными, административно-хозяйственными функциями, по осуществлению контрольных и надзорных мероприятий, управлению государственным имуществом и т.д. Далее мы конкретизируем некоторые выводы применительно к конкретным сферам деятельности государственных служащих.

Мы рассмотрели различные виды противоправных деяний, посягающих на общественные отношения в сфере государственной службы, провели их классификацию, осуществили комплексное исследование мер профилактики коррупции на государственной службе и в результате пришли к выводу, что стержнем всей системы противодействия коррупции является построение научно обоснованной, целостной, системной и целесообразной правовой модели, устанавливающей антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты государственных служащих, нарушение которых является основанием для применения различных мер юридической ответственности, ключевое место в которой занимает увольнение с государственной службы.

ГЛАВА 2. УВОЛЬНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ КАК МЕРА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

2.1. Система юридической ответственности государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции

Одним из основных способов предотвращения тех или иных негативных явлений в самых различных областях общественной жизни, которые противоречат нравственным и социальным нормам, воплощенным в правовой форме — и в том числе коррупционным проявлениям — служит установление мер юридической ответственности. Юридическая ответственность неотрывно связана с обеспечением неотвратимости наказания за правонарушение, которое, в свою очередь, по словам С.Н. Братуся, выступает необходимым условием законности, воспитания граждан, должностных лиц в духе подлинного уважения к закону¹.

Как верно отмечает П.П. Серков, «законодательного определения юридической ответственности не существует»². Ввиду сложности и многоаспектности данного явления в настоящее время нет и единого доктринального определения данного понятия. В учебнике по теории государства и права под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько юридическая ответственность рассматривается как один из видов социальной ответственности, главная особенность которой состоит в том, что она связана с нарушением юридических норм, законов, за которыми стоит принудительный аппарат государства. По мнению авторов, в структуре юридической ответственности «всегда присут-

¹ См.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 3.

² Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 42.

ствуется карательный, воспитательный и превентивный моменты»¹. В другом учебнике юридическая ответственность определяется как особое правовое состояние, в силу которого лицо обязано претерпевать определенные лишения государственно-принудительного характера за совершенное правонарушение². Б.Т. Базылев рассматривает юридическую ответственность как «общий, комплексный по содержанию (состоящий из норм различных отраслей), своеобразный по структуре (включающий в себя институты и целую отрасль), охранительный по назначению, функциональный институт права, регулирующий деликтные отношения методом наказания правонарушителей»³.

В целях исследования специфики юридической ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений нет необходимости вступать в полемику по вопросам наиболее корректного доктринального определения. Вместо этого можно опереться на следующие основные признаки юридической ответственности, которые, по нашему мнению, удачно выделяет Ю.Б. Носова:

- 1) неразрывная связь с правонарушением;
- 2) применение государственного принуждения;
- 3) в своей сущности юридическая ответственность — суть претерпевание правонарушителем каких-либо неблагоприятных последствий в виде лишений и ограничений личного, организационного или имущественного характера⁴.

Отдельно стоит подчеркнуть общую позицию о том, что отсутствие вины лица в совершении деяния исключает возможность привлечения его к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности⁵. Данная

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2006. С. 215.

² См.: Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М., 2004. С. 321.

³ Базылев Б.Т. Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 47.

⁴ См.: Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. С. 7.

⁵ См.: Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В., Воробьев Н.И. и др. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014.

позиция находит нормативное воплощение в ст. 5 УК РФ (объективное вменение, то есть уголовная ответственность за невиновное причинение вреда, не допускается)¹, ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ (лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина)², а также в определении дисциплинарного проступка, содержащемся в ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В некоторых работах обосновывается расширительная модель юридической ответственности. Так, В.Д. Карачун предлагает включать в нее меры административного пресечения, утверждая, что «юридическая ответственность как реальное неблагоприятное последствие административно-правового воздействия может иметь место и в отсутствие наказания за совершение административно наказуемого деяния»³. Мы не считаем эту модель обоснованной и в настоящей работе будем придерживаться классического подхода.

В науке ведется дискуссия по вопросу позитивной юридической ответственности, которая представляет собой обязанность соблюдать предписания, требования правовых норм⁴ и, по мнению Б.Т. Базылева, находит выражение в реальном правомерном поведении⁵. На протяжении последних десятилетий не прекращаются попытки объединить позитивную и ретроспективную (негативную) юридическую ответственность в единое двухаспектное явление (представителями этой точки зрения выступают Р.И. Косолапов, Н.И. Матузов, В.С. Марков, Н.А. Слободчиков и др.). По мнению Г.А. Га-

¹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2015. № 29. Ст. 4393.

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Карачун В.Д. Меры обеспечения в административном процессе: юридическая обязанность как юридическая ответственность // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 75–77.

⁴ См.: Липинский Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 37–51.

⁵ См.: Базылев Б.Т. Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 26.

джиева, реального прогресса в этом направлении нет. Как образно выразился О.С. Иоффе, «если воздушный шарик сильно надуть, то он обязательно лопнет»¹. А.Ф. Вишне夫斯基 утверждает, что в правовой позитивной ответственности по существу нет юридического содержания, это, скорее, ответственность этического плана: «Сторонники позитивной ответственности пытаются придать юридической ответственности не свойственное ей позитивно-нравственное содержание. Юридическая же ответственность по своей природе априори является негативной»².

Многие авторы осторожно высказываются о возможности объединения двух указанных видов ответственности, после чего сосредотачиваются на рассмотрении единственной, интересующей их модели. Мы последуем их примеру и будем рассматривать в основном «классическую», негативную юридическую ответственность как правовой механизм противодействия коррупции в деятельности государственных служащих.

Существует пять основных видов юридической ответственности: материальная, дисциплинарная, административная, гражданско-правовая, уголовная³.

В первой главе настоящего исследования была предложена классификация нарушений антикоррупционного законодательства и выделены коррупционные правонарушения в значении Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴ и правонарушения в сфере противодействия коррупции. Очевидно, что для борьбы с правонарушениями первой группы законодатель использует главным образом меры уголовной и административной ответственности, а для борьбы с правонарушениями в сфере противодействия коррупции — меры дисциплинарной ответственности.

¹ Цит. по: *Гаджиев Г.А.* Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 7–15.

² *Вишне夫斯基 А.Ф.* Юридическая ответственность: некоторые аспекты теоретического осмысления в правовой науке // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2013. № 4. С. 18–28.

³ См.: *Юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М., 2012. С. 515.*

⁴ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Исследование уголовной ответственности за коррупционные правонарушения выходит за рамки данной работы. Остановимся только на одном, принципиальном, на наш взгляд, аспекте. Как отмечалось в первой главе диссертации, УК РФ не содержит термина «коррупция», а тем более, одноименного состава преступления. Коррупционные преступления рассредоточены по различным главам и даже различным разделам Особенной части. Как справедливо отмечает Р.К. Мелекаев, некоторые из преступлений могут признаваться либо не признаваться коррупционными в зависимости от того, какое содержание вкладывается в термин «коррупция»¹. По мнению В.А. Григорьева, в отечественном уголовном законодательстве насчитывается 80 составов преступлений, которые при определенных условиях могут быть отнесены к числу коррупционных². Несмотря на Закон «О противодействии коррупции», отнесение тех или иных составов к коррупционным является по-прежнему доктринальным.

Следует согласиться с Р.К. Мелекаевым в том, что подобное разночтение может оказать влияние на статистическую отчетность³. Но может ли оно оказать влияние на квалификацию деяния и назначение мер юридической ответственности? В Федеральном законе «О противодействии коррупции» содержатся три важных отсылки к содержанию коррупционных правонарушений. В первую очередь, следует обратить внимание на ст. 13 Закона о противодействии коррупции. Согласно ч. 2 этой статьи физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы. Далее согласно ч. 1 ст. 14 в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений *или правонарушений, создающих условия для со-*

¹ См.: Мелекаев Р.К. Коррупционные преступления: доктрина и проблемы законодательного закрепления в Российской Федерации // Общество и право. 2011. № 3. С. 198–201.

² См.: Григорьев В.А., Дорошин В.В. Коррупционное преступление: понятие, признаки, виды. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Мелекаев Р.К. Указ. раб. С. 199.

вершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Наконец, ст. 9 устанавливает обязанность государственного или муниципального служащего 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.

Используемый в формулировке ч. 2 ст. 13 оборот «в соответствии с законодательством Российской Федерации» отсылает к ст. 47 УК РФ. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью (ч. 1 ст. 47). Оно устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания (ч. 2 ст. 47). В соответствии с ч. 3 данный вид наказания может назначаться в качестве дополнительного вида наказания и в случаях, когда оно *не предусмотрено* соответствующей статьей Особенной части УК РФ, если с учетом характера и степени общественной опасности совершенного преступления и личности виновного суд признает невозможным сохранение за ним права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (КоАП РФ в ст. 3.11, регулирующей дисквалификацию как вид административного наказания, аналогичной оговорки не содержит). Таким образом, ч. 2 ст. 13 Закона о противодействии коррупции содержит формальное основание для суда назначать в качестве наказания за любое коррупционное преступление лишение права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы. В то же время приходится согласиться с мнением В.В. Григорьева о том, что эта норма «не имеет самостоятель-

ного значения и, по сути, отсылает к соответствующим нормам уголовного законодательства и уголовно-процессуального законодательства»¹.

С одной стороны, такое положение представляется обоснованным. Лицо, признанное судом виновным в совершении коррупционного преступления, утрачивает доверие общества и не должно представлять его интересы, замещая какие-либо должности государственной или муниципальной службы (о чем подробнее будет сказано далее). С другой стороны, это приводит к чрезмерному увеличению дискреционных полномочий судов, связанному с размытостью понятия «коррупция». Так, в статистической отчетности подразделений, осуществляющих борьбу с коррупцией в правоохранительных органах, в перечень коррупционных преступлений попадает, например, уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица (ст. 198 УК РФ)². Обозначенная перспектива вызывает сомнение и поэтому мы согласны с Р.К. Мелекаевым, который для уголовно-правовых и криминологических целей предлагает принять одно из следующих решений: в Особенной части УК РФ выделить специальную главу, посвященную коррупционным преступлениям, либо в Общей части УК РФ дать понятие коррупционного преступления и исчерпывающий перечень коррупционных преступлений³.

Государственный гражданский служащий, которому в качестве наказания за коррупционное преступление назначено судом лишение права занимать соответствующие должности государственной службы, подлежит увольнению с государственной службы по п. 1 ч. 2 ст. 39 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴.

Если говорить об административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, то ее значение видится двояким.

¹ Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Григорьев В.А., Дорошин В.В. Указ. раб.

³ См.: Мелекаев Р.К. Указ. раб. С. 200.

⁴ См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Во-первых, законодательство об административных правонарушениях позволяет распространять ответственность за коррупционные правонарушения на юридических лиц, которые не могут быть субъектами уголовной ответственности, поскольку невозможно сочетать принципы вины и личной ответственности с невиновной и коллективной ответственностью юридических лиц; у юридических лиц нет вины в традиционном уголовно-правовом смысле¹. Во-вторых, составы «коррупционных» административных проступков должны, очевидно, заполнять нишу между коррупционными преступлениями, отличающимися высокой степенью общественной опасности и коррупционными дисциплинарными проступками, локализованными в границах трудовой деятельности лиц.

Проблематика административной ответственности юридических лиц не охватывается данной работой, поэтому мы позволим себе лишь некоторые общие замечания. Во-первых, применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо (ч. 2 ст. 14 Закона о противодействии коррупции). Во-вторых, норма ч. 1 ст. 14 этого Закона является бланкетной и отсылает к конкретным составам административных проступков, причем на данный момент такими составами являются состав ст. 19.28 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (аналог ст. 291 УК РФ) и ст. 19.29 КоАП РФ — незаконное привлечение к трудовой деятельно-

¹ См.: *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 4–10. В то же время следует отметить изящную и крайне перспективную в теоретическом плане конструкцию вины юридического лица, предложенную А.Ю. Соколовым (см.: *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 13–14).

сти либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего, либо бывшего государственного или муниципального служащего¹. Последовательное и согласованное развитие антикоррупционного законодательства видится в том, что в идеале каждому составу коррупционного преступления, которое может быть совершено от имени или в интересах юридического лица должен соответствовать состав административного проступка. Например, состав ст. 285.3 УК РФ — внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений — следует, по нашему мнению, отнести к коррупционным, а предусмотренное статьей преступление может быть совершено в интересах юридического лица, но за неимением соответствующего состава в КоАП РФ привлечь юридическое лицо к ответственности на этом основании невозможно.

Остановимся подробнее на административной ответственности должностных лиц за совершение коррупционных проступков, которая также может повлечь их увольнение с государственной службы.

Административная ответственность определяется в литературе как вид государственного принуждения, выражающийся в применении административного наказания к субъектам права, совершившим административное правонарушение, виновность которых была установлена в процессе производства по делам об административных правонарушениях². И.М. Дивин предлагает следующее емкое определение: «Административная ответственность — это установленная государством мера принудительного воздействия, направленная на применение определенных санкций в отношении лица, виновного в совершении административного правонарушения»³.

¹ При этом ст. 19.28 КоАП РФ считают непроработанной, допускающей конкуренцию с нормами УК РФ, например, в части конфискации предмета преступления. Подробнее об этом см.: *Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А.* Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.

² См.: *Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.* Административная ответственность: учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2010.

³ *Дивин И.М.* К вопросу об определении понятия «административная ответственность» // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 25–27.

Административная ответственность занимает «промежуточное» положение между дисциплинарной и уголовной ответственностью. В отечественной правовой доктрине отсутствует механизм однозначного установления границ административной ответственности, который бы позволил отнести состав определенного правонарушения к административным проступкам. Это служит причиной непрекращающейся полемики в юридической литературе. Так, С.М. Зырянов критикует административное законодательство за чрезмерную репрессивность, «приводящую к конкуренции с уголовной ответственностью», отмечает «инфляцию» административных наказаний, выражающуюся в перманентном увеличении административных штрафов, сроков лишения специального права, во внедрении новых видов административных наказаний¹. С другой стороны, С.А. Денисов, напротив, предлагает расширять границы административной ответственности на составы дисциплинарных проступков государственных служащих. По его мнению, «неэффективность дисциплинарной ответственности связана с ее диспозитивностью. Диспозитивность дисциплинарной ответственности позволяет использовать ее избирательно для воздействия на принципиальных служащих, не желающих выслуживаться перед начальством. Их «приговаривают» жить по закону, в то время как для служащих, преданных руководителю, создается режим наибольшего благоприятствования и возможность безнаказанно совершать коррупционные проступки»². В отсутствие общепризнанного доктринального механизма определения границ административной ответственности *de lege lata* спор может продолжаться бесконечно. В частности, мы не видим перспективы в попытках найти критерий определения степени общественной опасности конкретных правонарушений с учетом того, что на понимание степени общественной опасности оказывают влияние и степень развития общества, и текущие политико-правовые приоритеты, и, наконец, политическая

¹ См.: Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 15–22.

² Денисов С.А. Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 200.

воля. В то же время видится возможным и необходимым проведение границы между дисциплинарной и административной ответственностью государственных служащих за нарушение законодательства о противодействии коррупции. В связи с этим следует согласиться с позицией А.В. Куракина о том, что основания административной и дисциплинарной ответственности различные и один вид ответственности нельзя заменить другим¹.

По мнению В.А. Козбаненко, административная ответственность нужна в том числе «и для того, чтобы поставить гражданскую службу на должную высоту, прочные нравственную и правовую основы. Законность как принцип деятельности на гражданской службе предполагает не только знание действующего законодательства и следование ему, но и юридически ответственное отношение гражданского служащего к своему поведению»². К сожалению, по общему мнению, государственные гражданские служащие не являются самостоятельными специальными субъектами административных правонарушений, по крайней мере, с точки зрения КоАП РФ³. Государственные служащие несут административную ответственность либо как физические лица (в случае, когда совершение административного правонарушения не связано с исполнением им служебных обязанностей), либо как должностные лица. При этом отмечается, что в настоящее время «ни в теоретическом, ни в практическом плане не решен вопрос о понятии и признаках должностного

¹ См.: *Куракин А.В.* Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // *Административное и муниципальное право.* 2008. № 5.

² *Козбаненко В.А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико-административные аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 249.

³ См.: *Сергеев А.В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 118, 120, 121, 125, 134, 141; *Бабелюк Е.Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации: Административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 131.

лица в аспекте гражданской службы»¹. Проблема усугубляется тем, что КоАП РФ и УК РФ дают различные определения понятия должностного лица.

В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Организационно-распорядительные функции включают в себя руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий, полномочия по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия. К административно-хозяйственным функциям могут быть отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.²

Следует согласиться с тем, что при дальнейшей научной разработке института административной ответственности государственных служащих и

¹ Миннигулова Д.Б. Административная и уголовная ответственность государственных гражданских служащих: коллизии правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 6. С. 27–29.

² См.: пп. 4, 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. 2009. 30 окт.

имплементации этого института в законодательство об административных правонарушениях следует учитывать разделение гражданских служащих на определенные категории (руководители, помощники руководителя, специалисты и обеспечивающие специалисты), которые выполняют различные функции в осуществлении властно-распорядительных полномочий государственного органа, служебно-правовых обязанностей при прохождении гражданской службы¹. Следует отметить перспективность концепций, выдвинутых В.М. Манохиным, который отмечал, что основным элементом правового статуса любого государственного органа является компетенция и это положение можно распространить и на правовой статус должностного лица, так как должностные полномочия являются составной частью компетенции государственного органа².

Поддержим также позицию В.В. Кизилова, который предлагает следующую новеллу в КоАП РФ относительно определения гражданского служащего как специального субъекта административной ответственности: «Гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, осуществляющий на платной основе профессиональную служебную деятельность на предусмотренной сводным реестром должностей государственной гражданской службы Российской Федерации должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом. Гражданский служащий подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, в результате которых нарушены права и интересы граждан, а также юридических лиц»³.

А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов относят к *административным коррупционным правонарушениям* обладающие признаками коррупции и не являющи-

¹ См.: Миннигулова Д.Б. Указ. раб.

² См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 124.

³ Кизиров В.В. Гражданский служащий как специальный субъект административной ответственности // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 67–70.

еся преступлениями правонарушения, за которые установлена административная ответственность: «противоправные, виновные действия (бездействие) в сфере реализации избирательных прав граждан, за которые предусмотрена административная ответственность по КоАП РФ: подкуп избирателей (ст. 5.16), незаконное финансирование избирательной кампании (ст. 5.20) и др., а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими административную ответственность за коррупционные правонарушения»¹. Очевидно, что перечисленными составами список не ограничивается. Сюда следует отнести также ст. 7.27 «Мелкое хищение» (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты с использованием государственным служащим своего служебного положения), ст. 7.30 «Нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков», ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления», ст. 15.21 «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг» и ряд др.

В соответствии с классификацией, предложенной нами в первой главе, административная ответственность наступает лишь за правонарушения первой группы — коррупционные правонарушения. Ю.В. Ростовцева отмечает, что практически все эти составы не затрагивают правонарушения, совершаемые государственными служащими в связи с нарушением ими запретов и ограничений на государственной службе, основное назначение которых заключается в предупреждении коррупционных правонарушений. По ее мнению, нарушение подобных запретов и ограничений должно сопровождаться соотносимым с правонарушением наказанием².

Мысль о введении административной ответственности за правонарушения, создающие условия для коррупционных правонарушений, вместо дис-

¹ Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. С. 3–8.

² См.: Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 47–52.

циплинарной ответственности, установленной в текущем законодательстве, высказывается и другими авторами. Так, в научно-практическом пособии под редакцией Ю.А. Тихомирова отмечается, что перспективным направлением совершенствования правового регулирования в области борьбы с коррупцией является закрепление в КоАП РФ таких составов административных правонарушений, как нарушение запрета на осуществление государственными служащими предпринимательской деятельности; нарушение требования представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; получение гражданским служащим в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц; ненадлежащее исполнение должностных полномочий (обязанностей) государственными и муниципальными служащими; злоупотребление должностными полномочиями; превышение должностных полномочий, если это не повлекло существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства; неэффективное использование бюджетных средств (административной ответственности за нецелевое их расходование) и др.¹

Представляет интерес позиция С.Е. Чаннова. Он указывает на то, что публичная служба имеет целью обеспечение надлежащей деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц, следовательно, дисциплинарная ответственность в служебных правоотношениях является не частной, а публичной, и функция данного типа ответственности является не правовосстановительной, а предупреждающей и пресекающей. При этом, по его мнению, «возможность представителя нанимателя не применять дисциплинарное взыскание к виновному служащему во многих случаях будет ущемлять публичный интерес, так как указанный представитель действует не в своих частных интересах как заинтересованное лицо, а обеспечивает надлежащее функционирование органа государствен-

¹ См.: Едкова Т.А., Иванюк О.А., Сороко А.В. и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2013. С. 76–78.

ной власти или органа местного самоуправления от имени Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования в качестве уполномоченного лица»¹. По сути автор предлагает распространить признаки административной ответственности на «публичную дисциплинарную ответственность» государственных служащих (ответственность за проступки, посягающие на надлежащее функционирование государственной и муниципальной службы) — прежде всего, путем «существенной элиминации дискреционных полномочий представителя нанимателя при наложении дисциплинарных взысканий»². Очевидно, что предлагаемая модель наиболее применима именно к правонарушениям государственных служащих в сфере противодействия коррупции.

Другие авторы утверждают, что в законодательстве о государственной гражданской службе меры ответственности за коррупционные правонарушения уже выведены из общей системы мер ответственности³, а по мнению А.В. Куракина, КоАП РФ предусматривает ответственность за дисциплинарные проступки коррупционного характера в ст. 13.11, 13.14, 15.21 и др.⁴ Утверждение, что указанные составы можно рассматривать как дисциплинарные проступки, представляется необоснованным.

Думается, что будет методологически верно разграничивать виды ответственности согласно предложенной в первой главе классификации. Административная и уголовная ответственность наступает за совершение коррупционных правонарушений. За правонарушения, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений, должна наступать дисциплинарная ответственность. При этом принципиальных возражений против позиции

¹ Чаннов С.Е. Публичная дисциплинарная ответственность государственных служащих: проблемы построения модели // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 40–42.

² Там же.

³ См.: Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167.

⁴ См.: Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5.

С.Е. Чаннова о том, что публичная дисциплинарная ответственность на государственной службе может строиться на началах, отличных от общей дисциплинарной ответственности, у нас нет. На наш взгляд, законодатель отчасти воспринял эту позицию, вводя институт увольнения в связи с утратой доверия.

Среди возможных видов наказаний, которые могут применяться к государственным служащим за совершение коррупционных административных проступков, наибольший интерес в контексте тематики настоящего исследования представляет дисквалификация, поскольку она, так же как и увольнение, связана с невозможностью дальнейшего нахождения виновного в коррупционном деянии лица на государственной службе. Собственно, свое нынешнее значение дисквалификация получила в связи с развитием антикоррупционного законодательства путем принятия Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 15 октября 2015 г.)¹. Ранее суть дисквалификации заключалась в принудительном лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, быть арбитражным управляющим.

В соответствии с существующей редакцией ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается также в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы. Соответственно дисквалификация как вид административного наказания может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы (п. 3 ст. 3.11).

¹ См.: СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 3597; 2015. № 41 (ч. I). Ст. 5629.

Дисквалификация относится к основным административным наказаниям (ч. 1 ст. 3.3 КоАП РФ), устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет (ч. 2 ст. 3.11) и может назначаться только судом (ч. 3 ст. 23.1).

Государственный гражданский служащий, к которому применено административное наказание в виде дисквалификации, подлежит увольнению с государственной службы по п. 5 ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Мы придерживаемся принципиального мнения о том, что государственный служащий, совершивший коррупционное правонарушение, и вина которого установлена судом, *должен быть отстранен от государственной службы*. Это точка зрения была озвучена в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ в 2012 г.: «Адекватная мотивация государственных муниципальных служащих: конкурентная оплата их труда, система моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы госаппарата. При этом должна быть кардинально повышена персональная ответственность, вплоть до временной дисквалификации. Это означает, что нерадивый чиновник не только может и должен быть отстранен от занимаемой должности, но ему должно быть запрещено какое-то время заниматься этим видом деятельности»¹. Следует согласиться с С.А. Гомоновым в том, что дисквалификация государственного служащего служит эффективным способом превенции коррупционных правонарушений, так как исключает субъекта из определенной сферы общественных отношений и лишает его фактической и юридической возможности совершить аналогичное правонарушение².

Отстранение лица, совершившего коррупционное правонарушение, от государственной службы является «сквозной» мерой для трех основных видов ответственности государственного служащего: уголовной, администра-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

² См.: Гомонов С.А. Дисквалификация в административном праве // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 41–43.

тивной и дисциплинарной. Оно может наступать в двух формах: 1) увольнение с государственной службы; 2) запрет занимать должности государственной службы.

При этом второе с необходимостью влечет за собой первое. По нашему убеждению, увольнение само по себе представляет собой недостаточную меру для противодействия такому системному и глубоко укоренившемуся явлению, как коррупция, поэтому, как будет обосновано далее, отстранение от государственной службы должно наступать в виде запрета занимать должности государственной службы — в том числе как мера дисциплинарной ответственности за правонарушения в сфере противодействия коррупции. Отметим, что существуют и более радикальные взгляды. Так, например, по мнению Е.А. Кравцовой, «эффективности можно достичь лишь применяя в качестве наказания лишение права заниматься определенной деятельностью пожизненно»¹. В зарубежных странах, имеющих наиболее развитый опыт противодействия коррупции, пожизненное лишение служебных прав практикуется. Например, в Великобритании такая мера может быть применена к сотруднику полиции, повторно осужденному за получение подарка, ссуды, вознаграждения или чего-либо иного, имеющего ценность². Как представляется, указанный опыт может быть в перспективе востребован и в Российской Федерации.

Однако следует признать, что в настоящее время дисквалификация является недостаточно эффективным средством отстранения коррумпированного чиновника от государственной службы, уступая в этой роли даже такому виду дисциплинарной ответственности, как увольнение в связи с утратой доверия. Это обусловлено, на наш взгляд, двумя обстоятельствами.

Во-первых, дисквалификация как вид наказания назначается судьями крайне редко. А.А. Гришкoveц приводит судебную статистику за первое по-

¹ Кравцова Е.А. О некоторых результатах борьбы с коррупционной преступностью в России // Юридический мир. 2013. № 6. С. 25–28.

² См.: Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9.

лугодие 2013 г., полученную по запросу в Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Если верить этой статистике, административное наказание в виде дисквалификации судами общей юрисдикции налагалось за этот период лишь тридцать два раза, при этом чаще всего за нарушение законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27 КоАП РФ), то есть не в связи с совершением государственными служащими коррупционных правонарушений, тогда как по ст. 5.63, 14.9, 19.6.1 дисквалификация в обозначенный период не применялась ни разу. По мнению автора, причиной столь редкого, а потому малоэффективного применения дисквалификации может служить и коррупционная составляющая: «Когда над гражданским служащим, нарушившим, к примеру, законодательство о конкуренции, нависнет угроза дисквалификации, он приложит максимум усилий для того, чтобы, что называется, «полюбовно договориться» с должностными лицами той же Федеральной антимонопольной службы, которые уполномочены возбуждать соответствующее производство по делу об административном правонарушении»¹. Эта точка зрения представляется излишне безапелляционной. Мы видим другую возможную причину в том, что в каждой статье КоАП присутствует более привычная для судов альтернатива дисквалификации в виде административного штрафа, который и назначается в качестве наказания по соответствующим статьям.

Во-вторых, в КоАП РФ присутствует значительное число составов административных правонарушений, которые на практике достаточно часто связаны с совершением коррупционных действий. При этом в санкции статьи дисквалификация не указана, что исключает возможность ее применения.

В качестве примера можно привести ст. 7.31 КоАП РФ «Нарушение порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)», 7.30

¹ Гришкова А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122–1138.

«Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и др. Таким образом, государственный служащий, замешанный в указанных коррупционных деяниях, в худшем случае будет подвергнут административному штрафу и уволен с государственной службы, что не помешает ему тут же поступить туда вновь (особенно, если в совершенных коррупционных действиях был замешан и его руководитель).

Правовая конструкция, использованная в уголовном праве, а именно лишение права занимать должности на государственной службе может назначаться судьей в качестве дополнительного вида наказания, даже если такая санкция не предусмотрена статьей Особенной части УК РФ, не может применяться в законодательстве об административных правонарушениях. Во-первых, в КоАП РФ дисквалификация может выступать лишь в качестве основного наказания, что вполне оправданно, если соотносить эту санкцию с тяжестью административных проступков, по определению представляющих меньшую степень общественной опасности. Во-вторых, наличие этой санкции в статье влияет на исключительную подведомственность этого дела суду, которая, очевидно, должна быть установлена до рассмотрения дела по существу.

Поэтому имплементация принципа лишения права занимать должности государственной гражданской службы за совершение коррупционного административного правонарушения может быть осуществлена только в явном виде, что требует продолжения работы по унификации административного законодательства.

Представляется целесообразным выделить среди составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ перечень составов, удовлетворяющих следующим признакам:

- 1) субъектом правонарушения может выступать государственный (муниципальный) служащий;

2) совершение правонарушения государственным (муниципальным) служащим сопряжено (или может быть сопряжено) со злоупотреблением должностными полномочиями;

3) целью совершения данного правонарушения является (или может являться) имущественная или иная личная заинтересованность государственного (муниципального) служащего.

В соответствующих статьях КоАП РФ необходимо ввести специальные составы административных правонарушений, удовлетворяющие признакам коррупционного правонарушения (субъект — государственный служащий, цель — имущественная или иная личная заинтересованность, а объективная сторона включает злоупотребление полномочиями) и установить дисквалификацию в качестве единственного возможного наказания за такое правонарушение. В настоящее время в КоАП РФ имеется ряд составов, по которым дисквалификация предусмотрена как безальтернативное наказание (ч. 2 ст. 5.27; ч. 3 ст. 5.57; ч. 1, 2 ст. 6.18; ч. 2 ст. 14.31.2; ч. 3 ст. 19.7.1; ч. 2 ст. 19.8.1; ч. 6 ст. 19.30; ч. 2 ст. 20.8). А.К. Соловьева и А.П. Стуканов указывают, что в таких случаях наказание в виде дисквалификации применяется как крайняя и единственно возможная мера для достижения цели принудительного прекращения противоправной деятельности должностного лица¹.

Другими словами, мы предлагаем выделить в рамках статей КоАП РФ специальные составы коррупционных правонарушений, за совершение которых судьями должно назначаться наказание в виде дисквалификации, а, точнее, — лишения права замещать должности государственной службы на определенный срок. В этом смысле представляется заслуживающей внимания точка зрения А.А. Гришковца, который предлагает «расщепить» дисквалификацию и внести вместо нее для гражданских служащих такое дисциплинарное взыскание, как лишение права замещать должности государственной

¹ См.: Соловьева А.К., Стуканов А.П. Административное наказание в виде дисквалификации: проблемы применения // Законность. 2012. № 7. С. 33–38.

гражданской службы на определенный срок¹. Мы не считаем необходимым переводить эту меру ответственности из административной плоскости в дисциплинарную, а смысл «расщепления» этого вида наказания предлагаем определять, исходя из нижеследующих соображений.

В соответствии с ч. 3 ст. 32.11 КоАП РФ в целях обеспечения учета лиц, в отношении которых имеются вступившие в законную силу постановления о дисквалификации, формируется реестр дисквалифицированных лиц. В нем содержатся следующие сведения: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения; полное наименование и идентификационный номер налогоплательщика организации, в которой дисквалифицированное лицо работало во время совершения административного правонарушения, должность, которую занимало дисквалифицированное лицо в этой организации; статья, предусматривающая административную ответственность; срок дисквалификации; даты начала и истечения срока дисквалификации и ряд других сведений. Данные сведения являются открытыми для всеобщего ознакомления².

Посредством ведения реестра обеспечивается исполнение наказания в виде дисквалификации. При заключении договора (контракта) закон обязывает уполномоченное лицо (в случае приема на государственную службу — представителя нанимателя) запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц (ч. 2 ст. 32.11 КоАП).

Возникает вопрос: означает ли наказание в виде дисквалификации одновременный запрет на занятие всеми видами деятельности, перечисленными в ст. 3.11 или конкретными, в соответствии с совершенным правонарушением? В научной литературе и судебной практике данный вопрос практически не поднимался, что, как представляется, связано с экзотичностью ситуации, когда, например, фармацевт, подвергнутый дисквалификации по ст. 6.29 заин-

¹ Гришкова А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122–1138.

² Порядок предоставления информации из реестра дисквалифицированных лиц и формы выписки из реестра дисквалифицированных лиц утверждены Приказом ФНС России от 6 марта 2012 г. № ММВ-7-6/141@.

тересовался бы карьерой на муниципальной службе (учитывая, что дисквалификация, как отмечалось выше, назначается судами нечасто). Однако в целом приходится констатировать превалирование первой точки зрения. Так, Я.А. Володкина указывает, что «главное правовое последствие применения дисквалификации состоит в прекращении трудовых отношений дисквалифицированного лица на тех должностях, о которых говорится в ст. 3.11 КоАП РФ»¹. В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», затрагивающем вопрос о назначении административного наказания в виде дисквалификации индивидуальному предпринимателю, осуществляющему предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, указывается, что с момента вступления решения о назначении такого наказания в законную силу договор считается прекращенным, и дисквалифицированное лицо не вправе *в том числе* (курсив наш. — С.Р.) осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом². В формулировке ст. 14.23 и 32.11 КоАП РФ содержится ссылка лишь на факт дисквалификации, а не ее основание.

Данная ситуация вызывает ряд вопросов, особенно в связи со значительным увеличением числа составов административных проступков, за которые предусмотрено наказание в виде дисквалификации. Это противоречит целям административного наказания, которое в соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений. По нашему мнению, по мере роста «популярности» дискриминации у судей данный вопрос будет поставлен и решен в пользу дифференциации наказа-

¹ Володкина Я.А. Некоторые проблемы исполнения судебного постановления (решения) о дисквалификации // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 21–23.

² См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (в ред. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 10 ноября 201 г. № 71). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультатПлюс».

ния. Предложение А.А. Гришковца представляется разумным не столько из лингвистических соображений (автор обосновывает несоответствие термина «дисквалификация» содержанию, включающему отстранение от государственной гражданской службы), сколько как возможность сработать «на опережение». Дисквалификация государственного гражданского служащего означает невозможность в течение определенного времени находиться на государственной службе — в полном соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 16 и п. 5 ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Также представляется обоснованным лишение права на тот же срок занимать должности муниципальной службы, а также государственные должности.

Отметим, что такое решение очевидным образом вдохнуло бы жизнь и в вопрос правового регулирования административной ответственности государственного служащего как особого субъекта законодательства об административных правонарушениях.

Вторым важнейшим видом юридической ответственности государственных служащих за нарушение законодательства о противодействии коррупции, регулирующимся именно нормами административного права, является ответственность дисциплинарная. Ее особенности и в первую очередь увольнение с государственной службы по данному основанию будет подробно рассмотрено далее.

В завершение отметим, что за совершение коррупционных правонарушений государственные служащие могут также привлекаться и к материальной ответственности. Как указывают В.М. Корякин и П.А. Кот, «в системе мер противодействия коррупционным проявлениям материальная ответственность субъектов не только выступает карой за совершенный акт коррупции, но и служит цели возмещения государству материального ущерба, причиненного таким актом»¹. Данный вид ответственности наступает незави-

¹ Корякин В.М., Кот П.А. Материальная ответственность за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 10. С. 2–6.

симо от иных мер юридической ответственности в случае, когда вследствие совершения виновным лицом коррупционного правонарушения причиняется ущерб имуществу, находящемуся в федеральной собственности. Однако, поскольку данный вид юридической ответственности государственных служащих регулируется в настоящее время нормами трудового, а не административного права (исключение составляют военнослужащие), а также никак не связан с прекращением служебных правоотношений, в рамках данной диссертации мы его рассматривать не будем.

Что касается гражданско-правовой ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения, то в работах российских юристов она связывается в основном с имплементацией Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию¹. В Конвенции выделен следующий ряд гражданско-правовых норм, связанных с противодействием коррупции: установление недействительности сделки, предусматривающей совершение коррупции, при признании ее в судебном порядке; возмещение ущерба в исковом судопроизводстве, которое включает в себя реальный ущерб, упущенную выгоду, компенсацию морального вреда; выделение условий наступления ответственности за акт коррупции; требование о возмещении ущерба от государства при совершении коррупционных правонарушений должностными лицами при исполнении ими своих полномочий; установление срока исковой давности по таким правонарушениям не менее трех лет². Российская Федерация к данной Конвенции не присоединилась.

Помимо этого, гражданско-правовые по сути санкции предусмотрены ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», согласно

¹ См.: *Садиков О.Н.* Убытки в гражданском праве Российской Федерации. М., 2009; *Астанин В.В.* Гражданско-правовые механизмы ответственности за коррупцию // Московский журнал международного права. 2008. № 2 (70); *Габов А.В., Гайдаенко Шер Н.И., Глазкова И.В.* и др. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М., 2012 и др.

² См.: Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

которой Генеральный прокурор РФ или подчиненные ему прокуроры в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых подконтрольным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

В целом детальное исследование этого вида ответственности также выходит за рамки настоящей работы.

Таким образом, рассмотрев систему юридической ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений, можно утверждать, что важнейшей отличительной особенностью уголовной и административной ответственности является дальнейшая невозможность лица, виновного в коррупционном правонарушении, к дальнейшему прохождению государственной службы. Как будет показано далее, принцип очищения государственной службы от коррумпированных элементов распространяется и на случаи совершения правонарушений, создающих условия для коррупционных правонарушений, являясь, таким образом, стержневым элементом для законодательства в сфере противодействия коррупции.

2.2. Увольнение в системе мер дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушение законодательства о противодействии коррупции

Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения служит основным способом борьбы с коррупцией. Она наступает за совершение коррупционных преступлений и административных проступков и до принятия закона о противодействии коррупции являлась (за небольшими исключениями) единственным видом юридической ответственности, играющим превентивную и пресекающую роль.

В современном антикоррупционном законодательстве значительное внимание уделяется правонарушениям, которые, не обладая признаками коррупции, создают благоприятную среду для ее возникновения, укрепления и развития. Как было показано в первой главе, эти правонарушения не имеют доктринального определения. Различные авторы именуют их «коррупциогенными», «проступками коррупционной направленности», «правонарушениями в сфере противодействия коррупции», «нарушениями антикоррупционного законодательства», а некоторые причисляют их к коррупционным правонарушениям. Мы остановились на термине «правонарушения в сфере противодействия коррупции», указывающем на основание возникновения ответственности — нарушение установленных законодателем запретов и ограничений, выступающих в качестве мер предотвращения более серьезных коррупционных правонарушений. За эти проступки наступает, главным образом, дисциплинарная ответственность. Субъектами этой ответственности выступают лица, занимающие должности, вокруг которых законодатель строит систему антикоррупционных запретов и ограничений (связывая необходимость в них с полномочиями, возможностями и искушениями, возникающими в связи с занятием таких должностей). В основном это касается должностей государственной службы, в связи с чем государственные служащие могут рассматриваться как основной субъект дисциплинарной ответственности за правонарушения в сфере противодействия коррупции. Правовые инструменты, опробованные на государственной службе, впоследствии могут адаптироваться к правоотношениям с иным субъектным составом (муниципальные служащие, работники государственных корпораций, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов). Поскольку, как уже отмечалось, в настоящее время нормы законодательства о гражданской службе, как правило, служат основой для построения антикоррупционных механизмов на других видах государственной службы, а нередко и полностью имплементируются в них, мы будем рассматривать преимущественно государ-

ственную гражданскую службу. В то же время в отдельных случаях, когда законодательство о государственной военной и правоохранительной¹ службе демонстрирует отличающиеся от государственной гражданской службы подходы, мы будем иллюстрировать это соответствующими примерами.

Под дисциплинарной ответственностью в юридической литературе понимается обязанность работников и работодателей, их представителей претерпеть юридически неблагоприятные последствия в форме лишений личного, организационного и имущественного характера в порядке и на условиях, предусмотренных трудовым (или, что важно в контексте данной работы, служебным) законодательством².

По существу дисциплинарная ответственность — это самостоятельный вид юридической ответственности в сфере труда, субъектами правоотношений которой выступают работник и работодатель (государство и государственный служащий)³. Как отмечают С.Е. Чаннов и М.В. Пресняков, в отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения. Соответственно, меры дисциплинарной ответственности применяются не «надведомственными» органами (судом, арбитражем, инспекциями и т.д.), а органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятий, где работает нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом)⁴.

¹ В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона „О таможенном регулировании в Российской Федерации”» термин «правоохранительная служба» из законодательства исключен. Однако, поскольку он уже устоялся в правовой доктрине, использование его вместо предлагаемого законодателем более громоздкого «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» в научных работах представляется допустимым.

² См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс трудового права: учебник: в 2 т. М., 2004. Т. 2. С. 457.

³ См.: Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 22–27.

⁴ См.: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8, 9.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих имеет свою специфику, связанную с особым субъектом ответственности, который осуществляет не просто трудовую, а профессиональную служебную деятельность. В соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹, федеральный государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. В соответствии с ч. 2 названной статьи и со ст. 13 Закона о государственной гражданской службе гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Таким образом, признаками государственного служащего являются: а) наличие российского гражданства; б) осуществление профессиональной служебной деятельности; в) занятие должности государственной службы; г) получение денежного содержания за счет средств соответствующего бюджета².

Законодательство не содержит легального определения понятия должности государственной службы, несмотря на то, что, по общепризнанному мнению, «понятие государственной должности является стержневым, основополагающим для определения правового положения государственного служащего и порядка прохождения им государственной службы»³. Вместо этого ст. 8 и 9 Закона о системе государственной службы и ст. 8–10 Закона о

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² Подробнее об этом см.: *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. С. 13.

³ *Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие. М., 2006. С. 41.

государственной гражданской службе отсылают к иным нормативным актам и реестрам должностей государственной службы.

Уместно вспомнить, что по такому же пути законодатель пошел, определяя круг субъектов, на которые распространяются антикоррупционные ограничения и запреты, причем, если в относительно немногочисленных правовых актах, утверждающих реестры должностей государственной службы, еще можно сориентироваться, то с «антикоррупционными реестрами» все гораздо сложнее (как было показано выше, эта ситуация легко может порождать правовые пробелы и противоречия фактически на ровном месте). На наш взгляд, это порождает потребность в установлении и закреплении в законодательстве квалифицирующих признаков как для должностей государственной службы, так и для должностей, «уязвимых» к коррупционным проявлениям.

Опираясь на ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», согласно которой государственная служба связана с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, субъектов РФ, их государственных органов и т.д., можно говорить о том, что специфика правового положения государственных служащих, по сравнению с обычным субъектом трудовых отношений — работником, заключается в наличии у них определенных полномочий властного характера. Кроме того, специфика выполняемых ими служебных функций такова, что в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на них должностных обязанностей могут иметь место тяжкие последствия. Как отмечает Ю.Б. Носова, «ответственность государственных гражданских служащих приобретает особый характер в силу того, что совершаемые действия и принимаемые решения порождают глубокие социальные последствия, затрагивают жизненные интересы человека, предполагают распоряжение огромными материальными, финансовыми, информационными ресурсами»¹.

¹ Носова Ю.Б. Указ. раб. С. 20.

Отличительным признаком дисциплинарной ответственности является то, что ее меры применяются к виновному государственному служащему в порядке подчиненности вышестоящим государственным органом или должностным лицом, уполномоченным назначать государственного служащего на государственную должность¹.

Основанием возникновения дисциплинарной ответственности традиционно служит дисциплинарный проступок. Легальное определение дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего содержится в ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Под ним понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. Данное определение дисциплинарного проступка позаимствовано из ст. 192 ТК РФ с той поправкой, что трудовые обязанности были заменены на служебные. Дисциплинарный поступок традиционно связывался с нарушением служебной (трудовой) дисциплины, а именно, нарушением внутреннего распорядка, должностных инструкций, положений, приказов работодателя². М.Б. Добробаба выделяет четыре признака дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего:

1) действия (бездействие), которые определены в законе как неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на гражданского служащего служебных обязанностей;

2) ответственность, наступающая исключительно за виновные действия, то есть вина, являющаяся обязательным признаком дисциплинарного проступка;

3) выражается в виде нарушений служебной дисциплины гражданским служащим;

¹ См.: *Гришкова А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс. М., 2003. С. 140.

² См., например: *Пикалова А.* Трудно из болота тащить бегемота. Ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей // Трудовое право. 2012. № 2. С. 39–44.

4) за совершение дисциплинарного проступка на гражданского служащего может быть наложено дисциплинарное взыскание¹.

Дисциплинарное взыскание определяется в юридической литературе как мера ответственности работника за совершение дисциплинарного правонарушения, применяемая в целях предупреждения и пресечения нарушений трудового законодательства². Если говорить о дисциплинарных взысканиях применительно к государственной службе, то М.Б. Добробаба определяет дисциплинарное взыскание как меру дисциплинарно-правового принуждения, состоящую в применении к лицу, совершившему дисциплинарный проступок (служебно-дисциплинарный деликт), установленных нормами государственно-служебного законодательства ограничений субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в служебном правоотношении³.

Дисциплинарное взыскание — не единственная мера, связанная с дисциплинарной ответственностью. В зависимости от обстоятельств совершенного дисциплинарного проступка (в том числе и коррупционного) представитель нанимателя может также применить к нарушителю меры дисциплинарного пресечения, восстановительные меры, дополнительные меры материально-морального воздействия⁴. Однако применение указанных мер дисциплинарного принуждения возможно не всегда, в то время как дисциплинарное взыскание служит основной мерой воздействия на нарушителя служебной дисциплины⁵.

¹ См.: *Добробаба М.Б.* Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // *Административное и муниципальное право.* 2013. № 6. С. 631–640.

² См.: *Терехова Ю.К.* Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: *Добробаба М.Б.* Понятие и существенные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве // *Административное и муниципальное право.* 2013. № 4. С. 357.

⁴ См.: *Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова.* Воронеж, 2007. С. 641.

⁵ Последнее, впрочем, не значит, что применение дисциплинарных взысканий является для представителя нанимателя обязательным.

Что касается системы дисциплинарных взысканий, то в юридической литературе достаточно традиционным является их разделение на общие и специальные. К общим при этом относятся взыскания, предусмотренные ТК РФ, к специальным — предусмотренные иными законодательными и подзаконными актами (в том числе и о государственной службе)¹.

Общие дисциплинарные взыскания указаны в ст. 192 ТК РФ. Это замечание, выговор и увольнение. Законодательство о государственной службе также предусматривает все эти взыскания. Таким образом, в рамках данной классификации увольнение как мера ответственности за совершение коррупционных правонарушений относится к общим дисциплинарным взысканиям.

Дополнительные взыскания отличаются в зависимости от вида государственной службы. Так, в отношении гражданских служащих может применяться такое дополнительное взыскание, как предупреждение о неполном должностном соответствии. Для служащих органов внутренних дел предусмотрены: строгий выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, перевод на нижестоящую должность; для государственных служащих таможенных органов — строгий выговор и предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации. Сотрудники прокуратуры могут быть наказаны путем наложения на них таких дополнительных взысканий, как строгий выговор, понижение в классном чине, лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации», лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», предупреждение о неполном служебном соответствии; сотрудники органов наркоконтроля — строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии. Наконец, наибольшее количество дополнительных дисциплинарных взысканий предусмотрено в отношении военнослужащих. К таковым относятся: строгий выговор; лишение очередного

¹ См.: Трудовое право России / под общ. ред. М.В. Преснякова, С.Е. Чаннова. Саратов, 2014; Гусов К.Н., Полетаев Ю.Н. Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практическое пособие. М., 2008; Терехова Ю.К. Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; отчисление из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест.

Приведенные дисциплинарные взыскания применяются в том числе и в случаях совершения государственными служащими коррупционных дисциплинарных проступков.

Характерная черта современной системы дисциплинарных взысканий государственных служащих состоит в отсутствии (за некоторыми исключениями) жесткой зависимости между совершенным правонарушением и налагаемым за него взысканием. Не имеется в действующем трудовом и служебном законодательстве и так называемой «лестницы» взысканий, предусмотренной ранее КЗоТ РСФСР.

Соответственно, различие между значительным количеством дисциплинарных взысканий носит для большинства наказываемых лиц только психологический характер, поскольку, например, юридические последствия наложения на гражданского служащего взыскания в виде замечания, выговора и предупреждения о неполном должностном соответствии одинаковы. Поэтому многие ученые полагают, что эффект от их применения невысок¹. В силу этого все чаще высказываются предложения о введении по примеру многих демократических государств на российской гражданской службе санкций, носящих материальный характер². Представляется, что данное предложение заслуживает особого внимания применительно к коррупционным правонару-

¹ См.: Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 297.

² См., например: *Добробаба М.Б.* Понятие и сущностные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 360; Государственная служба в зарубежных странах: сборник обзоров законодательства. М., 1996. С. 145.

шениям, однако подробное его рассмотрение выходит за рамки настоящей работы.

Особняком, разумеется, с точки зрения последствий применения, стоит увольнение с государственной службы, хотя и некоторые другие дисциплинарные взыскания (понижение в должности, понижение в классном чине, дисциплинарный арест и другие) также выделяются из общей массы.

В научной литературе часто высказывается мнение о том, что дисциплинарная ответственность носит карательный характер¹. Данная точка зрения представляется не совсем верной. Карательными по своей сути являются большинство дисциплинарных взысканий, поскольку основная их цель — наказать правонарушителя путем наступления для него конкретных негативных последствий. В то же время, как верно указывает В.И. Крусс, «основное воздействие дисциплинарного увольнения — в контексте конституционного правопользования — правосстановительное. Заключая трудовой договор с работником, работодатель не просто рассчитывает на правомерно дисциплинированное сотрудничество (партнерство), но имеет на него право (безотносительно к конкретному работнику). Расторгая договор с нарушителем трудовой дисциплины по соответствующим основаниям, он действительно применяет дисциплинарное взыскание, «восстанавливая» тем самым свое право заключить аналогичный по содержанию договор с другим, предположительно более дисциплинированным лицом»². Сказанное верно и применительно к увольнению государственных служащих.

Разумеется, увольнение с государственной службы влечет для уволенного и конкретные негативные последствия, то есть элемент кары здесь также присутствует. Однако кара наличествует и в других санкциях, носящих пра-

¹ См., например: *Добробаба М.Б.* Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // *Административное право и процесс.* 2011. № 5. С. 32–34; *Скудин А.С.* Дисциплинарная ответственность за осуществление экстремистской деятельности // *Российский следователь.* 2011. № 5. С. 27–29; *Кондратьев С.М.* Теоретико-правовые проблемы конструирования состава дисциплинарного правонарушения (проступка) военнослужащего // *ЭНИ «Военное право».* 2014. Вып. 1 и др.

² *Крусс В.И.* Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 515.

вовосстановительный характер: материально-правовых, гражданско-правовых, конституционно-правовых — просто кара в них выступает дополнением к их основной функции — восстановить нарушенное право.

Соответственно, увольнение с государственной службы преследует в первую очередь цель восстановления функционирования нормальных отношений. Применительно к увольнению государственных служащих восстанавливается не только право представителя нанимателя на прием на службу иного, более достойного кандидата (о чем применительно к трудовым отношениям пишет В.И. Крусс), но и конституционное право иных лиц на доступ к государственной службе и, собственно, нормальное функционирование государственно-служебных отношений, пострадавших в силу совершения серьезного дисциплинарного проступка (тем более коррупционного). Поэтому можно констатировать, что увольнение с государственной службы занимает особое место в системе дисциплинарных взысканий, являясь единственным взысканием правосстановительного характера.

Особый характер увольнения как меры дисциплинарного взыскания, прекращающего трудовые либо служебные правоотношения, породил у некоторых специалистов сомнения в конституционности действующего законодательства в этой сфере. Так, А.В. Киселев справедливо отмечает, что «само по себе увольнение является ограничением права на труд, предусмотренного ч. 1 ст. 37 Конституции России», и подчеркивает, что «согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничение конституционных прав может содержать федеральный закон и при этом преследовать цели, оправдывающие такое ограничение». Вместе с тем несколько неожиданно он приходит к выводу, что «увольнению нет оправдания как мере с точки зрения Конституции»¹. Свою позицию А.В. Киселев обосновывает тем доводом, что цели ограничения конституционных прав «изложены во вторых частях статей 5, 8, 10, 11 Римской конвенции: защита национальной безопасности, территориальной

¹ Киселев А. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя как вид дисциплинарного взыскания: конституционные аспекты. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия», однако цель защиты «имущественных интересов физических и юридических лиц» (в рассматриваемом случае работодателя. — *P.C.*) там не названа¹.

Такая позиция вызывает некоторое недоумение. Во-первых, представляется не вполне корректным² обращение к Конвенции о защите прав человека и основных свобод³, в то время как конституционно значимые цели допустимого ограничения прав и свобод граждан прямо указаны в самой ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Во-вторых, это даже не носит принципиального характера, поскольку и Конституция РФ, и Конвенция о защите прав человека и основных свобод указывают такую цель ограничения прав, как защита прав других лиц. На наш взгляд, совершенно очевидно, что нарушение трудовой (служебной) дисциплины ущемляет права работодателя (представителя), который рассчитывает на надлежащее выполнение трудовой функции (несение службы).

¹ *Киселев А.* Расторжение трудового договора по инициативе работодателя как вид дисциплинарного взыскания: конституционные аспекты. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Тем более, с учетом позиции Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона „О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», о которой, впрочем, А. Киселев на момент написания статьи не мог знать.

³ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

Если же говорить о коррупционных дисциплинарных проступках, совершаемых государственными служащими, то увольнение последних может (в зависимости от конкретной должности служащего) также преследовать цели обеспечения обороны страны и безопасности государства и даже защиты основ конституционного строя.

В силу указанных причин конституционность увольнения в системе мер дисциплинарного взыскания, с нашей точки зрения, не может подвергаться сомнениям.

Новеллы антикоррупционного законодательства по сути ввели особое основание возникновения дисциплинарной ответственности помимо дисциплинарного поступка — совершение правонарушения в сфере противодействия коррупции.

Следует оговориться, что, поскольку законодатель использует термин «коррупционные правонарушения» в Законе о государственной гражданской службе, вполне логично, что этот термин используют и авторы, изучающие дисциплинарную ответственность государственных служащих вне общего контекста противодействия коррупции. Ссылаясь на нормы данного Закона и работы авторов, мы вынужденно будем использовать термин «коррупционные правонарушения» в настоящей главе (не отказываясь при этом от позиции, согласно которой более корректным в данном случае является термин «правонарушения в сфере противодействия коррупции»).

К выводу об особом основании дисциплинарной ответственности за некоррупционные правонарушения позволяет прийти анализ ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. «а»–«г» п. 3, пп. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 рассматриваемого Закона. Как видно, эти основания не пересекаются с основаниями увольнения с государственной службы за кор-

рупционный проступок (п. 1.1 ч. 1 ст. 37, и пп. 13 и 14 ст. 33), а в перечень дисциплинарных взысканий не входит увольнение в связи с утратой доверия (ст. 59.2). Более того, ст. 59.1 содержит отдельный перечень взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, которые не именуется дисциплинарными.

Такая позиция законодателя сформировала в научной литературе мнение о том, что за правонарушения коррупционного характера для государственных служащих наступает ответственность, которая «не может рассматриваться как дисциплинарная, поскольку установлена отдельными (самостоятельными) нормативными правовыми актами..., а руководитель, привлекающий сотрудника к ответственности за проступки коррупционной направленности, применяет не дисциплинарное взыскание: «увольнение с гражданской службы» (досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта — для военнослужащих), а взыскание за коррупционное правонарушение в порядке, установленном ст. 59.1, 59.2, 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»)¹.

С.Е. Чаннов придерживается более осторожной позиции, отмечая, что «хотя законодатель и не обозначил четко, какой вид ответственности в данном случае должен применяться к государственным служащим, речь идет о дисциплинарной ответственности, хотя и достаточно своеобразной, поскольку привлечение к дисциплинарной ответственности без вины противоречит специфике данного вида ответственности»². В.И. Михайлов также считает,

¹ Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57–60.

² Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13–18.

что в законодательстве о государственной гражданской службе меры ответственности за коррупционные правонарушения выведены из общей системы мер ответственности¹.

А.Л. Юсупов выделяет три признака, определяющих особое место дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции: 1) наличие *особого нормативного основания* дисциплинарной ответственности; 2) унификация дисциплинарной ответственности государственных служащих различной видовой и ведомственной принадлежности за нарушения законодательства о противодействии коррупции; 3) унификация дисциплинарной и конституционно-правовой ответственности лиц, замещающих государственные должности, за нарушения законодательства о противодействии коррупции².

Некоторые авторы не согласны с указанной точкой зрения. Так, М.Б. Добробаба утверждает, что «в дисциплинарном законодательстве выделена особая категория дисциплинарных проступков — коррупционные правонарушения, за совершение которых применяются установленные служебным законодательством дисциплинарные взыскания, регламентируется порядок их применения»³. А. А. Гришковец, Г. С. Гончаренко, А. В. Куракин и другие также рассматривают правонарушения в сфере противодействия коррупции как подвид дисциплинарных проступков⁴. В комментарии к Закону о государственной гражданской службе Т.В. Нечаевой и А.В. Кирилина взыс-

¹ См.: Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Указ. раб. С. 158–167.

² См.: Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 31–35.

³ Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 48–50.

⁴ См.: Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122–1138; Гончаренко Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 58–61; Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 8.

кания, предусмотренные ст. 59.1, именуется «дисциплинарными взысканиями»¹.

Необычную классификацию предлагают А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов. По их мнению, коррупционное дисциплинарное правонарушение заключается в использовании своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание, а принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг госслужащему третьими лицами и т.д. следует рассматривать как особый подвид коррупционного правонарушения — запрещенная гражданско-правовая сделка².

На наш взгляд, приходится согласиться с тем, что в позитивном законодательстве правонарушение в сфере противодействия коррупции в законодательстве о государственной службе не охватывается понятием дисциплинарного проступка, поскольку, помимо особых оснований привлечения к ответственности за такое правонарушение, законодатель исключил один из важных признаков дисциплинарного проступка — наличие вины государственного служащего. Это следует из отсутствия степени вины нарушителя в перечне обстоятельств, подлежащих установлению и учету при применении взысканий, предусмотренных ст. 59.1 и 59.2, в соответствии с ч. 2 ст. 59.3 закона о государственной гражданской службе. В то же время считаем методологически неверным говорить о каком-то особенном виде юридической ответственности, что противоречило бы и ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», согласно которой за совершение коррупционных правонарушений может наступать уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность. Следует говорить о дисциплинарной ответственности с особым основанием для ее наступления.

¹ Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 291.

² См.: Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. С. 3–8.

Что касается позиции законодателя, по сути, исключившего вину из обязательных признаков правонарушения в сфере противодействия коррупции, то правильность этой позиции подлежит отдельной оценке. В целом мы согласны с К.С. Бельским, который писал о том, что «принцип ответственности государственного служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей должен быть сформулирован с точным очерчиванием его вины»¹.

В структуре современного законодательства о государственной службе выделяются две группы правонарушений в сфере противодействия коррупции, за которые наступает дисциплинарная ответственность:

1) несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 59.1 Закона о государственной гражданской службе, ст. 27.1 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»², ст. 41.8 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³, ст. 30.1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴ и др.). Применительно к этой группе уместно отметить два обстоятельства, затронутых ранее. Во-первых, во всех нормативных правовых актах о видах государственной службы перечень составов является открытым, причем такой квалифицирующий признак, как «установлено в целях противодействия коррупции», не подлежит однозначному толкованию и вносит элемент усмотрения лица, назначающего наказание, что само по себе является коррупциогенным фактором. Во-вторых, по каким-то причинам в Законе о государственной гражданской службе содержится лишь три возможных взыскания за совершение такого правонарушения: замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии, в то время как законодатель-

¹ Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 29.

² См.: СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁴ См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

ство об иных видах государственной службы предусматривает в том числе увольнение. Никаких видимых оснований для такого расхождения нет;

2) закрытый перечень составов правонарушений, за совершение которых лицо подлежит увольнению в связи с утратой доверия (ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе, подп. «д. 1», «д. 2» ч. 1 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹, ст. 41.9 Закона о прокуратуре, ст. 82.1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² и др.).

Увольнение в связи с утратой доверия как новый институт антикоррупционного законодательства заслуживает детального рассмотрения. «Утрата доверия представителем нанимателя» характеризует последствия совершения государственным служащим определенных правонарушений в сфере противодействия коррупции. В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе утрата доверия представителем нанимателя является ограничением, не позволяющим быть принятым или находиться на гражданской службе. Согласно ст. 59.2 государственный гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случаях несоблюдения ряда особых требований, ограничений или запретов, неисполнения обязанностей.

И толкование закона, и правоприменительная практика по поводу увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия не отличаются единообразием. В Законе используется словосочетание «утрата доверия представителем нанимателя». Означает ли это субъективный момент в принятии решения по вопросу увольнения государственного служащего, другими словами, может ли представитель нанимателя (к примеру, руководитель государственного служащего) при наличии доказанного правонарушения в

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

сфере противодействия коррупции принять решение не уволить государственного служащего в связи с «неисчерпанием лимита доверия»?

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 Федерации»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-

¹ См.: Корякин В.М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 12–16.

² См.: Митрохин В.В. Административные процедуры прохождения службы в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 128–140.

³ См.: СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

⁴ См.: Егоров Ю.В., Соколов Д.В. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Р.Ш. Валиева. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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»?¹

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-

¹ Бараненкова И.В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // ЭНИ «Военное право». 2014. Вып. 3.

² См.: Лазарева Н. Вопрос-ответ // ЭЖ-Юрист. 2013. № 25. Тематическое приложение. С. 4.

³ См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 24 октября 2013 г. Иск о восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда удовлетворен, так как установлен факт незаконного увольнения истицы ответчиком. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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 обязанности¹.

¹ Официальная формулировка «утрата доверия народа» присутствует, например, в Конституции Лаосской Народно-Демократической республики (ст. 4), в Конституции Социалистической республики Вьетнам (ст. 7).

Таким образом, по нашему мнению, характеристика «утративший доверие» характеризует непосредственно государственного служащего, а не его отношения с конкретным начальником и слова «представителя нанимателя» следует исключить из п. 10 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе.

Отметим, для сравнения, что в законодательстве о военной службе субъективный фактор выражен еще более явно. Подпункты «д. 1» и «д. 2» ч. 1 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» содержат формулировку «в связи с утратой доверия к военнослужащему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении». Возникает закономерный вопрос: может ли военный, явно нарушивший антикоррупционное требование, не утратить доверие такого должностного лица? Представляется, что ответ должен быть отрицательным.

На практике военнослужащие все чаще увольняются по указанным основаниям по инициативе соответствующих командиров (начальников). Так, например, решением Хабаровского гарнизонного военного суда заявление Я., в котором он оспорил приказ руководителя Службы организационно-кадровой работы ФСБ России от 24 апреля 2013 г. об увольнении с военной службы на основании подп. «д. 1» п. 1 ст. 51 Закона о военной службе, обоснованно оставлено без удовлетворения. Из заключения аттестационной комиссии Управления ФСБ России по Хабаровскому краю от 10 апреля 2013 г. следует, что Я. неоднократно сообщал полученную им информацию служебного характера постороннему лицу Н., который использовал ее для подготовки и совершения преступного деяния. Кроме того, Я. и Н. в ходе личных встреч с руководством ООО «Компания К.», занимающегося поставками оборудования в медицинские учреждения Хабаровского края, озвучили предложение об оказании влияния на больницы и Министерство здравоохранения Хабаровского края в решении вопроса с конкурирующими компания-

ми в целях создания вышеуказанной компании благоприятного климата для осуществления предпринимательской деятельности¹.

Наконец, стоит отметить, что субъективный фактор в институте увольнения в связи с утратой доверия подразумевал бы возможность увольнения лица, когда доверие к нему представителя нанимателя утрачено в результате совершения им действий, не предусмотренных законом. В трудовом законодательстве, где увольнение в связи с утратой доверия продолжительное время применяется в отношении работников, непосредственно обслуживающих денежные или товарные ценности (п. 7 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ), накоплена обширная судебная практика, причем суды обоснованно занимают сторону увольняемого. В соответствии с п. 45 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (в ред. от 24 ноября 2015 г.)² работники могут быть уволены по основанию утраты к ним доверия в случае, когда указанные действия не связаны с их работой, только при установлении в предусмотренном законом порядке факта совершения хищения, взяточничества и иных корыстных правонарушений. Интересен пример о правомерности увольнения кассира по п. 7 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ на том основании, что в нерабочее время на праздновании Дня Победы он появился в общественном месте в форме офицера СС с соответствующей нацистской символикой. Естественно, что данный факт никаким образом не связан с выполняемыми работником трудовыми функциями и не может повлечь за собой утрату доверия работодателя по непосредственному обслуживанию денежных и товарных ценностей³. Однако применительно к поведению государственного служащего данный пример заставляет задуматься о возможном расширении сферы применения данного дисциплинарного взыскания — от правонарушений коррупционной направленности к более широ-

¹ См.: Право в Вооруженных Силах. 2015. № 1. С. 71.

² Российская газета. 2004. 8 апр.; 2015. 30 нояб.

³ См.: *Вахрушева Ю.* Утрата доверия: практика споров по увольнению // Трудовое право. 2014. № 9. С. 61–70.

кому перечню деяний, нарушающих этические кодексы государственных служащих.

Принципиальным отличием увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия и увольнением по иным основаниям должна являться, по нашему мнению, невозможность в первом случае занимать должности государственной (и муниципальной) службы в течение определенного времени, то есть увольнение в связи с утратой доверия должно выступать неким дисциплинарным аналогом рассмотренных в предыдущем параграфе мер уголовной и административной ответственности.

В действующем законодательстве можно увидеть отражение этого положения, в частности, в ст. 16 Закона о государственной гражданской службе. В соответствии с общим смыслом этой статьи утрата доверия служит основанием, не только препятствующим дальнейшему нахождению на государственной службе, но и приему на государственную службу.

Проблема заключается в том, что в отличие от уголовного наказания, которое влечет судимость, и административного наказания дисциплинарное взыскание отражается на статусе лица лишь до тех пор, пока он состоит в служебных (трудовых) отношениях. Как только лицо увольняется с государственной службы, эти отношения прекращаются, и утрата доверия перестает быть частью правового статуса лица.

В литературе высказываются предложения о том, чтобы перевести составы правонарушений, влекущие увольнение в связи с утратой доверия, из дисциплинарных в административные. Аргументы в пользу этой точки зрения, несомненно, есть. Во-первых, это соответствует общим тенденциям развития административного законодательства, в котором, с одной стороны, существенно расширяется сфера применения такой меры наказания, как дисквалификация, в том числе для государственных служащих, а с другой стороны, растет перечень административно наказуемых деяний, связанных с предоставлением неполных или недостоверных сведений. Причем, если оценить меры наказания, предусмотренные новыми статьями КоАП РФ (19.7.7,

19.7.9), то можно прийти к выводу, что законодатель крайне серьезно расценивает такие проступки. Во-вторых, решается проблема статуса лица, уволенного в связи с утратой доверия. Конечно, сам термин «утрата доверия» лишится при этом нормативного звучания, поскольку ни в УК РФ, ни в КоАП РФ в составах коррупционных правонарушений он не используется.

А.А. Гришкoveц предлагает противоположную миграцию норм. Он отмечает, что отличие административных правонарушений от дисциплинарных проступков заключается в том, что если составы первых жестко закреплены в КоАП РФ, то составы последних исчерпывающим образом в законе не формулируются. Учесть их и тем более четко сформулировать в виде конкретных составов едва ли возможно и практически целесообразно. Такой подход неоправданно сковывал бы представителя нанимателя. Как известно, дисциплинарная ответственность применяется по большей части по усмотрению представителя нанимателя, который самостоятельно оценивает то или иное деяние»¹. Его предложение заключается в том, чтобы перевести предусматривающие дисквалификацию составы административных правонарушений в разряд дисциплинарных проступков и закрепить дисквалификацию как новую меру дисциплинарного воздействия.

Представляется, что уже присутствующая в законодательстве мера — увольнение в связи с утратой доверия — уверенно занимает потенциальную нишу дисциплинарной дисквалификации и с учетом специфики государственной службы терминологически более оправдана. Мы также видим перспективы в расширении сферы применения данной меры на случаи недобросовестного исполнения служебных обязанностей, повлекшие нарушение прав и законных интересов граждан и юридических лиц, хотя и не готовы вступить в дискуссию о том, какие административные проступки следует при этом перевести в разряд дисциплинарных. Думается, что в настоящее время наиболее важно закрепление законодательного механизма, препятствующего

¹ Гришкoveц А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122–1138.

поступлению лица, уволенного в связи с утратой доверия, на государственную службу в течение определенного времени. Для этого необходимы следующие меры:

1. Нормативное закрепление специального статуса такого лица. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» следует закрепить положение, согласно которому лицо, уволенное в связи с утратой доверия, не может в течение определенного времени занимать должности государственной (муниципальной службы).

Сейчас наблюдается крайне любопытная ситуация. С одной стороны, увольнение в связи с утратой доверия формально не отражается на правовом статусе лица и никто не мешает ему вновь поступить на государственную службу. С другой стороны, в трудовую книжку заносится соответствующая запись, на которую обращают внимание кадровые службы государственных органов. При проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной службы такая характеристика служит основанием к тому, чтобы отдать предпочтение другому кандидату. Однако подобную щепетильность кадровые службы проявляют в основном при приеме на младшие должности государственной службы, причем запись в трудовой книжке оказывается пожизненным клеймом. Что же касается высших и главных должностей государственной службы, то здесь решение принимается, как правило, на том уровне, когда трудовая книжка в расчет не берется, а принципиальную роль играет репутация лица, его знакомства и связи. В крайнем случае никто не мешает кандидату на должность государственной службы «потерять» трудовую книжку или завести новую. Получается, что, как и в случае нарушения антикоррупционных запретов и ограничений, антикоррупционные меры ответственности оказываются чрезмерно жесткими на нижнем уровне и малоэффективными на высшем — там, где коррупция наиболее опасна.

В связи с этим представляется необходимым закрепить подход, согласно которому увольнение в связи с утратой доверия влечет ограничение прав

уволенного гражданина на поступление на государственную (желательно и на муниципальную службу) впоследствии.

2. Соответственно, в законодательстве должен быть установлен срок такого ограничения. С учетом специфики рассматриваемых правонарушений и общих сроков действия дисциплинарных взысканий представляется наиболее целесообразным закрепление срока в один год. Если коррупционный проступок настолько значителен, что этот срок видится законодателю недостаточным, следует задуматься о переводе его в разряд административных правонарушений с тем, чтобы решить вопрос об ограничении его доступа к государственной службе путем использования такого административного наказания, как дисквалификация.

Применительно к государственной гражданской службе наше предложение может быть реализовано путем внесения изменений в п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», дополнив ее словами: «а также в случаях увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия в течении одного года после увольнения». В таком виде ограничение конституционного права на доступ к государственной службе вполне соответствует требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Разумеется, подобные изменения должны быть внесены и в законодательные акты о военной и иных видах государственной службы. Правда, здесь могут возникнуть определенные сомнения относительно возможности применения дисциплинарного взыскания *после* прекращения служебных правоотношений. Однако необходимо отметить, что в теории трудового права обосновано представление об особенностях дисциплинарного взыскания в виде увольнения, которое «продолжает действовать после увольнения работника в течение всей его трудовой деятельности. Поскольку запись об увольнении с работы в качестве применения меры дисциплинарного взыскания создает препятствия при реализации лицом, подвергнутым данному дисциплинарному взысканию, своих способностей к труду, зачастую приводит к необ-

ходимости объяснять при поступлении на работу причины увольнения за совершение дисциплинарного проступка»¹. Более того, в качестве проблемы отмечается, что в связи с изложенным «нарушается конституционный принцип гуманизма при применении к работникам меры ответственности. По истечении годового срока дисциплинарное взыскание из трудовой книжки работника не исчезает, а продолжает его преследовать при каждом случае предъявления сведений о трудовой деятельности»², для решения же ее предлагается закрепить право работника «потребовать по истечении одного года изменения формулировки причины увольнения на собственное желание. В этом случае полномочный представитель работодателя обязан изменить формулировку причины увольнения на собственное желание работника, а также выдать работнику дубликат трудовой книжки без внесения в него записи о применении к работнику снятой в связи с истечением годового срока меры дисциплинарного взыскания в виде увольнения»³, либо право работника обратиться с соответствующим заявлением в полномочные государственные органы⁴.

В любом случае из изложенного очевидно, что увольнение в качестве меры дисциплинарного взыскания представляет собой исключение из общих правил. Представляется, что и в отношении государственной службы применение к гражданину последствий увольнения в связи с утратой доверия в течение года является допустимым.

3. Наконец, данная мера будет работать лишь в том случае, если статус лица будет учитываться представителем нанимателя при приеме на государственную службу. Как уже отмечалось, трудовая книжка является недостаточно надежным средством фиксации такого статуса. Для этих целей более подходит единый государственный реестр, аналогичный реестру дисквалифицированных лиц. Необходимо отметить, что предложение о создании та-

¹ Миронов В.И. Трудовое право России: учебник. М., 2005.

² Там же.

³ Там же.

⁴ См.: Суняева Р.Л. Азбука трудовых отношений. Полезные советы для работников и работодателей. Ростов н/Д, 2006.

кого реестра уже было оформлено в виде проекта федерального закона¹. Нам, однако, такой подход видится не вполне удачным.

При решении указанного вопроса мы предлагаем учесть, что в настоящее время уже существует и введена в эксплуатацию федеральная государственная информационная система «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров»², которая используется в том числе и для ведения кадрового резерва. Цель создания данной системы состоит в обеспечении доступа граждан к информации о государственной службе Российской Федерации, эффективного формирования кадрового состава государственной службы, в частности, формирования единой базы вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В системе размещаются и поддерживаются в актуальном состоянии сведения об имеющихся у участников информационного взаимодействия вакантных должностях; сведения о лицах, рекомендуемых для включения в федеральный резерв управленческих кадров и т.д. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, может быть легко создан в рамках системы, активно применяющейся в деятельности кадровых служб³. Разумеется, должна быть установлена обязанность представителя нанимателя проверять данные кандидата на занятие должности государственной службы в этой системе и ответственность за прием на государственную службу лица со статусом утраты доверия.

¹ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения сведений о привлечении к ответственности за коррупционные правонарушения в информационной системе» (подготовлен Минтрудом России) (не внесен в Государственную Думу Федерального собрания РФ, текст по состоянию на 21.01.2015).

² См.: Постановление Правительства РФ от 4 марта 2011 г. № 149 «О федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал управленческих кадров» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1418; Приказ Минтруда России № 473н, Минкомсвязи России № 211 от 18 июля 2014 г. «О Регламенте работы федеральной государственной информационной системы «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» // Российская газета. 2014. 19 нояб.

³ См.: *Амелин Р.В.* Автоматизация кадровой работы на государственной службе // *Кадровик*. 2014. № 9. С. 19–24.

В этой связи следует отметить, что в теории служебного права институт кадрового резерва рассматривается как специфический вид служебных отношений с государственным гражданским служащим. По мнению И.Н. Горячука, «включение в кадровый резерв является своего рода государственной гарантией гражданскому служащему, служебный контракт с которым приостанавливается»¹. М.В. Пресняков также считает, что цель кадрового резерва состоит в предоставлении гражданскому служащему социальных гарантий в виде сохранения за ним должности гражданской службы при наличии предусмотренных законом обстоятельств². Соглашаясь с указанными авторами и проводя аналогии со ст. 39 Закона о государственной гражданской службе, в соответствии с которой при увольнении в связи с дисквалификацией или осуждением к наказанию, предусматривающему лишение права занимать должности государственной службы, государственный служащий не подлежит включению в кадровый резерв, считаем, что реестр лиц, утративших доверие, следует вести отдельно от кадрового резерва.

Мы разделяем точку зрения С.Д. Красноусова, в соответствии с которой действующее законодательство не препятствует поступлению на государственную службу гражданина, выполняющего управленческие функции в коммерческой или некоммерческой организации, которая была привлечена к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений. По мнению автора, «поступление на службу не изменяет отношение лица к своему поведению и правилам управления. В таком случае государство как наниматель при наличии информации о том, что поступающий на службу субъект проявил себя как недобросовестный управляющий, который совершал противоправные действия, был нечестным и не выполнял со всей тщательностью и аккуратностью своих обязанностей, должно иметь гарантии несовершения данным лицом подобных действий и на государствен-

¹ *Горячук И.Н.* Приостановление служебного контракта // Трудовое право. 2010. № 9. С. 83–88.

² См.: *Пресняков М.В.* Право равного доступа к государственной службе и кадровый резерв. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ной службе»¹. Обязательным условием принятия такого лица на государственную службу С.Д. Красноусов считает согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению.

Увольнение в связи с утратой доверия занимает особое место в системе мер дисциплинарной ответственности государственных служащих. Эта мера применяется по особому основанию (коррупционное правонарушение вместо дисциплинарного проступка) и, если исходить из буквального толкования закона, не имеет альтернатив (хотя в настоящее время правоприменительная практика идет по иному пути²). По нашему мнению, она может и должна существовать во взаимосвязи с иными мерами дисциплинарной ответственности, в частности, с близкой к ней мерой — увольнением по общим основаниям. Считаем, что такую взаимосвязь можно построить, внимательнее изучив перечень составов правонарушений в сфере противодействия коррупции и признаков наличия вины в этих составах.

Дополнительно к классификации, предложенной нами в первой главе, считаем целесообразным отдельно остановиться на таком правонарушении, как непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является. По нашему мнению, это правонарушение обладает всеми признаками коррупционного правонарушения, содержащимися в ст. 1 Закона о противодействии коррупции, поскольку ситуация, когда государственный служащий выступает стороной конфликта интересов, по определению предполагает личную заинтересованность, а непринятие мер по предотвращению такого конфликта предполагает в общем случае злоупотребление должностными полномочиями для разрешения конфликта интересов в свою пользу. Некоторые авторы даже рассматривают конфликт

¹ *Красноусов С.Д.* К вопросу о формировании в целях противодействия коррупции системы запретов, ограничений и обязанностей // *Административное и муниципальное право.* 2015. № 1. С. 103–106.

² В качестве наказания за непредставление сведений о доходах назначается замечание или выговор, причем суды поддерживают эту позицию. См., например: Решение Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области по делу № 2-2121/2010.

интересов на государственной службе как квалифицирующий признак коррупционного правонарушения: «Коррупционное преступление — это умышленное деяние служащего государственного или муниципального органа, разрешающее возникший конфликт интересов на службе противоправным путем, при условии соответствия такого деяния признакам конкретного преступления, предусмотренного в Особенной части УК РФ (наличие последствий, особого предмета преступления и т.д.)»¹. В связи с этим видятся перспективы переноса данного состава правонарушения в категорию административных правонарушений. С.С. Бут также выделяет несоблюдение норм, препятствующих возникновению на государственной службе конфликта интересов, и несоблюдение требований об уведомлении работодателя и правоохранительных органов о случаях обращений с целью склонения к коррупции как составы правонарушений, которые целесообразно включить в КоАП, но включает в эту группу ответственность за нарушение процедур предоставления сведений о доходах и расходах при прохождении государственной службы — эту позицию мы не разделяем².

Что касается иных коррупционных составов ст. 59.2, то они, как было обосновано ранее, могут быть разделены на две группы: 1) нарушение установленных антикоррупционным законодательством ограничений и запретов (в подзаконных нормативных актах эта группа также именуется как нарушение требований к служебному поведению) и 2) непредставление требуемых сведений, а равно представление заведомо недостоверных или неполных сведений. Рассмотрим эти две группы подробнее.

Закон о государственной гражданской службе предусматривает общие и специальные основания для увольнения. Общие основания для увольнения

¹ Ким Е.П., Быков А.В. Понятие коррупционного преступления: конфликт интересов на службе как основа коррупционного преступления // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (19 апреля 2013 г., г. Хабаровск) / под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова. Хабаровск, 2013.

² См.: Бут С.С. Направления деятельности по совершенствованию административно-правовых средств расследования коррупционных правонарушений в таможенных органах Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 46–50.

включают п. 13 и 14 ч. 1 ст. 33: несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных федеральными законами, а также нарушение запретов, связанных с гражданской службой и предусмотренных ст. 17 Закона о государственной гражданской службе. Некоторые авторы справедливо усматривают здесь конкуренцию норм и задаются вопросом: «так вправе ли представитель нанимателя в рассматриваемой ситуации сам избрать вариант наказания гражданского служащего (по ст. 59.1 или по п. 14 ч. 1 ст. 33 Закона № 79-ФЗ) либо он обязан использовать один из них?»¹ По смыслу законодательства подразумевается следующий ответ.

В ситуации, когда государственный гражданский служащий сознательно или под воздействием непреодолимой силы *открыто* нарушает один из предусмотренных законодательством запретов (например, наследует ценные бумаги или в установленный срок после поступления на государственную службу не выводит наличные денежные средства и ценности из иностранного банка), то есть, делает сознательный выбор не в пользу продолжения государственной службы, он подлежит увольнению по общим основаниям. Разумеется, под открытостью следует понимать такую ситуацию, когда государственный служащий сам сообщает представителю нанимателя о своем несоответствии антикоррупционным требованиям. Если же государственный служащий нарушает те же запреты или ограничения *тайно*, например, занимается предпринимательской деятельностью или пользуется иностранными финансовыми инструментами, логично презюмировать злоупотребление и, обнаружив данный проступок, уволить государственного служащего в связи с утратой доверия. Как видно, речь идет не только о нарушении запретов и ограничений, но и о предоставлении заведомо неполных или недостоверных сведений о себе. Отметим, что для полного соответствия этой теоретической конструкции актуальному законодательству ч. 1 ст. 15 Закона № 79-ФЗ следует дополнить (помимо уже имеющих пп. 9, 10 и 12) п. 13, закрепляющим

¹ Чаннов С. Совершенствование антикоррупционных законов // ЭЖ-Юрист. 2012. № 10. С. 15.

обязанность сообщать представителю нанимателя о фактах, делающих невозможным дальнейшее пребывание на государственной службе.

Что же касается нарушения антикоррупционной обязанности по представлению определенных сведений, то, согласно нашей классификации данное деяние относится к категории производных правонарушений в сфере противодействия коррупции. Это значит, что указанное деяние не только не образует состава коррупционного правонарушения, но и не создает условий для коррупционных правонарушений, то есть, не является коррупциогенным. В то же время совершение такого деяния, безусловно, снижает эффективность антикоррупционных мер. Законодатель считает, что, обязывая государственных служащих раскрывать сведения о доходах и расходах (своих и близких родственников), иные сведения, он сможет использовать эту информацию для эффективного выявления коррупционных правонарушений.

Однако государственный служащий, совершающий коррупционные правонарушения, следы которых могут быть обнаружены при изучении сведений, которые он обязан представлять, выберет путь фальсификации этих сведений, поскольку ответственность за коррупционные деликты превышает ответственность за представление недостоверных сведений. Таким образом, данная мера ответственности не исполняет превентивную функцию. Если же в силу ошибки или небрежности неверные сведения о себе подает государственный служащий, не совершавший коррупционные правонарушения, и в этом случае речь об эффективности нормы, очевидно, не идет.

Увольнение в связи с утратой доверия за данные правонарушения будет выполнять пресекательную роль лишь в тех случаях, когда представитель нанимателя не может уличить государственного служащего в коррупции, но может уличить в представлении недостоверных сведений (поскольку эти сведения являются в основном проверяемыми, а, кроме того, работает принцип прозрачности, позволяющий привлечь к проверке этих сведений общественность). Подозрительное лицо (в данном случае термин «утрата доверия» осо-

бенно уместен) отстраняется от государственной службы, что, несомненно, является эффективной антикоррупционной мерой.

Однако не вызывает сомнения тот факт, что законодатель, равно как и представитель нанимателя, не заинтересован в отстранении от государственной службы лиц, не совершающих коррупционные правонарушения. Следовательно, если существуют обстоятельства, объективно указывающие на ошибку или невозможность выполнения данной обязанности, то есть — на отсутствие вины нарушителя, эти обстоятельства не могут и не должны игнорироваться.

Так, на практике неоднократно возникает ситуация, когда государственные служащие не могут предоставить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера близких родственников по причине отказа самих родственников в предоставлении этих сведений. Комментируя в рамках конкретного дела об увольнении с государственной службы довод суда о том, что «истица имела возможность в течение 4 месяцев убедить своего супруга в необходимости представления соответствующих сведений», С.Е. Чаннов задается вопросом: «с помощью каких средств, государственный служащий должен убеждать лицо в исполнении обязанности, которая на это лицо не возложена, при явном нежелании указанного лица сделать это добровольно?»¹. В этом случае они обязаны обратиться в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную комиссию). Но, как справедливо отмечает А.Э. Ивенин, не всегда причины непредставления сведений либо представление неполных сведений о доходах своей супруги (супруга) могут быть признаны объективными².

¹ Чаннов С.Е. За коррупцию семья в ответе // ЭЖ-Юрист. 2012. № 13. С. 6; см. также: Кизилов В.В. Указ. раб. С. 67–70; Штаненко В.И. Увольнение военнослужащих как мера ответственности за совершение коррупционных правонарушений // Военно-юридический журнал. 2012. № 3. С. 18–21.

² См.: Ивенин А.Э. Ответственность военнослужащего за непредставление сведений о доходах своего супруга // Военно-юридический журнал. 2014. № 10. С. 8–11.

И.В. Бараненкова приводит другой пример. На непосредственного начальника, которого обязан уведомить военнослужащий, прямо не возложены ни обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, возникшего у подчиненного, ни обязанность по информированию представителя нанимателя о полученном от подчиненного уведомлении. В то же время военнослужащий, являющийся командиром (начальником), подлежит увольнению с военной службы в связи с утратой доверия в случае неприятия им мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, возникшего у подчиненного ему военнослужащего, после того как ему стало известно о возникновении такого конфликта. Может ли быть установлена ответственность (в виде увольнения!) командира (начальника) за неисполнение обязанности, которая на него (пусть формально) не возложена? «В результате на практике «военным правоприменителям» приходится «выкручиваться», ссылаясь на иные нормы, которые, пусть косвенно, но устанавливают общие и должностные обязанности командиров в этой сфере»¹.

Не исключено, что законодатель рассуждал следующим образом: если имеет место факт, несовместимый с прохождением государственной службы, степень вины значения не имеет. Другими словами, совершение коррупционного правонарушения рассматривается как нарушение ограничений, связанных с государственной службой (на что указывают и пп. 9 и 10 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе).

Мы могли бы с этим согласиться, если бы не настаивали на утрате доверия как на объективной характеристике лица, которая для эффективного противодействия коррупции должна отграничивать лицо от прохождения государственной службы, даже если изначальное формальное основание (например, занятие предпринимательской деятельностью) уже отпало.

Из сказанного следует, что степень вины государственного служащего подлежит установлению, как это принято для иных дисциплинарных про-

¹ Бараненкова И.В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // ЭНИ «Военное право». 2014. Вып. 3.

ступков. Здесь мы полностью солидарны с А.Л. Юсуповым, предложившим следующую формулировку ч. 2 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «При *решении вопроса об утрате доверия и при* применении дисциплинарных взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, учитываются характер и тяжесть совершенного гражданским служащим нарушения законодательства о противодействии коррупции, *степень его вины*, 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 противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей»¹.

Отметим, что неопределенная правовая ситуация с предоставлением сведений о доходах (расходах) близких родственников государственных служащих может быть разрешена путем возложения соответствующих обязанностей непосредственно на этих родственников. За неисполнение этой обязанности может быть предусмотрена административная ответственность. Данный подход достаточно давно и успешно используется в других государствах. В частности, в США декларации о доходах и имуществе в том же режиме, что и сам чиновник, подает его супруга (супруг). Более того, на близких родственников чиновника распространяются и другие запреты, обусловленные режимом государственной службы, например, на получение подарков и занятие определенными видами трудовой деятельности². А в соответствии с Законом Соединенного Королевства о реформе полиции 2002 г. служащему или его супруге, или любому родственнику в семье, проживающему с ним, запрещено держать лицензию на продажу алкоголя, лицензии и разрешения, связанные с букмекерской деятельностью или развлекательными центрами, либо иметь доли собственности в любой такой лицензии или разрешении, что

¹ Юсупов А.Л. Указ. раб. С. 11–12.

² См.: Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: экономика, политика, идеология. 1998. № 5. С. 88.

может повлечь имущественную выгоду. Как отмечает Л. В. Густова, полицейским или членам их семьи нежелательно нести ответственность за деятельность букмекерских контор, пабов, ночных клубов и танцевальных залов, поскольку в такого рода учреждениях, вероятно, будут иметь место нарушения закона, и недопустимо, чтобы полицейский был связан с ними¹. Однако и иными видами предпринимательской деятельности члены семьи полицейского могут заниматься только в другом районе и при наличии специального разрешения². Имплементация аналогичной практики в российское антикоррупционное законодательство представляется весьма перспективной.

Обобщив наши выводы, предлагаем следующую модель правового регулирования (на примере законодательства о государственной гражданской службе):

1. Увольнение, не связанное с утратой доверия, должно включаться в перечень дисциплинарных взысканий, применяемых за правонарушения в сфере противодействия коррупции.

2. За деяния, предусмотренные ст. 59.2, может применяться как увольнение в связи с утратой доверия, так и иные дисциплинарные меры, предусмотренные ст. 59.1. В перспективе каждый состав правонарушения может регулироваться специальной статьей законодательства о государственной службе, предусматривающей конкретные санкции за его совершение.

3. Степень вины нарушителя подлежит обязательному установлению наряду с иными обстоятельствами, предусмотренными ст. 59.3.

4. За неумышленное правонарушение в сфере противодействия коррупции увольнение в связи с утратой доверия назначаться не должно. Наиболее строгим взысканием в этом случае является увольнение.

5. Назначение в качестве меры наказания увольнения в связи с утратой доверия должно рассматриваться как запрет занятия должностей государ-

¹ См.: Густова Л.В. Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 73–75.

² См.: Ежеский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

ственной службы в течение определенного срока (в качестве которого предлагается один год).

Предлагаемая нами модель увольнения в связи с утратой доверия будет дополнена в следующем параграфе при детальном рассмотрении процессуальных аспектов.

2.3. Процедуры увольнения государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции

Наиболее эффективным методом борьбы с коррупционными правонарушениями на государственной службе является отстранение государственных служащих, виновных в коррупционных правонарушениях, от дальнейшего прохождения государственной службы. Современное антикоррупционное законодательство предусматривает лишение права занимать должности государственной службы в качестве меры ответственности за совершение уголовных, административных и дисциплинарных коррупционных правонарушений.

Лишение права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы как мера уголовной ответственности и дисквалификация как мера административной ответственности с необходимостью влекут увольнение лица с государственной службы по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (пп. 1,5 ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). При этом служебный контракт прекращается, а гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с государственной службы без права на включение в кадровый резерв (другими словами, служебные отношения с государственным служащим полностью прекращаются). Данный механизм увольнения с государственной службы представляется достаточно проработанным и не вызывает вопросов.

В то же время новеллы антикоррупционного законодательства предусматривают увольнение с государственной службы в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений (в широком смысле) как меру дисциплинарной ответственности. Увольнение и расторжение трудового контракта в таком случае происходят по инициативе представителя нанимателя (подп. 1.1 п. 1 ст. 37). На практике различные процедуры увольнения вступают в конкуренцию. Так, отвечая на вопрос, по какой статье должен быть уволен гражданский служащий, уличенный в получении взятки, и какой порядок при этом должен соблюдаться, Л.В. Куревина отвечает: «Если в отношении служащего применялась процедура, установленная ст. 59.3 Закона № 79-ФЗ, то увольнение произойдет по подп. 1.1 п. 1 ст. 37 этого Закона — за утрату доверия. Если проверка не проводилась, а служащий привлечен к уголовной ответственности, приговор вступил в законную силу и назначено наказание, исключающее возможность замещения должности гражданской службы, то уволить придется по п. 1 ч. 2 ст. 39 Закона № 79-ФЗ»¹.

На наш взгляд, существование подобной конкуренции, из-за которой процедура увольнения с государственной службы связывается не с коррупционным деянием государственного служащего, а действиями представителя нанимателя, не допустима в антикоррупционном законодательстве, где правовая неопределенность сама по себе является коррупционным фактором. Процедура увольнения с государственной службы за совершение коррупционных правонарушений является не до конца устоявшейся новацией отечественного законодательства и, помимо приведенного примера, характеризуется рядом других неоднозначных моментов. Для выработки предложений по их устранению необходимо детально проанализировать дисциплинарное производство по антикоррупционным правонарушениям.

Понятие дисциплинарного производства относится к числу вполне определенных в юридической литературе. По определению Д.Н. Бахраха,

¹ Куревина Л.В. Вопрос-ответ // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2014. № 2. С. 77–78.

дисциплинарное производство — это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов линейной власти по применению дисциплинарных взысканий¹. С.Н. Братановский определяет дисциплинарное производство как урегулированную правом деятельность уполномоченных субъектов, направленную на привлечение виновных к дисциплинарной ответственности².

Ю.Б. Носова подчеркивает, что дисциплинарное производство является одной из разновидностей административных производств, составляющих административный юрисдикционный процесс и предлагает понимать под ним урегулированную административно-правовыми процессуальными нормами деятельность по привлечению государственных служащих к дисциплинарной ответственности³.

К иным разновидностям административных производств, обладающих общими чертами с дисциплинарным производством, относятся производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, производство по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности, а также исполнительное производство.

Далее, говоря о дисциплинарном производстве, мы будем рассматривать дисциплинарное производство применительно к государственным служащим и, за исключением специально оговоренных случаев, в качестве примера — государственную гражданскую службу.

Родовым для дисциплинарного производства является понятие юридического процесса. Д.Н. Бахрах определяет его как сознательную, целенаправленную деятельность, которая: 1) состоит в реализации властных полномо-

¹ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., испр. и доп. М., 2007. С. 519.

² *Братановский С.Н.* Административное право: учебник. М., 2013. 921 с.

³ См.: *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. С. 133.

чий субъектами публичной власти; 2) направлена на разрешение индивидуальных дел; 3) документируется; 4) регулируется юридическими нормами¹.

М.Б. Добробаба использует для характеристики дисциплинарного производства термин «служебно-деликтный процесс» и выделяет следующие признаки: 1) является формой реализации исполнительной власти; 2) объектом служебно-деликтного процесса выступает служебный спор (как разновидность административно-правовых споров); 3) имеет множественную правовую регламентацию; 4) его юридический результат всегда связан с обеспечением установленного порядка государственного управления; 5) отличается широким кругом субъектов; 6) ему присущи принципы административного процесса; 7) независимо от вида государственной службы осуществляется стадийно; 8) имеет место множественность способов защиты процессуальных прав участников служебно-деликтного процесса (административный и судебный порядок)². На некоторых из этих признаков стоит остановиться подробнее.

Прежде всего, заслуживает внимания наличие существенных особенностей для государственных служащих различной видовой классификации. Дисциплинарное производство регламентируется целой системой нормативно-правовых актов, различных по юридической силе, содержанию и силе применения, в связи с чем его содержание различается для отдельных видов государственных служащих. Важное место в этой системе занимают подзаконные нормативные акты, в том числе указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные акты. Мы позволим себе не согласиться в целом с точкой зрения М.В. Добробабы, утверждающей, что регламентацию вопросов служебно-дисциплинарной ответственности и дисциплинарных производств на уровне подзаконных актов нельзя признать обоснованной, «поскольку согласно ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Фе-

¹ См.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 7.

² См.: Добробаба М.Б. Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 25–27.

дерации права и свободы граждан не могут быть ограничены иначе как на основании федеральных законов, а служебно-дисциплинарная ответственность, как и дисциплинарное производство, всегда связана с ограничениями общегражданских прав»¹. Подзаконные нормативные акты в данной сфере конкретизируют процедурные аспекты дисциплинарного производства для отдельных видов государственной службы или отраслей государственного управления, а также обеспечивают реализацию положений актов большей юридической силы в рамках конкретных ведомств и не вводят, как представляется, дополнительных ограничений прав и свобод государственных служащих. Собственно, в этом и заключается отличие дисциплинарного производства от производства по делам об административных правонарушениях, которое объективно нуждается в едином правовом регулировании на федеральном уровне всех без исключения субъектов административной деятельности. В то же время, как будет показано далее, в вопросах дисциплинарного производства по коррупционным правонарушениям законодатель действительно несколько увлекся подзаконным регулированием, перенеся на этот уровень принципиальные положения, связанные с ограничением прав и свобод.

Также отметим в связи с вышесказанным, что как ни привлекательно не выглядела бы мысль об унификации дисциплинарного производства для определенных категорий правонарушений коррупционной направленности, это едва ли выполнимо².

Юридический процесс требуется в тех случаях, когда без гармонизации отношений между всеми участниками материальных правоотношений невозможно получить надлежащий материально-правовой результат. Для этого необходимо определенное время. Соответственно, юридический процесс характеризуется наличием стадий, каждая из которых детализируется до степени разумности, целесообразности и необходимости, исходя из тех задач, ко-

¹ См. *Добробаба М.Б.* Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // *Административное право и процесс.* 2013. № 9. С. 25–27.

² Это, разумеется, не относится к унификации общих принципов противодействия коррупции, составов правонарушений в сфере противодействия коррупции и иных аспектах, подлежащих регулированию на уровне федеральных законов.

торые призван решать юридический процесс для достижения конкретного материально-правового результата. Как отмечает П.П. Серков, задача юридического процесса заключается в том, чтобы действия органов власти были доведены до логического конца, и тем самым исключалось бы необоснованное бездействие, поэтому в необходимых случаях устанавливаются временные параметры тех или иных действий органов государственной власти. Этим создаются дополнительные предпосылки к достижению материально-правового результата¹. В дисциплинарном производстве можно выделить шесть стадий, четыре из которых являются обязательными, а две факультативными:

- возбуждение дела о дисциплинарном проступке;
- служебное расследование;
- рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения;
- исполнение решения;
- обжалование решения;
- досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

В позитивном законодательстве перечисленные стадии четко не установлены. В связи с этим следует согласиться с мнением о целесообразности закрепления стадий дисциплинарного производства в Законе о государственной гражданской службе и установления сроков, субъектного состава и перечня юридически значимых документов, принимаемых на каждой из этих стадий².

Дисциплинарное производство по коррупционным правонарушениям представляет собой урегулированную процессуальными нормами деятельность по привлечению государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение правонарушений в сфере противодействия коррупции. Основными задачами дисциплинарного производства по коррупционным правонарушениям являются всестороннее, полное, объективное и

¹ См.: Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 234.

² См.: Носова Ю.Б. Указ. раб. С. 136.

своевременное выяснение в ходе проверки обстоятельств совершения коррупционного проступка, принятие решения по ее итогам, исполнение указанного решения, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению коррупционных проступков¹.

По сравнению с общим дисциплинарным производством, дисциплинарное производство по коррупционным правонарушениям характеризуется некоторыми специальными принципами.

В качестве основного из таких принципов А.Л. Юсупов выделяет принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений, справедливо отмечая, что он в настоящее время не имеет гармоничного сочетания с отраслевым принципом усмотрения субъекта дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий². Говоря о других принципах, автор заявляет, что «нынешнее состояние законодательства о государственной службе позволяет сделать вывод о том, что фактически в нем установлен принцип презумпции виновности государственных служащих, поскольку возложение на них обязанности регулярно представлять справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера означает, что государственный служащий считается заведомо подверженным коррупции и извлекающим неправомерные доходы в результате использования своего служебного положения, пока не докажет, что его доходы и имущество получены законно³».

Мы категорически не согласны с подобным суждением (равно как и с мнением ряда высокопоставленных чиновников, которые видят «презумпцию виновности» в имплементации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции о необоснованном обогащении). Тот же принцип при желании можно усмотреть в любой обязанности по представлению информации, к примеру, в налоговые органы. На наш взгляд, к числу специальных принципов дисциплинар-

¹ Бараненкова И.В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 7. С. 30–35.

² См.: Юсупов А.Л. Указ. раб. С. 122.

³ См.: Юсупов А.Л. Указ. раб. С. 136.

ного производства по коррупционным правонарушениям следует отнести принцип отстранения от государственной службы лиц, совершивших умышленное и виновное правонарушение в сфере противодействия коррупции (или, равный ему по объему в контексте рассуждений предыдущего параграфа принцип утраты доверия к государственному служащему, *виновному* в совершении такого правонарушения).

Применительно к коррупционным правонарушениям законодатель закрепляет особую модель дисциплинарного производства в ст. 59.3 Закона о государственной гражданской службе и схожих по содержанию статьях в законах об иных видах государственной службы.

В соответствии с ч. 1 указанной статьи взыскания за правонарушения в сфере противодействия коррупции применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, — и на основании рекомендации указанной комиссии.

Таким образом, в отношении государственного служащего проводится не служебная проверка, урегулированная ст. 59 Закона о государственной гражданской службе, которая проводится в процессе дисциплинарного производства по иным должностным проступкам, а иная, особая проверка, которую мы, чтобы избежать путаницы в терминологии, будем называть антикоррупционной. Для того чтобы установить обоснованность и эффективность особой модели дисциплинарного производства, проведем сравнительный анализ этих видов проверки.

1. Все элементы правового режима служебной проверки закреплены в федеральном законе, включая основание проведения, обстоятельства, подлежащие установлению, правовой статус субъекта, проводящего проверку и гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка, требования к срокам и письменному заключению по ее результатам. Ведом-

ственные нормативные акты, устанавливающие особенности проведения служебной проверки в отдельных государственных органах, практически полностью повторяют положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», конкретизируя, как правило, состав комиссии и правовой статус ее членов, документационное обеспечение проверки¹. В отношении антикоррупционной проверки в Федеральном законе указан лишь ее субъект, иные элементы правового режима регулируются Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 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»². Положение об антикоррупционной проверке, утвержденное данным Указом (далее — Положение), является более детализированным, по сравнению с нормами Федерального закона о служебной проверке. Тем не менее, оно также конкретизируется в ведомственных нормативных актах³. Таким обра-

¹ См., например: Приказ Минстроя России от 28 марта 2014 г. № 129/пр «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации»; Приказ Росфинмониторинга от 6 октября 2009 г. № 251 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебной проверки и применения дисциплинарных взысканий в Федеральной службе по финансовому мониторингу» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 51; Приказ Минрегиона России от 7 декабря 2009 г. № 562 «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих в Министерстве регионального развития Российской Федерации» // Российская газета. 2010.

² См.: СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4589.

³ См., например: Приказ Росстата от 13 октября 2014 г. № 608 «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представленных гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей, и работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой государственной статистики» // Российская газета. 2014. 17 дек.; Приказ Минтруда России от 13 июня 2013 г. № 258н «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей, и работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 16 авг.

зом, правовое регулирование антикоррупционной проверки в отличие от служебной проверки осуществляется не на двух, а на трех уровнях, основным из которых является второй. Такая модель отличается большей гибкостью, позволяя оперативно настраивать ее в соответствии с эволюционирующей антикоррупционной парадигмой. В частности, в Указ Президента РФ № 1065 за четыре года было внесено семь изменений, затронувших в том числе основания проведения проверки, ее субъекты и ряд процессуальных аспектов. На данном этапе развития антикоррупционного законодательства такой подход представляется оправданным, однако в перспективе, думается, было бы правильным перенесение оснований и сроков проверки, прав государственного служащего, полномочий лиц, осуществляющих проверку, в ст. 59.3 Федерального закона о государственной гражданской службе, как это сделано для служебной проверки. Данные аспекты непосредственно затрагивают права и свободы гражданских служащих и нуждаются в стабилизации на уровне федерального закона (в соответствии с п. 3 ст. 55 Конституции РФ).

2. Основанием для проведения служебной проверки служит решение представителя нанимателя или письменное заявление гражданского служащего (ч. 1 ст. 59). Для проведения антикоррупционной проверки в п. 10 Положения устанавливается в качестве основания «достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке». Понятие «достаточная» является оценочным и, на наш взгляд, должно быть заменено на «информация, свидетельствующая о нарушении государственным служащим требований к служебному поведению, либо недостоверности (неполноты) поданных им сведений». Информация анонимного характера не может служить основанием для проверки (п. 11 Положения). Перечень источников такой информации является закрытым и включает правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц; работников подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за

работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений; постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированные в соответствии с законом иные общероссийские общественные объединения, не являющиеся политическими партиями; Общественную палату Российской Федерации; общероссийские средства массовой информации.

Как представляется, законодатель существенно ограничил основания проведения антикоррупционной проверки, по сравнению со служебной проверкой. Для проведения служебной проверки достаточно решения представителя нанимателя, а круг источников информации о совершении дисциплинарного проступка практически не ограничен. Например, основанием для принятия решения о проведения служебной проверки в Минстрое России является письменное обращение, поступившее в Минстрой России в установленном порядке, содержащее информацию о неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданским служащим возложенных на него должностных обязанностей (без указания источников)¹, а для принятия решения о проведении служебных проверок в Рособоронзаказе вообще не предусмотрено оснований².

Таким образом, в качестве основания проведения антикоррупционной проверки не могут служить обращения граждан и организаций, что, на наш взгляд, весьма снижает эффективность механизма, поскольку именно граждане и юридические лица, находящиеся вне пределов системы государственной службы и государственного управления (наиболее подверженных поражению комплексными коррупционными образованиями), могут выступать критичным источником информации о фактах не только ненадлежащего исполнения обязанностей государственным служащим, но и о фактах корруп-

¹ См.: Приказ Минстроя России от 28 марта 2014 г. № 129/пр «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».

² См.: Приказ Рособоронзаказа от 11 марта 2014 г. № 42 «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих в Федеральной службе по оборонному заказу» // Российская газета. 2014. 6 авг.

ции. Отстранение гражданского общества от процесса возбуждения производства о фактах коррупции в государственных органах сводит на нет принцип прозрачности, рассмотренный в первой главе. В связи с этим согласимся с авторами, считающими оправданным формирование особой правовой процедуры рассмотрения обращений граждан и организаций, содержащих информацию о фактах коррупционных проявлений в деятельности должностных лиц государственных и муниципальных органов, а также подведомственных им государственных и муниципальных учреждений и предприятий¹. Представляется, что позиция законодателя может быть обусловлена тем, что ввиду повышенного внимания общественности к проблеме коррупции неограниченный круг источников информации может привести к шквалу сообщений от инициативных граждан, особенно в отношении публичных государственных служащих. С таким количеством проверок кадровые службы не справятся. Однако, поскольку та же норма устанавливает оценочный признак «достаточности» информации для проведения проверки, а обращения граждан (в том числе произвольные запросы информации) уже подлежат рассмотрению в силу федеральных законов «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», это опасение представляется нам несостоятельным.

Отметим, что идентичные основания для проведения антикоррупционной проверки предусмотрены Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации», касающейся лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и по содержанию практически полностью совпадающим с Указом Президента РФ

¹ См.: Едкова Т.А., Иванюк О.А., Сороко А.В. и др. Указ. раб. С. 69–73.

№ 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»¹. В дальнейшем вопросы дисциплинарного производства в отношении лиц, замещающих государственные должности, специально рассматриваться не будут ввиду отсутствия принципиальных отличий, по сравнению с лицами, замещающими должности государственной службы.

3. Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа. Субъектом антикоррупционной проверки выступает подразделение кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Именно на кадровые службы в соответствии с Указом Президента РФ № 1065 возложены полномочия по проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, что представляется вполне логичным, поскольку именно в кадровой службе аккумулируются персональные данные государственных служащих. В соответствии с этим Указом руководителям федеральных государственных органов предписывалось создать подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Помимо анализа сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера на государственных служащих и граждан, претендующих на замещение должностей государственной службы, на данные подразделения возлагаются функции, среди которых значительное место занимают антикоррупционные. П.А. Кабанов, проведя большую работу по их классификации,

¹ См.: СЗ РФ. 2009. № 39, Ст. 4589.

предлагает следующее определение: «Антикоррупционная функция подразделения кадровой службы органов публичной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений — это регулярно осуществляемая специализированным подразделением кадровой службы органа публичной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений деятельность по реализации или обеспечению реализации государственной политики противодействия коррупции»¹.

Основной функцией данного специализированного подразделения является контрольная. Н.М. Конин определяет контроль как организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины и специфическую форму деятельности государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности и государственной дисциплины. Контроль, по мнению ученого, включает в себя три обязательных элемента: 1) проверку фактического результата деятельности подконтрольных субъектов (физических и юридических лиц) в сравнении с ожидаемыми, намеченными, прогнозируемыми показателями; 2) проверку путей и средств достижения этого результата, соответствие использованных при этом методов требованиям права, морали, нравственности, деловой и служебной этики, хозяйственной целесообразности; 3) принятие по результатам контроля соответствующих мер как позитивного организационно-побудительного характера (мер материального и морального поощрения и стимулирования, так и негативного свойства (различных мер служебно-дисциплинарного и административного принуждения, а также привлечение к различным видам правовой ответственности))².

¹ Кабанов П.А. Антикоррупционные функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов публичной власти: понятие, содержание, виды // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 981–992.

² См.: Конин Н.М. Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 324.

Особо следует выделить следующие задачи, возложенные на специализированные подразделения кадровых служб:

обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

обеспечение реализации федеральными государственными служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры РФ, иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;

взаимодействие с правоохранительными органами в установленной сфере деятельности;

проведение служебных проверок.

Последний пункт в приведенном списке свидетельствует о том, что Указ Президента РФ № 1065 возлагает на данные подразделения федеральных государственных органов полномочия по проведению всех видов проверок. Это не противоречит положению ст. 59, поскольку они являются структурными подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов¹. Таким образом, антикоррупционная и служебная проверка в федеральных государственных органах осуществляется одним и тем же подразделением. Что касается территориальных органов федеральных государственных органов и иных государственных органов, то выделение в них специаль-

¹ См.: Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 г. № 647п-П16). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных подразделений кадровых служб, на наш взгляд, не имеет объективной необходимости. Правильнее было бы возложить антикоррупционные функции непосредственно на кадровые службы, предоставив организацию внутренней структуры самим государственным органам, исходя из их специфики и численности аппарата. Представляется, что и в Законе о государственной гражданской службе мог быть указан единый субъект антикоррупционной и служебной проверки — подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров (отметим, что в Положении, утвержденном Указом Президента РФ № 1065, субъект проверки именуется уже как «кадровые службы» соответствующих органов).

4. Кадровые службы государственных органов осуществляют проверку как самостоятельно, так и путем направления запроса в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности (п. 13 Положения). Эти полномочия предоставляются кадровым службам на основании ч. 7 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» и ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹. По нашему мнению, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, не должны заменять в этом случае субъект антикоррупционной проверки (как может следовать из буквального толкования нормы), а проводить особую проверку, которая заключается в осуществлении оперативно-розыскных мероприятий в целях добывания информации, необходимой для принятия решений о достоверности и полноте соответствующих сведений, а также о соблюдении государственным служащим требований к служебному поведению. Само решение должно приниматься кадровой службой, которая предъявляет представителю нанимателя доклад в соответствии с п. 28 Положения.

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

Результаты оперативно-розыскной деятельности могут служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела (ст. 11 Закона об Оперативно-розыскной деятельности).

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-

¹ См.: Макаров А.В., Фирсов О.В. Проблемы совершенствования норм оперативно-розыскного законодательства, регулирующих проверку достоверности сведений // Российский следователь. 2012. № 7. С. 35–38.

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 Росрыболовства 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) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 38–43

ствия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей¹.

6. 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.

Антикоррупционная проверка может проводиться не только в отношении государственных служащих, но и лиц, претендующих на замещение

¹ См.: Решение Свободненского городского суда Амурской области от 7 августа 2014 г. № 2-2078/2014.

должностей государственной службы. При этом имеются незначительные различия в правовом положении лица (например, оно не может быть отстранено от замещаемой должности на время проверки), а в докладе может быть сделано предложение о назначении гражданина на должность или отказе от нее. Кроме того, круг обстоятельств, подлежащих установлению, естественным образом сужается (исключается, в частности, вина). Представляется, что такая проверка могла бы регулироваться отдельным положением, что упростило бы задачу с точки зрения юридической техники¹.

По результатам антикоррупционной проверки в отношении государственного служащего представляется доклад, в котором может содержаться одно из следующих предложений (п. 28 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065):

об отсутствии оснований для применения к государственному служащему мер юридической ответственности;

о применении к государственному служащему мер юридической ответственности;

о представлении материалов проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Соответственно, должностное лицо, назначившее государственного служащего на должность федеральной государственной службы, рассмотрев доклад, принимает одно из следующих решений (п. 31 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065):

применить к государственному служащему меры юридической ответственности;

¹ Так, исходя из Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065, государственный служащий может давать пояснения в ходе проверки (ч. 24), а гражданин, претендующий на замещение государственной должности — нет, что представляется техническим недочетом.

представить материалы проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Здесь видится технический недостаток нормативного акта, поскольку, очевидно, что представитель нанимателя вправе также не привлекать государственного служащего к юридической ответственности при отсутствии на то оснований. По нашему мнению, представитель нанимателя не должен обладать свободой воли в принятии решений, а обязан согласиться с предложением кадровой службы, поскольку предоставление ему дискреционных полномочий в этом вопросе явно не содействует противодействию коррупции. К сожалению, это противоречит принципам единоначалия и персональной ответственности на государственной службе. Одно из возможных решений заключается в том, чтобы изначально возложить антикоррупционную проверку на конфликтную комиссию, которая не находится в иерархическом подчинении представителя нанимателя.

В Постановлении не говорится о том, представляет ли кадровая служба предложения о конкретных мерах дисциплинарной ответственности или решение целиком находится в компетенции представителя нанимателя (в отличие от предложений конфликтной комиссии).

Как отмечалось выше, нормативные правовые акты и правоприменительная практика содержат противоречивые указания и на обязательность применения конкретных мер, в частности, увольнения в связи с утратой доверия за совершение деяний, предусмотренных ст. 59.2.

Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ ст. 59.3 Закона о государственной гражданской службе была дополнена ч. 3.1, согласно которой взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного пра-

вонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов¹.

Текст законопроекта, внесенный в Государственную Думу РФ, содержал иную формулировку, позволяющую прояснить смысл данной нормы: «применение взыскания в виде замечания *или выговора только* на основании рекомендации соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии)». Другими словами, норма элиминирует дискреционные полномочия представителя нанимателя, запрещая назначать взыскание в виде замечания за совершение правонарушений в сфере противодействия коррупции за исключением случая малозначительности правонарушения. Данная норма вызвана к жизни ситуацией, когда замечание является наиболее распространенной мерой ответственности, применяемой представителем нанимателя за правонарушения, предусмотренные ст. 59.1 и 59.2. Однако исключение из формулировки слова «только» при сохранении слов «может быть применено», на наш взгляд, обесценивает норму.

С данной нормой связан и ряд других вопросов.

Во-первых, понятие малозначительного коррупционного правонарушения с трудом поддается однозначному толкованию, хотя разделение таких правонарушений на более и менее серьезные с дифференциацией санкций за их совершение заслуживает только одобрения. Понятие малозначительности долгое время вызывает споры в правоприменительной практике по делам об административных правонарушениях². С.А. Бессчастный и И.М. Будлов, комментируя решения судов об освобождении от административной ответственности в связи с малозначительностью проступка, указывают, что «поскольку совершенное должностным лицом административное правонарушение посягает на охраняемые законом отношения в области противодействия корруп-

¹ Паспорт проекта Федерального закона № 552755-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Долгих И.П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 7. С. 58–61.

ции, поэтому такое правонарушение по своему характеру не может быть признано малозначительным»¹. В этой связи представляется более обоснованной позиция С.К. Илия, который предлагает, помимо понятия малозначительного коррупционного проступка, ввести и понятие тяжкого коррупционного проступка, за которое возможно только увольнение². На наш взгляд, понятия тяжкого коррупционного проступка было бы достаточно самого по себе, более того, предпосылки для этого явным образом заложены в ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе. Законодатель должен лишь устранить неоднозначность толкования закона.

Во-вторых, помимо малозначительности деяния, необходима рекомендация конфликтной комиссии, причем Закон не указывает, может ли комиссия, установив малозначительность деяния, рекомендовать иную меру ответственности. Деятельность конфликтной комиссии регулируется Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»³. В соответствии с п. 3 Положения, утвержденного данным Указом, основной задачей комиссий является содействие государственным органам в обеспечении государственными служащими требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, а также в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции. Государственная комиссия привлекается руководителем государственного органа в случае соответствующего решения кадровой службы по результатам антикоррупционной проверки (п. 16 Положения). Комиссия правомочна рекомендовать руководителю государственного органа применить к государственному служащему конкретную меру ответственности, например, если ей установлено, что сведения, представленные государственным служащим, являются недостоверными и (или)

¹ Бессчастный С.А., Будлов И.М. Опротестование прокурором судебных постановлений о прекращении дел об административных правонарушениях в сфере противодействия коррупции по малозначительности // Законность. 2014. № 5. С. 7–10.

² См.: Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Указ. раб. С. 158–167.

³ См.: СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446

неполными (пп. 23, 25.1). В законодательстве не содержится прямого ответа на вопрос, в каких случаях передача материалов проверки в комиссию является обязательной. В связи с появлением нормы о малозначительности деяния можно заключить, что законодатель рекомендует привлекать комиссию, как минимум, в тех случаях, когда факт совершения правонарушения установлен, но в качестве меры ответственности предлагается наиболее мягкое взыскание. По нашему мнению, иные основания привлечения конфликтной комиссии к антикоррупционной проверке также должны быть закреплены нормативно.

В-третьих, в своем текущем виде норма ч. 3.1 ст. 59.3 не решает проблему мягкости наказания за коррупционные правонарушения, просто вместо замечания будет назначаться выговор.

С.Е. Чаннов предложил понятие публичной дисциплинарной ответственности государственных служащих, которая должна наступать за совершение дисциплинарных проступков, посягающих на надлежащее функционирование государственной и муниципальной службы. По его мнению, этот вид ответственности должен базироваться на четырех предпосылках: установлении перечня соответствующих правонарушений, определении соответствия тяжести совершенного проступка и наложенного взыскания; большей дифференциации дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных и муниципальных служащих в зависимости от преследуемых при наложении целей; существенной элиминации дискреционных полномочий представителя нанимателя при наложении дисциплинарных взысканий¹. Ответственность за правонарушения в сфере противодействия коррупции относится к этой категории и должна, по нашему мнению, строиться на тех же принципах. В силу этого мы предлагаем отказаться от понятия малозначительности, устанавливаемой конфликтной комиссией, а при назначении взыскания опираться на виновность лица. В принципе мы видим только два подхода к

¹ См.: Чаннов С.Е. Публичная дисциплинарная ответственность государственных служащих: проблемы построения модели // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 40–42.

определению малозначительности правонарушения — через причиненный ущерб или через отношение лица к своему деянию. В целях противодействия коррупции величина ущерба представляется малозначающим фактором, по сравнению с психологической установкой лица на совершение правонарушения. Если государственный служащий умышленно нарушает установленные антикоррупционным законодательством требования к служебному поведению, понимая значение своего проступка, то доверять такому государственному служащему нельзя, даже если реальный ущерб еще не нанесен. А это и есть вина. Соответственно, за умышленное совершение тяжких правонарушений в сфере противодействия коррупции, перечень которых содержится в специальной ст. 59.2, должно наступать увольнение в связи с утратой доверия. За умышленное совершение иных правонарушений в сфере противодействия коррупции должно быть предусмотрено взыскание в виде увольнения с государственной службы.

Срок для применения взысканий за совершение правонарушений в сфере противодействия коррупции составляет один месяц со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения. Однако в этот период не засчитываются: а) период временной нетрудоспособности гражданского служащего; б) период пребывания его в отпуске; в) периоды других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам (командировка, выполнение общественных обязанностей и др.); г) время проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликта интересов. Окончательный же срок (с учетом времени проведения проверки и отсутствия на службе по уважительным причинам) ограничен шестью месяцами со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения¹.

В соответствии с ч. 5 ст. 59.3 копия акта о применении к гражданскому служащему взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нор-

¹ См.: *Васина А.Н., Дмитрикова Е.А., Дригола Э.В. и др. Комментарий к законодательству о службе в таможенных органах Российской Федерации / под общ. ред. А.В. Зубача. М., 2014.*

мативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в применении к гражданскому служащему такого взыскания с указанием мотивов вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Закон не предусматривает оснований для продления срока вручения акта, в связи с чем возникают неопределенности. К примеру, что делать, если требование не выполнено по объективным причинам (например, государственный служащий заболел после издания приказа, но до вручения ему копии).

Наибольшие затруднения в правоприменении вызывает вопрос: на какую именно норму следует ссылаться в приказе об увольнении в случае применения к государственному служащему взыскания в виде увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия? С одной стороны, норма ч. 4 ст. 59.3 прямо указывает, что в акте о применении к гражданскому служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается ст. 59.1 или 59.2 Федерального закона о государственной гражданской службе. Однако в ч. 2 ст. 33 Закон связывает увольнение с государственной гражданской службы с прекращением служебного контракта и освобождением от замещаемой должности гражданской службы. Данные юридические факты наступают одновременно со вступлением в силу соответствующего правового акта государственного органа. Наша позиция заключается в том, что увольнение в связи с утратой доверия следует рассматривать не как подвид собственно увольнения, а как основание для увольнения. Терминологическое противоречие данного постулата устраняется незначительной редакцией законодательства о государственной службе: например, п. 1 ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе может быть изложен в следующей редакции: «Гражданский служащий подлежит утрате доверия в случае: ...». Основания увольнения перечислены в ст. 33–41. Таким образом, ссылаться следует на подп. 1.1 п. 1 ч. 1 ст. 37. Именно по этому пути и идет в основном правоприменительная практика.

Таким образом, законодательство, регулирующее дисциплинарное производство по правонарушениям в сфере противодействия коррупции, в настоящее время содержит ряд пробелов и норм, допускающих неоднозначное толкование. При этом «неправильный ответ» на любой из обсуждавшихся вопросов может повлечь незаконность увольнения и восстановление на государственной службе.

Так, Л. обратился в суд с иском к управлению Министерства внутренних дел РФ по субъекту РФ, межмуниципальному отделу Министерства внутренних дел РФ о признании незаконным приказа об увольнении, восстановлении на службе, взыскании денежного довольствия за время вынужденного прогула. Решением районного суда, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам краевого суда, исковые требования Л. удовлетворены.

При разрешении спора судом установлено, что майор полиции Л., замещавший должность эксперта, уволен на основании п. 3 ч. 4 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ в связи с утратой доверия. Основанием для увольнения послужил доклад по результатам проведенной проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных майором полиции Л. В ходе проверки выявлено, что в справках о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных истцом за 2009–2011 гг., содержатся недостоверные и неполные сведения.

Удовлетворяя заявленные требования, суд исходил из того, что факт представления неполных и недостоверных сведений о доходах за 2009–2011 гг. является грубым нарушением служебной дисциплины, в связи с чем при наложении дисциплинарного взыскания должен быть соблюден порядок привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности. Установив, что привлечение истца к дисциплинарной ответственности имело место по истече-

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

нии шести месяцев со дня совершения дисциплинарных проступков по каждому случаю подачи недостоверных сведений и учитывая, что ранее за нарушение обязанности предоставить полные и достоверные сведения истцу было объявлено публично замечание в устной форме, суд пришел к выводу о незаконности увольнения Л. со службы.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ согласилась с указанными выводами и отметила, что судами первой и апелляционной инстанций правомерно был проверен порядок привлечения истца к дисциплинарной ответственности, а также указала, что увольнение за нарушение, допущенное истцом, возможно по двум основаниям: как за грубое нарушение служебной дисциплины, так и в связи с утратой доверия. При этом дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. Кроме того, за каждый случай нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Суд признал установленным, что дисциплинарное взыскание в виде увольнения наложено с пропуском шестимесячного срока, исчисляемого со дня совершения дисциплинарного проступка, в данном случае — со дня представления деклараций с недостоверными и неполными сведениями. Суд принял во внимание, что в августе 2012 г. за непредставление сведений за 2011 г. о находящемся в пользовании истца, его супруги и ребенка земельном участке истец уже был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде замечания в устной форме, в связи с чем за то же нарушение служебной дисциплины он не мог быть повторно подвергнут дисциплинарному взысканию в виде увольнения со службы¹.

¹ См.: Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Отдельно следует остановиться на часто возникающем вопросе об увольнении государственного служащего в связи с утратой доверия за коррупционное правонарушение, предусмотренное УК РФ или КоАП РФ, а именно происходит увольнение по ст. 37 или по ст. 39 Закона о государственной гражданской службе. Следует отметить, что приговор суда по уголовному или административному делу не служит основанием для увольнения в связи с утратой доверия. Как справедливо решил Псковской гарнизонный военный суд, «хотя должностными лицами воинской части проводилось административное разбирательство по выявленному коррупционному правонарушению, однако полномочий у данного должностного лица по проведению проверки в рамках профилактики коррупционных и иных правонарушений не имеется»¹. Соответственно, в юридической литературе ответ на вопрос об основании увольнения ставится в зависимость от того, была ли проведена проверка в отношении государственного служащего².

На наш взгляд, сама постановка вопроса является некорректной. Увольнение в связи с утратой доверия может проводиться лишь за совершение правонарушений в сфере противодействия коррупции (но не коррупционных правонарушений в узком смысле), а антикоррупционная проверка проводится с целью установления достоверности и полноты представленных государственным служащим сведений, соблюдения требований к служебному поведению. Последнее подразумевает соблюдение требований и запретов, выполнение обязанностей, установленных с целью противодействия коррупции, а этот критерий не подлежит однозначному установлению (как было сказано в первой главе). Однако составы уголовных и административных правонарушений к таковым не относятся в любом случае, что нашло отражение, например, в п. 17 Указа Президента РФ № 821: комиссия не рассматривает сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, а также анонимные обращения, не проводит проверки по фактам нарушения служеб-

¹ Решение Псковского гарнизонного военного суда по делу № 2-392/2013 ~ М-401/2013 // Интернет-портал ГАС «Правосудие». 2014.

² См.: Куревина Л.В. Указ. раб. С. 77–78; Лазарева Н. Указ. раб. С. 4.

ной дисциплины. В соответствии с п. 30 Положения о проверке, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 при установлении в ходе проверки обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков преступления или административного правонарушения, материалы об этом представляются в государственные органы в соответствии с их компетенцией. Таким образом, уличение государственного служащего в получении взятки, хищении, злоупотреблении служебным положением и ином коррупционном правонарушении в принципе не служит основанием дисциплинарного производства. Не случайно типовые случаи конфликта интересов, приведенные в Письме Минтруда России от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 никак не пересекаются с составами уголовных и административных правонарушений¹.

В связи с рассматриваемым вопросом обращает на себя внимание обстоятельство, что увольнение государственного служащего в связи с осуждением гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также применением к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации относится Законом о государственной гражданской службе к обстоятельствам прекращения служебного контракта, не зависящего от воли сторон (ст. 39). В то же время утрата доверия включена в перечень оснований расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (ст. 37).

Такое положение оправдано, если исходить из предположения, что утрата доверия субъективна. Однако в соответствии с нашей точкой зрения в целях эффективного противодействия коррупции утрата доверия должна рассматриваться как объективная характеристика государственного служащего, виновного в совершении правонарушения в сфере противодействия коррупции. Более того, исходя из сложившейся правоприменительной практики, за совершение таких правонарушений допускается применение различных

¹ См.: Письмо Минтруда России от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

взысканий вплоть до замечания. Ситуация, при которой представитель нанимателя признает государственного служащего утратившим доверие, но при этом не увольняет его, в соответствии с действующим законодательством невозможна. Представляется, что выбор места для данной нормы был обусловлен тем фактом, что именно наниматель (а не суд, например) принимает решение о применении к государственному служащему соответствующего взыскания. Однако следует разделять взыскание и расторжение служебного контракта, наступающее вследствие взыскания. По нашему мнению, п. 1.1 ч. 1 ст. 37 следует перенести в п. 6 ч. 2 ст. 39 не из-за логических соображений, а потому, что это позволит автоматически закрепить два следующих положения, которые представляются нам принципиальными:

при применении к государственному служащему взыскания в виде утраты доверия он не может быть уволен, а подлежит увольнению;

при увольнении государственного служащего в связи с утратой доверия он не включается в кадровый резерв.

Таким образом, рассмотрев систему ответственности государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции с акцентом на основания и процедуры увольнения, мы установили взаимосвязь двух важнейших мер противодействия коррупции на государственной службе — лишения права занимать должности государственной службы и увольнения с государственной службы; проследили трансформацию первой из названных мер в контексте различных видов юридической ответственности — уголовной, административной (где лишение права занимать должности государственной службы представлено в виде дисквалификации) и дисциплинарной (новый антикоррупционный институт — утрата доверия). Это позволило нам рассмотреть данную меру комплексно, выявить ее существенные признаки и определить ее место в антикоррупционном законодательстве. Данная мера ответственности выполняет не только карательную, но и пресекающую функцию, так как лишает государственного служащего совершать коррупционные правонарушения в дальнейшем, а также способствует ослаб-

лению и разрушению коррупционных связей, в которых он мог принимать или принимал участие.

На основе комплексного исследования были выдвинуты предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях и законодательства о дисциплинарном производстве на государственной службе с тем, чтобы объединить утрату доверия, административную дисквалификацию и уголовное наказание в виде лишения права занимать должности государственной службы в единую систему взаимосвязанных элементов. Кроме того, были сформулированы общие принципы разделения утраты доверия и увольнения с государственной службы как разных по действию и основанию мер дисциплинарной ответственности. Наконец, были детально проанализированы особенности дисциплинарного производства по правонарушениям в сфере противодействия коррупции, проведен сравнительный анализ с «классическим» дисциплинарным производством на государственной службе и выработаны предложения по гармонизации законодательства с целью использования накопленной теоретической базы и опыта правоприменения.

Заключение

Современный этап борьбы с коррупцией характеризуется важнейшим качественным изменением. С принятием в 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции» уголовная и административная ответственность за коррупционные преступления перестали быть единственным правовым механизмом ее сдерживания. С учетом того, что коррупция по своей природе характеризуется особыми возможностями правонарушителя по сокрытию следов, системой разветвленных взаимосвязей (проникающих в том числе в правоохранительные органы) и взаимного укрывательства — и, как следствие, высокой латентностью, обеспечить принцип неотвратимости наказания за коррупцию во многих случаях очень непросто.

Законодатель установил ряд требований, направленных на создание открытой и прозрачной среды в сферах, наиболее подверженных коррупции и в сферах, наиболее критичных для интересов государства и общества и заложил основу законодательного механизма, предназначенного для обеспечения соблюдения этих требований. Главной сферой приложения усилий законодателя вполне естественно явилась государственная служба.

Несмотря на наличие некоторых технологических проблем и недостатков юридической техники в формулировании антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной службе, многие из них были рассмотрены в настоящей работе вместе с предложениями по их устранению. Эти меры действительно обладают значительным потенциалом для воплощения принципов открытости и прозрачности.

Конечно, еще предстоит большая работа по установке правильного вектора применения антикоррупционных мер на государственной службе. Основные усилия должны быть направлены не на расширение круга лиц, в отношении которых осуществляется сбор и проверка полноты и достоверности различных сведений, а на выработку научно обоснованных

показателей, которые могут быть получены в результате автоматизированного анализа этих сведений и с высокой степенью достоверности будут свидетельствовать о коррупционных правонарушениях. Как показано в работе, для сферы государственных закупок таким фактором могут быть существенные отклонения в цене на одни и те же товары (услуги) в заказах различных государственных органов, а для сферы оказания государственных услуг — наличие судебных решений, устанавливающих незаконность или необоснованность отказа в предоставлении государственной услуги.

Проверка достоверности собранных сведений всегда будет выборочной в силу ограниченности ресурсов, а значит, будет оставлять лазейки для наиболее укоренившихся в системе коррупционеров. Учитывая степень общественной опасности коррупции в высших должностях государственной службы, а также масштабы совершаемых на этом уровне коррупционных правонарушений (что позволит выявить соответствующие факторы на основе анализа собранных сведений), основные меры противодействия коррупции должны быть сосредоточены именно здесь, а не расплываться по младшим должностям государственной службы, лишенным организационно-распорядительных полномочий.

Нарушение государственным служащим требований к служебному поведению (то есть несоблюдение запретов, ограничений, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции) не обязательно означает вовлеченность государственного служащего в противоправную коррупционную деятельность, однако создает условия для коррупционных проявлений, препятствует открытости и прозрачности на государственной службе или иным образом снижает эффективность мер противодействия коррупции. Борьба с этим законодатель предлагает введением обособленной системы мер дисциплинарной ответственности, с которой связан и особый порядок дисциплинарного производства. Наиболее

строгой мерой дисциплинарной ответственности является увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия.

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.

¹ См.: Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 33.

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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные документы и нормативные материалы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 3.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // СЗ РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.
4. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию: заключена в г. Страсбурге 27 июля 1999 г. // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 9. – С. 15–29
5. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174): заключена в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 1.
8. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
9. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.
10. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах» (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3586; 2014. – № 52. – Ч. I. – Ст. 7542.

11. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.
12. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.
13. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
14. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
15. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6228.
16. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 23. – Ст. 2928.
17. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.
18. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
19. Федеральный закон 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.) // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6730; 2015. – № 7. – Ст. 1022.
20. 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» // СЗ РФ. – 2011. – № 49. – Ч. 1. – Ст. 7020.

21. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. – 2012. – № 50. – Ч. 4. – Ст. 6953.

22. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”» // СЗ РФ. – 2012. – № 50. – Ст. 6954.

23. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 102-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» // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2306.

24. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона „О таможенном регулировании в Российской Федерации”» // Российская газета. – 2015. – № 6725.

25. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. – 1992. – № 170.

26. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // СЗ РФ. – 2009. – № 21. – Ст. 2542.

27. Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендую-

щими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // СЗ РФ. – 2009. – № 39. – Ст. 4588.

28. Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 39. – Ст. 4589.

29. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3446.

30. Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1391.

31. Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции”» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1670.

32. Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» // СЗ РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1729.

33. Постановление Правительства РФ от 4 марта 2011 г. № 149 «О федеральной государственной информационной системе „Федеральный портал управленческих кадров”» // СЗ РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1418.

34. Постановление Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом „О противодействии кор-

рупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» // СЗ РФ. – 2013. – № 28. – Ст. 3833.

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона „О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона „О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. – 2015. – № 6734.

36. Приказ Роснедр от 25 августа 2009 г. № 544-к «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы центрального аппарата и территориальных органов Федерального агентства по недропользованию, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2009. – № 188.

37. Приказ Минэнерго РФ от 28 августа 2009 г. № 392 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих

супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2009. – № 183.

38. Приказ Росфинмониторинга от 6 октября 2009 г. № 251 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебной проверки и применения дисциплинарных взысканий в Федеральной службе по финансовому мониторингу» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 51.

39. Приказ Роспотребнадзора от 30 октября 2009 г. № 670 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Роспотребнадзора, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2009. – № 241.

40. Приказ Минрегиона России от 7 декабря 2009 г. № 562 «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих в Министерстве регионального развития Российской Федерации» // Российская газета. – 2010. – № 18.

41. Приказ Следственного комитета России от 28 сентября 2012 г. № 67 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в Следственном комитете Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2012. – № 289.

42. Приказ Минкомсвязи России от 20 февраля 2013 г. № 27 «О Перечне должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2013. – № 62.

43. Приказ Росстата от 13 октября 2014 г. № 608 «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представленных гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей, и работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой государственной статистики» // Российская газета. – 2014. – 17 дек.

44. Приказ Рособрнадзора от 27 марта 2013 г. № 306 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2013. – № 133.

45. Приказ Минобрнауки России от 24 апреля 2013 г. № 306 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Министерства образования и науки Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о

своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2013. – № 145.

46. Приказ Минтруда России от 13 июня 2013 г. № 258н «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей, и работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – 16 авг.

47. Приказ ФСТ России от 10 июля 2013 г. № 352-к «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей и замещающими должности в Федеральном бюджетном учреждении „Информационно-технический центр ФСТ России”» // Российская газета. – 2013. – № 178.

48. Приказ Рособоронзаказа от 11 марта 2014 г. № 42 «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих в Федеральной службе по оборонному заказу» // Российская газета. – 2014. – 6 авг.

49. Приказ Минстроя России от 28 марта 2014 г. № 129/пр «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – № 157.

50. Приказ Минтруда России № 473н, Минкомсвязи России № 211 от 18 июля 2014 г. «О Регламенте работы федеральной государственной информационной системы „Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров”» // Российская газета. – 2014. – 19 нояб.

51. Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 г. № 647п-П16). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. Положение о порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в Банке России (утв. Банком России 21 мая 2013 г. № 399-П) // Вестник Банка России. – 2013. – № 37.

53. Разъяснения Департамента развития государственной службы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 18-2/4062. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Письмо Минтруда России от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. – 2012. – 13 дек.

56. Порядок предоставления информации из реестра дисквалифицированных лиц и формы выписки из реестра дисквалифицированных лиц (утверждены Приказом ФНС России от 6 марта 2012 г. № ММВ-7-6/141@).

57. Паспорт проекта Федерального закона № 552755-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Материалы правоприменительной практики

58. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике

при рассмотрении дел об административных правонарушениях». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – 2009. – № 5031.

60. Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 24 октября 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. Решение Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области по делу № 2-2121/2010 // Интернет–портал ГАС «Правосудие». 2014.

62. Решение Свободненского городского суда Амурской области от 7 августа 2014 года № 2-2078/2014 // Интернет–портал ГАС «Правосудие». 2014.

63. Решение Псковского гарнизонного военного суда по делу № 2-392/2013 ~ М-401/2013 // Интернет–портал ГАС «Правосудие». 2014.

64. Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.) // Интернет–портал ГАС «Правосудие». 2014.

Научная и учебная литература

65. *Абдулаев, М.И.* Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений [Текст] / М.И. Абдулаев. – М.: Финансовый контроль, 2004. – 410 с.

66. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби; Проспект, 2007. – 704 с.

67. *Аленкин, С.В.* Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование) [Текст] / С.В. Аленкин. – М., 2008. – 170 с.

68. *Амелин, Р.В., Бевзюк, Е.А., Волков, Ю.В., Воробьев Н.И.* и др. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс».
69. *Андрианов, В.Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность [Текст] / В.Д. Андрианов. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 240 с.
70. *Базылев, Б.Т.* Юридическая ответственность [Текст] / Б.Т. Базылев. – Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1985. – 120 с.
71. *Бахрах, Д.Н.* Административное право России: учебник [Текст] / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с.
72. *Братусь, С.Н.* Юридическая ответственность и законность [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Юридическая литература, 1976. – 102 с.
73. *Братановский, С.Н.* Административное право: учебник [Текст] / С.Н. Братановский. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 921 с.
74. *Васина, А.Н., Дмитрикова, Е.А., Дригола, Э.В.* и др. Комментарий к законодательству о службе в таможенных органах Российской Федерации [Текст] / А.Н. Васина, Е.А. Дмитрикова, Э.В. Дригола / под общ. ред. А.В. Зубача. – М.: Деловой двор, 2014. – 528 с.
75. *Ведерникова, О.Н.* О работе Экспертного совета для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений международных конвенций о борьбе с коррупцией и зарубежный опыт конфискации имущества [Текст] / О.Н. Ведерникова // Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / под ред. А.И. Долговой. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2008. – 193 с.
76. *Воробьев, Н.И., Галкин, В.А., Мокеев, М.М., Осипова, И.Н., Юдина, А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатей-

ный) [Текст] / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев, И.Н. Оиспова, А.Б. Юдина. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014.

77. *Габов, А.В., Гайдаенко Шер, Н.И., Глазкова, И.В.* и др. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. – М.: ИЗИСП, Контракт, 2012. – 240 с.

78. *Григорьев, В.В.* Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) [Текст] / В.В. Григорьев. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. *Григорьев, В.А., Дорошин, В.В.* Коррупционное преступление: понятие, признаки, виды [Текст] / В.В. Григорьев, В.В. Дорошин. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. *Гришковец, А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс [Текст] / А.А. Гришковец. – М., 2003. – 464 с.

81. *Гусов, К.Н., Полетаев, Ю.Н.* Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практическое пособие [Текст] / К.Н. Гусов, Ю.Н. Полетаев. – М.: Велби, Проспект, 2008. – 272 с.

82. *Егоров, Ю.В., Соколов, Д.В.* Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (постатейный) [Текст] / Ю.В. Егоров, Д.В. Соколов; под ред. Р.Ш. Валиева. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. *Едкова, Т.А., Иванюк, О.А., Сороко, А.В.* и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие [Текст] / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. – 160 с.

84. *Кленова, Т.В.* О проблеме ответственности за коррупционные преступления [Текст] / Т.В. Кленова // Материалы слушаний Общественной палаты Самарской области «Об эффективности антикоррупционных мероприя-

тий и участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики» / под ред. В.В. Полянского. – Самара: Самарский государственный ун-т, 2011. – 100 с.

85. *Клепицкий, И.А., Резанов, В.И.* Получение взятки в уголовном праве России. Комментарий законодательства [Текст] / И.А. Клепицкий, В.И. Резанов. – М.: Издательский центр АРиНА, 2001. – 95 с.

86. *Козлов, Т.Л.* Противодействие коррупции в военной организации государства [Текст] / Т.Л. Козлов; под общ. ред. А.В. Кудашкина. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2013. – 381 с.

87. *Конин, Н.М.* Административное право России: учебник [Текст] / Н.М. Конин; под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – 447 с.

88. *Крусс, В.И.* Теория конституционного правопользования [Текст] / В.И. Крусс. – М.: Норма, 2007. – 515 с.

89. *Липатов, Э.Г., Филатова, А.В., Чаннов, С.Е.* Административная ответственность: учебно-практическое пособие [Текст] / Э.Г. Липатов, А.В. Филатова, С.Е. Чаннов; под ред. С.Е. Чаннова. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 400 с.

90. *Лушникова, М.В., Лушников, А.М.* Курс трудового права: учебник: в 2 т. [Текст] / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – М.: Проспект, 2004. – Т. 2. – 879 с.

91. *Манохин, В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование [Текст] / В.М. Манохин. – М.: Юристъ, 1997. – 296 с.

92. *Матузов, Н.И., Малько, А.В.* Теория государства и права: учебник [Текст] / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2006.

93. *Миронов, В.И.* Трудовое право России: учебник [Текст] / В.И. Миронов. – М.: Журнал «Управление персоналом», 2005. – 537 с.

94. *Нечаева, Т.В., Кирилин, А.В.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Рос-

сийской Федерации» (постатейный) [Текст] / Т.В. Нечаева, А.В. Кирилин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Деловой двор, 2013. – с.

95. *Носова, Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации [Текст] / Ю.Б. Носова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного ун-та, 2011. – 208 с.

96. *Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова.* – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного ун-та, 2007. – 848 с.

97. *Овсянко, Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие [Текст] / Д.М. Овсянко. – М.: Юрист, 2006. – 41 с.

98. *Пресняков, М.В.* Право равного доступа к государственной службе и кадровый резерв [Текст] / М.В. Пресняков. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

99. *Садиков, О.Н.* Убытки в гражданском праве Российской Федерации [Текст] / О.Н. Садиков. – М.: Статут, 2009. – 121 с.

100. *Серков, П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы [Текст] / П.П. Серков. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 480 с.

101. *Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / под ред. А.И. Долговой.* – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2008. – 320 с.

102. *Суняева, Р.Л.* Азбука трудовых отношений. Полезные советы для работников и работодателей. [Текст] / Р.Л. Суняева. – Ростов н/Д: Феникс, 2006. – 256 с.

103. *Трудовое право России / под общ. ред. М.В. Преснякова, С.Е. Чаннова.* – Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина, 2014. – с.

104. *Юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна.* – М.: Институт новой экономики, 2012. – 1152 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

105. *Амелин, Р.В.* Автоматизация кадровой работы на государственной службе [Текст] / Р.В. Амелин // Кадровик. – 2014. – № 9. – С. 19–24.

106. *Астанин, В.В.* Гражданско-правовые механизмы ответственности за коррупцию [Текст] / В.В.Астанин // Московский журнал международного права. – 2008. – № 2 (70). – С. 154–156.

107. *Бальсевич, А.А., Пивоварова, С.Г., Подколзина, Е.А.* Роль прозрачности информации в государственных закупках: пример российских регионов [Текст] / А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоваров, Е.А. Подколзина // Журнал новой экономической ассоциации. – 2013. – № 3 (15). – С. 82–112.

108. *Бабелюк, Е.Г.* Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства [Текст] / Е.Г. Бабелюк // Публичные услуги: правовое регулирование: сборник статей / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М., 2007. – С. 48.

109. *Бараненкова, И.В.* О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения [Текст] / И.В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах. – 2014. – № 7. – С. 30–35.

110. *Бараненкова, И.В.* О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях [Текст] / И.В. Бараненкова // ЭНИ «Военное право». – 2014. – Вып. 3.

111. *Бахрах, Д.Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство [Текст] / Бахрах Д.Н. // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 6–17.

112. *Бельский, К.С.* О концепции реформы государственной службы в России [Текст] / К.С. Бельский // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 24–32.

113. *Бессонова, В.В., Жукова, А.С.* К вопросу об участии институтов гражданского общества в противодействии коррупции [Текст] / В.В. Бессо-

нова, А.С. Жукова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 10. – С. 9–13.

114. *Бессчастный, С.А., Будлов, И.М.* Опротестование прокурором судебных постановлений о прекращении дел об административных правонарушениях в сфере противодействия коррупции по малозначительности [Текст] / С.А. Бессчастный, И.М. Будлов // Законность. – 2014. – № 5. – С. 7–10.

115. *Богуш, Г.И.* Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Текст] / Г.И. Богуш // Вестник Московского университета. – 2006. – № 3. – Сер. 11, Право. – С. 32–34.

116. *Бочарников, И.В.* Зарубежный опыт противодействия коррупции [Текст] / И.В. Бочарников И.В. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 16–23.

117. *Бут, С.С.* Направления деятельности по совершенствованию административно-правовых средств расследования коррупционных правонарушений в таможенных органах Российской Федерации [Текст] / Бут С.С. // Административное право и процесс. – 2014. – № 6. – С. 46–50.

118. *Вахрушева, Ю.* Утрата доверия: практика споров по увольнению [Текст] / Ю. Вахрушева // Трудовое право. – 2014. – № 9. – С. 61–70.

119. *Вишневский, А.Ф.* Юридическая ответственность: некоторые аспекты теоретического осмысления в правовой науке [Текст] / А.Ф. Вишневский // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. – 2013. – № 4. – С. 18–28.

120. *Володкина, Я.А.* Некоторые проблемы исполнения судебного постановления (решения) о дисквалификации [Текст] / Я.А. Володкина // Административное право и процесс. – 2011. – № 11. – С. 21–23.

121. *Гаджиев, Г.А.* Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность [Текст] / Г.А. Гаджиев // Журнал российского права. – 2014. – № 1. – С. 7–15.

122. *Горячук, И.Н.* Приостановление служебного контракта [Текст] / И.Н. Горячук // Трудовое право. – 2010. – № 9. – С. 83–88.

123. *Гладких, В.И., Старовойтов, В.Г.* Противодействие коррупции в сфере государственных закупок: старые и новые подходы [Текст] / В.И. Гладких, В.Г. Старовойтов // Российская юстиция. – 2013. – № 9. – С. 47–50.

124. *Гомонов, С.А.* Дисквалификация в административном праве [Текст] / С.А. Гомонов // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 41–43.

125. *Гришковец, А.А.* Дисквалификация государственных гражданских служащих [Текст] / А.А. Гришковец // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 12. – С. 1122–1138.

126. *Гончаренко, Г.С.* Коррупция как социально-негативное системное явление [Текст] / Г.С. Гончаренко // Российский следователь. – 2012. – № 5. – С. 33–36.

127. *Гончаренко, Г.С.* Понятие, сущность и виды коррупции современной России [Текст] / Г.С. Гончаренко // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 58–61.

128. *Густова, Л.В.* Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции [Текст] / Л.В. Густова // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 73–75.

129. *Денисов, С.А.* Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих [Текст] / С.А. Денисов // Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 2005. – С. 199–207.

130. *Дивин, И.М.* К вопросу об определении понятия «административная ответственность» [Текст] / И.М. Дивин // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 25–7.

131. *Добробаба, М.Б.* Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих [Текст] / М.Б. Добробаба // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 631–640.

132. *Добробаба, М.Б.* Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов [Текст] / М.Б. Добробаба // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 48–50.

133. *Добробаба, М.Б.* Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса [Текст] / М.Б. Добробаба // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 25–27.

134. *Добробаба, М.Б.* Понятие и существенные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве [Текст] / М.Б. Добробаба // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 357.

135. *Добробаба, М.Б.* Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве [Текст] / М.Б. Добробаба // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 32–34.

136. *Долгих, И.П.* Несовершенство законодательства об административных правонарушениях [Текст] / И.П. Долгих // Законность. – 2014. – № 7. – С. 58–61.

137. *Ежевский, Д.О.* Муниципальная полиция: опыт Великобритании [Текст] / Д.О. Ежевский // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 11. – С. 36–56.

138. *Зырянов, С.М.* Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности [Текст] / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2014. – № 1. – С. 15–22.

139. *Ивенин, А.Э.* Ответственность военнослужащего за непредставление сведений о доходах своего супруга [Текст] / А.Э. Ивенин // Военно-юридический журнал. – 2014. – № 10. – С. 8–11.

140. *Избачков, Ю.С.* Роль специализированных организаций в коррупционных схемах при размещении государственного заказа [Текст] / Ю.С. Избачков // Культура: управление, экономика, право. – 2012. – № 2. – С. 12–15.

141. *Избиенова, Т.* Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы [Текст] / Т. Избиенова // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2013. – № 3. – С. 26–34.

142. *Ильяков, А.Д.* Административно-правовое исследование понятия «коррупция» [Текст] / А.Д. Ильяков // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 342–346.

143. *Кабанов, П.А.* Антикоррупционные функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов публичной власти: понятие, содержание, виды [Текст] / П.А. Кабанов // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 9. – С. 981–992.

144. *Кабанов, П.А.* Полномочия специализированных региональных совещательных антикоррупционных органов в области информационного сопровождения формирования и реализации государственной политики противодействия коррупции: анализ правового регулирования и некоторые направления его совершенствования [Текст] / П.А. Кабанов // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 58–64.

145. *Канунникова, Н.Г.* Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) [Текст] / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – С. 5–7.

146. *Карачун, В.Д.* Меры обеспечения в административном процессе: юридическая обязанность как юридическая ответственность [Текст] / В.Д. Карачун // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 75–77.

147. *Ким, Е.П., Быков, А.В.* Понятие коррупционного преступления: конфликт интересов на службе как основа коррупционного преступления [Текст] / Е.П. Ким, А.В. Быков // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (19 апреля 2013 г., г. Хабаровск) / под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова. – Хабаровск: ООО Издательство «Юрист», 2013.

148. *Кизилов, В.В.* Гражданский служащий как специальный субъект административной ответственности [Текст] / В.В. Кизилов // Российская юстиция. – 2012. – № 4. – С. 67–70.

149. *Колоколов, Н.А.* Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих через призму судебной практики (материально-правовой аспект) [Текст] / Н.А. Колоколов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 2. – С. 38–43.

150. *Кондрат, Е.Н.* Основные способы легализации (отмывания) преступных доходов в результате совершения коррупционных преступлений [Текст] / Е.Н. Кондрат // Право и экономика. – 2011. – № 10. – С. 61–65.

151. *Кондратьев, С.М.* Теоретико-правовые проблемы конструирования состава дисциплинарного правонарушения (проступка) военнослужащего [Текст] / С.М. Кондратьев // ЭНИ «Военное право». – 2014. – Вып. 1.

152. *Корякин, В.М., Кот, П.А.* Материальная ответственность за коррупционные правонарушения [Текст] / В.М. Корякин, П.А.Кот // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 10. – С. 2–6.

153. *Корякин, В.М.* Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы [Текст] / В.М.Корякин // Право в Вооруженных Силах. – 2011. – № 10. – С. 12–16.

154. *Кравцова, Е.А.* О некоторых результатах борьбы с коррупционной преступностью в России [Текст] / Е.А. Кравцова // Юридический мир. – 2013. – № 6. – С. 25–28.

155. *Красноусов, С.Д.* К вопросу о формировании в целях противодействия коррупции системы запретов, ограничений и обязанностей [Текст] / С.Д. Красноусов // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 103–106.

156. *Крюкова, Н.И.* Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок [Текст] / Н.И. Крюкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 2. – С. 29–35.

157. *Кузнецова, Н.Ф.* Коррупция в системе уголовных наказаний [Текст] / Н.Ф. Кузнецова // Вестник Московского ун-та. – 1993. – № 1. – С. 21–26.

158. *Кудашкин, А.В., Козлов, Т.Л.* Еще раз о правовом понятии коррупции [Текст] / А.В. Кудашкин, Т.Л. Козлов // Современное право. – 2010. – № 6. – С. 3–8.

159. *Кулыгин, В.В.* О возможности оптимизации антикоррупционного законодательства [Текст] / В.В. Кулыгин // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2009. – С. 13–15.

160. *Куракин, А.В.* Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации [Текст] / А.В. Куракин // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 8. – С. 29–36.

161. *Куракин, А.В.* Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации [Текст] / А.В. Куракин // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 31–37.

162. *Куракин, А.В.* Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации [Текст] / А.В. Куракин // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 240–249.

163. *Куревина, Л.В.* Вопрос-ответ [Текст] / Л.В. Куревина // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. – 2014. – № 2. – С. 77–78.

164. *Лаврентьева, О.О.* Административно-правовое регулирование противодействия коррупционным рискам в системе государственной гражданской службы Российской Федерации [Текст] / О.О. Лаврентьева // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 592–605.

165. *Лазарева, Н.* Вопрос-ответ [Текст] / Н. Лазарева // ЭЖ-Юрист. – 2013. – № 25. Тематическое приложение. – С. 4.

166. *Левин, М., Сатаров, Г.* Коррупция в России: классификация и динамика [Текст] / М. Левин, Г. Сатаров // Вопросы экономики. – 2012. – № 10. – С. 4–29.

167. *Липинский, Д.А.* Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции [Текст] / Д.А. Липинский // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 37–51.

168. *Магомедов, Н.Н.* Понятие коррупции в России [Текст] / Н.Н. Магомедов // Российский следователь. – 2013. – № 3. – С. 25–28.

169. *Макаров, А.В., Фирсов, О.В.* Проблемы совершенствования норм оперативно-розыскного законодательства, регулирующих проверку достоверности сведений [Текст] / А.В. Макаров, О.В. Фирсов // Российский следователь. – 2012. – № 7. – С. 35–38.

170. *Мелекаев, Р.К.* Коррупционные преступления: доктрина и проблемы законодательного закрепления в Российской Федерации [Текст] / Р.К. Мелекаев // Общество и право. – 2011. – № 3. – С. 198–201.

171. *Мельник, Н.И.* Механизм преступного коррупционного поведения [Текст] / Н.И. Мельник // Уголовное право. – 2000. – № 1. – С. 70–73.

172. *Миннигулова, Д.Б.* Административная и уголовная ответственность государственных гражданских служащих: коллизии правового регулирования [Текст] / Д.Б. Миннигулова // Административное право и процесс. – 2012. – № 6. – С. 27–29.

173. *Митрохин, В.В.* Административные процедуры прохождения службы в органах внутренних дел [Текст] / В.В. Митрохин // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 2. – С. 128–140.

174. *Михайлов, В.* Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идеи в правовой системе Российской Федерации [Текст] / В. Михайлов // Уголовное право. – 2012. – № 2. – С. 113–119.

175. *Нарышкин, С.Е., Хабриева, Т.Я.* Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – № 3. – С. 4–10.

176. *Николайчик, В.М.* Правовое регулирование этики официальных лиц в США [Текст] / В.М. Николайчик // США: экономика, политика, идеология. – 1998. – № 5. – С. 35–36.

177. *Окороков, В.К.* Антикоррупционное законодательство в системе органов местного самоуправления [Текст] / В.К. Окороков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 1. – С. 34–39.

178. *Пикалова, А.* Трудно из болота тащить бегемота. Ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей [Текст] / А. Пикалова // Трудовое право. – 2012. – № 2. – С. 39–44.

179. *Попова, Н.Ф.* Роль административных процедур в реализации прав, свобод и обязанностей граждан РФ [Текст] / Н.Ф. Попова // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 5–9.

180. *Пресняков, М.В., Чаннов, С.Е.* Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации [Текст] / М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов // Трудовое право. – 2009. – № 8, 9. – С. 19–26.

181. *Путило, Н.В.* Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления [Текст] / Н.В. Путило // Журнал российского права. – 2007. – № 6. – С. 3–10.

182. *Ростовцева, Ю.В.* Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы [Текст] / Ю.В. Ростовцева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 47–52.

183. *Савин, И.Г.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих [Текст] / И.Г. Савин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 8. – С. 22–27.

184. *Серков, П.П.* О понятии юридической ответственности [Текст] / П.П. Серков // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 42–49.

185. *Синельщиков, Ю.П.* Пути реализации статьи 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике [Текст] / Ю.П. Синельщиков // Законность. – 2014. – № 2. – С. 5–9.

186. *Скудин А.С.* Дисциплинарная ответственность за осуществление экстремистской деятельности [Текст] / А.С. Скудин // Российский следователь. – 2011. – № 5. – С. 27–29.

187. *Соловьева, А.К., Стуканов, А.П.* Административное наказание в виде дисквалификации: проблемы применения [Текст] / А.К. Соловьева, А.П. Стуканов // Законность. – 2012. – № 7. – С. 33–38.

188. *Сорокин, Р.С.* Кодекс административного судопроизводства как средство противодействия коррупции на государственной службе [Текст] / Р.С. Сорокин // Вестник ПАГС. – 2014. – № 42. – С. 135–141.

189. *Сорокин, Р.С.* Прозрачность как основной принцип противодействия коррупции [Текст] / Р.С. Сорокин // Потенциал современной науки. – 2015. – № 1. – С. 109–112.

190. *Спектор, Е.И., Севальнев, В.В., Матулис, С.Н.* Запреты и ограничения в праве и коррупция [Текст] / Е.И. Спектор, В.В. Севальнев, С.Н. Матулис // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 158–167.

191. *Стрельников, К.А.* Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» [Текст] / К.А. Стрельников // Юридический мир. – 2009. – № 3. – С. 24–26.

192. *Сухаренко, А.* Бизнес без коррупции [Текст] / А. Сухаренко // ЭЖ-Юрист. – 2014. – № 18. – С. 1–3.

193. *Сухаренко, А.Н.* Федеральная контрактная система — залог прозрачности госзакупок [Текст] / А.Н. Сухаренко // Юридический мир. – 2013. – № 8. – С. 16–20.

194. *Тарасов, А.А.* Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве: от законодательной идеи к процедурному воплощению [Текст] / А.А. Тарасов // Уголовное судопроизводство. – 2010. – № 1. – С. 13–20.

195. *Тимошенко, Д.А.* Взятничество в настоящее время в Российской Федерации и меры по его предупреждению [Текст] / Д.А. Тимошенко // Юридический мир. – 2013. – № 6. – С. 29–34.

196. *Туганов, Ю.Н., Журавлев, С.И.* К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности [Текст] / Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев // Российская юстиция. – 2014. – № 4. – С. 57–60.

197. *Хабриева, Т.Я.* Научно-правовые проблемы противодействия коррупции [Текст] / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 7–14.

198. *Цирин, А.М., Черепанова, Е.В., Тулинова, О.А.* Современные стандарты и технологии противодействия коррупции [Текст] / А.М. Цирин, Е.В. Черепанова, О.А. Тулинова // Журнал российского права. – 2014. – № 7. – С. 143–171.

199. *Чаннов, С.Е.* Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы [Текст] / С.Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. – С. 13–18.

200. *Чаннов, С.Е.* За коррупцию семья в ответе [Текст] / С.Е. Чаннов // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 13. – С. 27.

201. *Чаннов, С.Е.* Публичная дисциплинарная ответственность государственных служащих: проблемы построения модели [Текст] / С.Е. Чаннов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 2. – С. 40–42.

202. *Чаннов, С.Е.* Совершенствование антикоррупционных законов [Текст] / С.Е. Чаннов // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 10. – С. 15.

203. *Штаненко, В.И.* Увольнение военнослужащих как мера ответственности за совершение коррупционных правонарушений [Текст] / В.И. Штаненко // Военно-юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 18–21.

204. *Шуралева, С.В., Ваньков, А.В.* Контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц: новое в законодательстве [Текст] / С.В. Шуралева, А.В. Ваньков // Вестник Пермского университета. – 2013. – № 1. – С. 72–79.

205. *Эрделевский, А.М.* О некоторых вопросах определения коррупции [Текст] / А.М. Эрделевский. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2013.

206. *Kolstad I., Wing A.* (2009) Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? // *World Development*. Vol. 37. No 3. P. 521–532.

Диссертации, авторефераты диссертаций

207. *Бабелюк, Е.Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.Г. Бабелюк. – СПб., 2005. – 203 с.

208. *Исаков, А.Р.* Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Р.Исаков. – Саратов, 2014. – 208 с.

209. *Козбаненко, В.А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико-административные аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / В.А. Козбаненко. – М., 2003. – 598 с.

210. *Севрюгин, К.В.* Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / К.В.Севрюгин. – Тюмень, 2011. – 200 с.

211. *Скосырская, Ю.В.* Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности, совершаемыми в сфере государственных закупок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ю.В. Скосырская. – М., 2011. – 27 с.

212. *Сергеев, А.В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Сергеев. – М., 2005. – 170 с.

213. *Соколов, А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Ю. Соколов. – Саратов, 2004. – 22 с.

214. Юсупов, А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Л. Юсупов. – Саратов, 2014. – 204 с.

Интернет-ресурсы

215. Поможет ли декларирование расходов чиновников борьбе с коррупцией? // Сайт ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=111557> (дата обращения: 3.02.2015).