

УДК 343.35

**Д.Д. Невирко**

кандидат юридических наук, доцент

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Сибирский юридический институт МВД России

Красноярск, Российская Федерация

E-mail: ndd2000@mail.ru

**ПРОБЛЕМЫ УСМОТРЕНИЯ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

**Аннотация:** статья посвящена исследованию проблем становления антикоррупционного законодательства в России в целом и усмотрения при привлечении государственных служащих к ответственности за коррупционные правонарушения в частности. Автором делается вывод о необходимости кодификации антикоррупционного законодательства как о единственно возможном способе преодоления коллизии.

**Ключевые слова:** коррупция, административное и судебное усмотрение, государственная служба, дисциплинарная ответственность.

С момента принятия Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в Российской Федерации проведена огромная работа по правовому регулированию антикоррупционной деятельности. При этом антикоррупционное законодательство как минимум далеко от совершенства. Президент Российской Федерации В.В. Путин на ежегодной пресс-конференции 14 декабря 2017 г. также затронул проблему коррупции в правоохранительных органах, указав следующее: «иногда даже не знаю, что с этим делать»<sup>1</sup>. 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 было возбуждено 3,8 тысячи уголовных дел антикоррупционного характера»<sup>2</sup>. Данная проблема неоднократно поднималась Президентом РФ и на расширенных заседаниях коллегии Министерства внутренних дел РФ<sup>3</sup>.

На заседании Президиума Совета по противодействию коррупции 26.12.2017 г. органами прокуратуры отмечен высокий уровень

---

<sup>1</sup> URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/56378>.

<sup>2</sup> Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании коллегии Генеральной прокуратуры России 14.03.2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54035>.

<sup>3</sup> Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 09.03.2017 // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014>; Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 15.03.2016 // URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515>. Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 04.03.2015 // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47776> (дата обращения: 09.01.2016).

коррупционных правонарушений..., также обращено внимание на необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования в данной отрасли<sup>1</sup>.

При этом, несмотря на то, что антикоррупционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется<sup>2</sup>, многие антикоррупционные процедуры признаются не вполне эффективными<sup>3</sup>, таким образом, все еще остаются определенные сферы, требующие пристального внимания.

Многие авторы, утверждают, что анализ сегодняшнего состояния противодействия коррупции позволяет сделать вывод об отходе в ряде случаев от научно обоснованного системного подхода, что можно считать одной из проблем, снижающих эффективность реализуемых антикоррупционных мероприятий<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> URL:<http://www.kremlin.ru/events/administration/56506>.

<sup>2</sup> Так, 3 августа 2018 г. был принят Федеральный закон №307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции», которым изменен порядок привлечения должностных лиц к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, уточнен круг должностных лиц, которым кредитными организациями выдается информация о счетах, вкладах и операциям по ним; Федеральным законом от 11 октября 2018 г. №362-ФЗ был изменен порядок проведения антикоррупционной экспертизы; Федеральным законом от 6 февраля 2019 г. №5-ФЗ были уточнены полномочия государственных органов в рамках международного сотрудничества в сфере антикоррупционной деятельности.

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

<sup>4</sup> Фещенко П.Н. Системный подход к противодействию коррупции // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 2.

Многие авторы признают, что развитие административно-правовых и организационных средств, направленных на противодействие коррупции, должно касаться как государственной службы в отдельности, так и в целом системы государственного управления. Обусловлено это прежде всего тем, что государственная служба не может функционировать автономно от иных публично-правовых реалий, а также от общества, в котором она непосредственно сформировалась и существует. Представляется, что такой доктринальный подход к решению обозначенного вопроса может повысить эффективность реализации административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации<sup>1</sup>.

Однако, данная работа посвящена только одному сегменту антикоррупционной деятельности государства - проблемам привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Анализ правоприменительной практики в рассматриваемой сфере показывает, что в данной области в настоящее время есть ряд проблем, требующих незамедлительного решения.

В частности, проблемным вопросом является усмотрение при вынесении решения о применении к государственному служащему дисциплинарных взысканий. В настоящее время ни в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» ни

---

<sup>1</sup> Покровский О.В. К вопросу о совершенствовании противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2019. № 4.

законы, регламентирующие порядок прохождения службы в различных органах государственной власти не дают четкого представления о дифференциации дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения. Все это не способствует единообразному применению законов антикоррупционной направленности и, разумеется, сказывается на эффективности антикоррупционной деятельности государства в целом. Это, в свою очередь, стало следствием недостаточной теоретической проработки правовой природы «антикоррупционной ответственности».

Вместе с тем, ряд иных нормативных правовых актов содержат в себе такие понятия как «коррупционные правонарушения», «ответственность за совершение коррупционных правонарушений». Так, например, ст. 59.3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации») использует такие категории как «коррупционное правонарушение», «малозначительное коррупционное правонарушение», но нигде при этом не раскрывается их сущность.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что сегодня назрела необходимость в выработке единого подхода к определению понятия «коррупция» и как следствие понятия «коррупционное правонарушение» и его признаков.

В научной литературе встречается несколько подходов к определению понятия «коррупционное правонарушение». По мнению И.В. Кудашовой, под коррупционным правонарушением следует

понимать «виновное действие (бездействие), обладающее признаками коррупции, выразившиеся в открытии счета (вклада) и (или) владении ими, хранении наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владении и (или) пользовании иностранными финансовыми инструментами; в непредставлении сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений; в неуведомлении представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений; в неуведомлении в порядке, определенном представителем нанимателя 215 (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, а также иное неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, если это не влечет за собой уголовную ответственность»<sup>1</sup>. Т.Л. Козлов предлагает понимать под коррупционным правонарушением употребление публичным лицом своего публичного положения в частных целях вопреки законным интересам общества и государства для получения

---

<sup>1</sup> Кудашова И.В. Понятие коррупционного правонарушения нуждается в законодательном закреплении // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения). Под общей редакцией А.И. Каплунова. СПб, 2019. С. 214-215.

преимуществ, а также нарушение нормативно установленных правил, предназначенных для предупреждения коррупции, влекущие юридическую ответственность, установленную законом<sup>1</sup>.

Следует отметить, что санкции за такие «абстрактные правонарушения» весьма серьезные, начиная от замечания, выговора, строгого выговора, заканчивая увольнением в связи с утратой доверия, а также возможно и отчуждением имущества, принадлежащее не только сотруднику органов внутренних дел, но и его супругу (супруге) и несовершеннолетним детям, в соответствии с Федеральным законом № 230-ФЗ от 03.12.2012 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>2</sup>.

Так, по данным ДГСК МВД России Всего за совершение коррупционных проступков, правонарушений, несоблюдение требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов из органов внутренних дел в 2018 году уволено 700 сотрудников (АППГ: 812), из них 154 – в связи с утратой доверия (АППГ: 151)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Козлов Т.Л. Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора: методические рекомендации. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. С. 13.

<sup>2</sup> Невирко Д.Д., Дудина Н.А. 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.

<sup>3</sup> Информационно-справочные материалы о состоянии кадрового обеспечения в органах внутренних дел Российской Федерации по линии профилактики коррупционных правонарушений (по итогам 2018 года) // URL: <https://мвд.рф/anticorr/realization>.

В связи с вышеизложенным чрезвычайно актуальным становится вопрос дифференциации антикоррупционной ответственности государственных служащих.

В настоящее время ни в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» ни законы, регламентирующие порядок прохождения службы в различных органах государственной власти не дают четкого представления о дифференциации дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения. Все это не способствует единообразному применению законов антикоррупционной направленности.

Первой попыткой унификации правоприменительной практики в рассматриваемой сфере можно считать 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» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014)<sup>1</sup>. Однако, данный обзор затрагивает только небольшую часть проблемных аспектов, связанных с привлечением 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

---

<sup>1</sup> Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. № 9. 2014.



обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»<sup>1</sup>. Однако уже через несколько месяцев в письме Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» данное ведомство рекомендовало использовать «Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции». Учитывая, что в рассматриваемый период значительных изменений в антикоррупционное законодательство не вносилось, подобные действия Минтруда России наводят на мысль об отсутствии четких представлений, касающихся критериев при выборе дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения.

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

В-первых, различие в подходах, связанных с правовой природой взысканий за нарушение антикоррупционного законодательства. Так представители различных территориальных подразделений МВД России в ходе судебных заседаний неоднократно указывали, что увольнение сотрудника в связи с утратой доверия не является мерой дисциплинарного взыскания, в связи с чем соблюдение процедуры

---

<sup>1</sup> Письмо Минтруда России от 13.11.2015 № 18-2/10/П-7073.

наложения дисциплинарного взыскания не требуется. Несмотря на то, что в своем определении от 14 марта 2014 г. № 72-КГ13-12 Верховный Суд Российской Федерации однозначно высказался о дисциплинарном характере взысканий, практику несоблюдения процедуры и сроков наложения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений в территориальных органах МВД России удалось остановить только после внесения в Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений в части установления особого порядка привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.

К сожалению, многие ученые и правоприменители «забывают», о 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<sup>1</sup>. Например, в литературе высказывается довольно спорное мнение о том, что к процедуре увольнения в связи с утратой доверия «не применяются требования, касающиеся порядка применения дисциплинарных взысканий, а

---

<sup>1</sup> Невирко Д.Д. Проблемы усмотрения при привлечении государственных служащих к ответственности за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики: материалы XXII международной научно-практической конференции (4-5 апреля 2019 г.): в 2 ч. / отв. ред. Н.Н. Цуканов. Красноярск, 2019.

именно: 1) не действует правило "одного взыскания за одно нарушение", т.е. увольнение возможно, даже если сотрудник ранее имел дисциплинарное взыскание за соответствующее нарушение»<sup>1</sup>. Еще более спорным (если быть точнее в корне неверным, противоречащим законодательству и существующей судебной практике) является утверждение о том, что «увольнение возможно независимо от того, когда (пять, десять лет назад, в начале карьеры сотрудника и проч.) было допущено нарушение, поскольку таковое является безусловным основанием для утраты доверия к нему и влечет невозможность продолжения им службы»<sup>2</sup>.

Во-вторых, отсутствие нормативно закрепленных критериев, которыми представитель нанимателя может руководствоваться при выборе дисциплинарного взыскания. Разумеется, неразумно требовать от законодателя включения в текст законов всех типовых ситуаций, связанных с коррупционными правонарушениями, однако полагаю, что наиболее строгие меры ответственности (в первую очередь, увольнение в связи с утратой доверия) следует урегулировать более детально, что особенно актуально в связи с несением в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» норм, связанных с ведением реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

---

<sup>1</sup> Батрова Т.А., Корнеева О.В. Конкуренция "отрицательных" оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы // Журнал российского права. 2017. № 5.

<sup>2</sup> Там же.

Вышеуказанный «Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», подготовленный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации не решает данную проблемы по двум причинам. Во-первых, содержание обзора не соответствует его названию. Так, в нем рассматриваются ситуации касающиеся выполнения государственными служащими обязанностей, предусмотренных ст. ФЗ «О противодействии коррупции». Вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов не получили должного освещения. Данная проблема частично была устранена с помощью обзоров, подготовленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации<sup>1</sup>.

Таким образом, правила, касающиеся квалификации коррупционных правонарушений и выбора взысканий за их совершение в настоящее время содержатся в следующих актах (приведенный ниже перечень не является исчерпывающим):

---

<sup>1</sup> Обзор практики реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 29.02.2016 № 86-13-2016/Ип1713-16. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>; Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О результатах анализа докладных записок по итогам работы органов прокуратуры в области противодействия коррупции за 2016 год» № 86-13-2017/Ип3633-17 от 11.04.2017. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>; Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в I квартале 2017 г.» от 02.06.2017. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/> и т.д.

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

2. Федеральные законы, регламентирующие порядок прохождения службы в отдельных государственных органах (например, Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

3. Обзоры судебной практики.

4. Рекомендации Минтруда России.

5. Рекомендации и обзоры Генеральной прокуратуры России.

6. Письма руководителя соответствующего органа государственной власти.

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

**D.D. Nevirko**

candidate of Law, associate professor

associate professor of state and legal disciplines

---

Siberian legal institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnoyarsk, Russian Federation

E-mail: ndd2000@mail.ru

## **PROBLEMS OF DISCRETION AND STATE OFFICERS RESPONSIBILITY FOR CORRUPTIONAL OFFENSES**

### **Abstract**

The article is devoted to the study of the problems of the formation of anti-corruption legislation in Russia as a whole and discretion in holding public officials accountable for corruption offenses in particular. The author concludes that it is necessary to codify anti-corruption legislation as the only possible way to overcome conflicts.

### **Keywords**

Corruption, administrative and judicial discretion, public service, disciplinary liability