

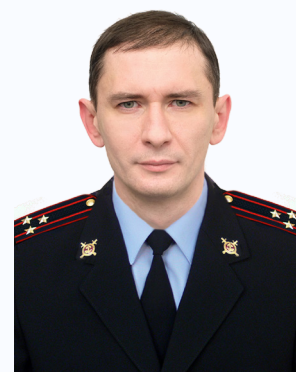
УДК 343.35

**СОРАЗМЕРНОСТЬ НАКАЗАНИЯ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ УНИФИКАЦИИ ПОДХОДОВ**

**PROPORTIONALITY OF PUNISHMENT  
FOR CORRUPTION OFFENSES IN THE CONTEXT  
OF UNIFICATION OF APPROACHES**

**Невирко Дмитрий Дмитриевич,**  
*доцент кафедры государственно-правовых  
дисциплин Сибирского юридического института  
МВД России (г. Красноярск),  
кандидат юридических наук, доцент*

ndd2000@mail.ru



**Ключевые слова:**

противодействие коррупции, антикоррупционная политика, дисциплинарная ответственность.

Данная работа посвящена одному сегменту антикоррупционной деятельности государства – привлечению государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения (на примере органов внутренних дел). Анализ правоприменительной практики показывает, что в данной области в настоящее время есть ряд проблем, требующих незамедлительного решения.

**Keywords:**

counteraction to corruption, anti-corruption policy, disciplinary responsibility.

The article is devoted to the only one segment of the state's anti-corruption activity - the problems of bringing public servants to disciplinary liability for corruption offenses (by the example, the internal affairs bodies). The analysis of the law enforcement practice in this area indicates that nowadays there are a number of problems in this area that need to be addressed immediately.

**В** настоящее время антикоррупционное законодательство далеко от совершенства. Выступая 14 марта 2017 г. на заседании коллегии Генеральной прокуратуры России, В.В. Путин отметил: «Важнейшее направление – это противодействие коррупции и криминалу в целом. Здесь необходима грамотная, профессиональная работа на всех этапах – от профилактики преступлений до поддержания обвинения в суде. В прошлом году по материалам прокурорских проверок были возбуждены 3,8 тыс. уголовных дел антикоррупционного характера». Рассматриваемая проблема неоднократно являлась предметом обсуждения на расширенных заседаниях коллегии МВД России.

При этом, несмотря на то, что антикоррупционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется, в результате мониторинга правоприменения многие антикоррупционные нормы и процедуры признаются не вполне эффективными, поэтому все еще остаются сферы, требующие более пристального внимания.

В частности, одним из проблемных вопросов можно считать излишнюю дискрецию при принятии решения о привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства в сфере противодействия коррупции. В настоящее время ни Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ни отдельные законы, регламентирующие порядок прохождения службы в различных федеральных и региональных органах государственной власти, не содержат норм, которые бы позволяли выработать единообразные подходы к дифференциации дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения.

Первой попыткой унификации правоприменительной практики в рассматриваемой сфере можно считать подготовку «Обзора практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.). Однако данный обзор затрагивает лишь незначительную часть проблемных аспектов, связанных с привлечением лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, к дисциплинарной ответственности. В целях устранения выявленных пробелов в 2015 г. были подготовлены «Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» (письмо Минтруда России от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073). Однако уже через несколько месяцев в письме Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» ведомство рекомендовало использо-

вать «Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» (далее – Обзор). Учитывая тот факт, что в период, предшествовавший направлению вышеуказанного письма, антикоррупционное законодательство не подвергалось принципиальным изменениям, подобные случаи приводят к мысли об отсутствии четких представлений о критериях, которым необходимо следовать при выборе дисциплинарных взысканий.

Анализ правовой базы и мониторинг правоприменения позволяют выделить следующие проблемы, возникающие при применении дисциплинарных взысканий за различные нарушения антикоррупционного законодательства.

До настоящего времени имеет место научная дискуссия по вопросу о правовой природе взысканий за нарушения антикоррупционного законодательства. Так, представители различных органов государственной власти в ходе судебных заседаний неоднократно указывали, что увольнение сотрудника в связи с утратой доверия не является мерой дисциплинарного взыскания, следовательно, соблюдения процедуры наложения дисциплинарного взыскания не требуется (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2014 г. № 72-КГ13-12). Данная позиция не была поддержана Верховным Судом Российской Федерации, который однозначно указал на дисциплинарный характер рассматриваемых взысканий.

Как отмечалось выше, многие ученые и правоприменители забывают о вышеуказанной правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой в части, не урегулированной специальными нормами, при наказании должностного лица за коррупционное правонарушение следует руководствоваться общими положениями закона, касающимися привлечения к ответственности за дисциплинарные проступки в целом. Например, в литературе высказывается спорное мнение о том, что к процедуре увольнения в связи с утратой доверия «не применяются требования, касающиеся порядка применения дисциплинарных взысканий, а именно: не действует правило «одного взыскания за одно нарушение», то есть увольнение возможно, даже если сотрудник ранее имел дисциплинарное взыскание за соответствующее нарушение» [1]. Данная позиция также не была поддержана судами. Еще более спорным (если быть точнее, в корне неверным, противоречащим законодательству и существующей судебной практике) является утверждение о том, что «увольнение возможно независимо от того, когда (пять, десять лет назад, в начале карьеры сотрудника и прочее) было допущено нарушение, поскольку таковое является безусловным основанием для утраты доверия к нему и влечет невозможность продолжения им службы» [1].

Следующей проблемой является отсутствие нормативно закрепленных критериев, которыми представитель нанимателя может руководствоваться при выборе соответствующего дисциплинарного взыскания. Разумеется, было бы неправильным ожидать от законодателя включения в текст законов различных или всех ситуаций, связанных с коррупционными правонарушениями, однако думается, что некоторые меры ответственности (например, увольнение в связи с утратой доверия) следует урегулировать более детально, что особенно актуально в связи с несением в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» норм о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Вышеуказанный Обзор, подготовленный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, не решает данную проблему. В нем рассматриваются не все ситуации, касающиеся соблюдения запретов, ограничений и выполнения обязанностей, закрепленных различными нормами антикоррупционного законодательства. Данная проблема частично была устранена с помощью обзоров, подготовленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, касающихся вопросов квалификации коррупционных нарушений.

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация, при которой правила, касающиеся квалификации коррупционных правонарушений и выбора взысканий за их совершение в настоящее время содержатся в самых различных нормативных правовых и иных актах федеральных государственных органов<sup>1</sup>.

Подобный подход к правовому регулированию приводит к значительным различиям в правоприменительной практике не только в различных субъектах Российской Федерации, но и в рамках одного государственного и муниципального органа. Полагаю, что без решения проблемы кодификации говорить об эффективности антикоррупционной деятельности будет невозможно [2].

Автор данной работы не единственный, кто обратил внимание на данную проблему. В настоящее время в научной литературе предлагается целый ряд изменений законодательства и правоприменительной практики, направленных на универсализацию подходов к ответственности за коррупционные правонарушения. В частности, некоторые меры были предложены О.В. Покровским [3].

---

<sup>1</sup> Например, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», федеральных законах, регламентирующие порядок прохождения службы в отдельных государственных органах (например, 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»), обзорах судебной практики, рекомендациях Минтруда России, рекомендациях и обзорах Генеральной прокуратуры России, письмах руководителей соответствующего органа государственной власти.

1) расширение роли суда в части судебного контроля за привлечением к ответственности лиц, замещающих государственные должности (вплоть до рассмотрения в порядке административного судопроизводства);

2) дифференциация сроков нахождения в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в зависимости от совершенного коррупционного правонарушения, а также иных обстоятельств;

3) дать нормативное определение такого понятия, как «малозначительное коррупционное правонарушение»;

4) в целях соблюдения единообразного подхода при применении дисциплинарных взысканий за малозначительное коррупционное дополнение нормы законодательства положением о том, что за данное правонарушение может быть применен выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии.

5) исключение из писем Минтруда РФ такого понятия, как «несущественные дисциплинарные проступки».

Анализ вышеуказанных предложений приводит к выводу об их дискуссионности. В частности, исключение ситуаций, которые могут быть расценены как несущественные, приведет к резкому росту взысканий за нарушения формального характера, что не соответствует целям антикоррупционного законодательства. Подобная ситуация имела место в отдельных органах государственной власти сразу после принятия Закона «О противодействии коррупции». В первую очередь это касалось заполнения справок о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера. Имели место случаи, когда государственных служащих привлекали к дисциплинарной ответственности за нарушения, выражающиеся в не указании 2 копеек в качестве доходов от вкладов в банках и иных кредитных организациях или счета с остатком менее 100 рублей, операции по которому не осуществлялись более 15 лет и иные.

Осознавая важность четкого, недвусмысленного и подробного регулирования отношений, складывающихся в сфере антикоррупционных обязанностей и запретов, полагаем, что несовершенство законодательства не является основным фактором, который привел к отсутствию единообразной практики применения дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения. Зачастую к описанным выше негативным последствиям приводит неверное понимание норм законов и незнание правовых позиций Верховного Суда РФ. Возможным решением, по мнению некоторых авторов, [2] является разработка подробных внутриведомственных рекомендаций по вопросам наложения взысканий за коррупционные правонарушения, а также введение дополнительных институтов контроля за данными процессами.

## Библиографический список

1. Батрова, Т.А. Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы / Т.А. Батрова, О.В. Корнеева // Журнал российского права. – 2017. – № 5.
2. Невирко, Д.Д. Проблемы привлечения сотрудников органов внутренних дел к ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства : научно-аналитический обзор / Д.Д. Невирко, Н.А. Дудина. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2019.
3. Покровский, О.В. К вопросу о совершенствовании противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы / О.В. Покровский // Российская юстиция. – 2019. – № 4.