

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

---

Научная статья

doi: 10.29039/2312-7937-2024-1-8-21



**КУРАКИН АЛЕКСЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ**

Всероссийский институт повышения квалификации  
сотрудников МВД России<sup>1</sup>,  
Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации<sup>2</sup> (Москва, Россия)

kurakinaleksey@gmail.com



**КОСЕНКОВА НАТАЛЬЯ ГЕННАДЬЕВНА**

Государственный университет управления (Москва, Россия)

mailnk@bk.ru



**ЗИГАНШИН МАРАТ МУХАМЕТХАНОВИЧ**

zigmarat@mail.ru

## Вопросы дисциплинарного принуждения в системе противодействия коррупционным правонарушениям<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье рассматривается понятие дисциплинарного коррупционного правонарушения. Данный вопрос важен с точки зрения применения различных мер дисциплинарного воздействия для противодействия коррупции.

Такая категория, как «коррупционное дисциплинарное правонарушение», предопределяется его функциональностью в деле определения методов принудительного воздействия за нарушение законодательства о противодействии коррупции. Исходя из этого,

---

<sup>1</sup>Статья подготовлена при информационной поддержке «Компании Консультант Плюс».

в работе сформулированы предложения как о необходимости законодательного закрепления «дисциплинарного коррупционного правонарушения», так и о его дифференциации. Важность такой дефиниции, как увольнение в связи с утратой доверия, предопределяется его функциональностью в деле определения оптимальных юридических средств воздействия за совершение дисциплинарных коррупционных правонарушений, в связи с чем в статье сформулированы предложения, касающиеся определения понятия доверия и недоверия на государственной службе. Отмечается, что применение увольнения в связи с утратой доверия должно быть исключительной (редкой) мерой дисциплинарной ответственности.

**Ключевые слова:** ответственность, ограничение, правонарушение, эффективность, правопорядок, служащий, наказание, увольнение, доверие, дисциплина.

*Для цитирования:* Куракин А.В., Косенкова Н.Г., Зиганшин М.М. Вопросы дисциплинарного принуждения в системе противодействия коррупционным правонарушениям // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 1 (69). – С. 8-21; doi: 10.29039/2312-7937-2024-1-8-21

#### **KURAKIN ALEKSEY V.**

Advanced Training Institute of the MIA of Russia<sup>1</sup>,  
Financial University under the Government of the Russian Federation<sup>2</sup> (Moscow, Russia)

#### **KOSENKOVA NATAL'YA G.**

State University of Management (Moscow, Russia)

#### **ZIGANSHIN MARAT M.**

### **ISSUES OF DISCIPLINARY COERCION IN THE COUNTERACTION SYSTEM CORRUPTION OFFENSES**

**Annotation.** The article discusses the concept of a disciplinary corruption offense, this issue is important from the point of view of applying various disciplinary measures to combat corruption. Such a category as a "corruption disciplinary offense" is predetermined by its functionality in determining methods of coercive influence for violation of anti-corruption legislation. Based on this, the paper formulates proposals on the need for legislative consolidation of such a category as "disciplinary corruption offense", as well as proposals on its differentiation. The importance of such a definition as dismissal due to loss of trust will be determined by its functionality in determining the optimal legal means of influence for committing disciplinary corruption offenses. Based on this, the paper formulates proposals concerning the definition of trust and distrust in the civil service.

**Key words:** responsibility, restriction, offense, efficiency, law and order, employee, punishment, dismissal, trust, discipline

*For citation:* Kurakin A.V., Kosenkova N.G., Ziganshin M.M. Issues of disciplinary coercion in the counteraction system corruption offenses // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2024. – № 1 (69). – P. 8-21; doi: 10.29039/2312-7937-2024-1-8-21

Вопросы обеспечения законности и дисциплины не теряют своей актуальности, соответствующая работа проводится по самым различным направлениям, она, в частности, касается и противодействия коррупции и коррупционным правонарушениям. Коррупция и коррупционное правонарушение – это не тождественные категории. Нужно отметить, что коррупция – это социально правовое явление, в частности включающее разнообразные правонарушения. Как отметил К.С. Бельский, «...коррупция – это система действий государственного служащего, осуществляемая посредством превратного использования властных

полномочий, в том числе путем оказания протекции родственникам и своякам в целях личного обогащения либо укрепления личной власти взамен предоставления другим лицам определенных услуг» [1, с. 22].

В данном определении нет прямого указания на коррупционные преступления, в частности взяточничество, что говорит о том, что большинство коррупционных правонарушений – это правонарушения административно-дисциплинарного характера. В этой связи с практической точки зрения важно иметь представление о том, как понимать такую категорию, как

«дисциплинарное коррупционное правонарушение».

В системе правовых средств противодействия коррупции в служебных и трудовых отношениях с недавнего времени стали широко использоваться меры дисциплинарного характера, например увольнение в связи с утратой доверия и иные дисциплинарные взыскания. Меры дисциплинарного характера в виде дисциплинарных взысканий применяются только при одном основании – совершении дисциплинарного проступка, в нашем случае – коррупционного дисциплинарного правонарушения. Нужно отметить, что законодательство использует термин «коррупционное правонарушение». Так, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ) определяет, что «...взыскание в виде замечания или выговора может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения» (ст. 51.1). Обращает на себя внимание, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) при регулировании отношений, связанных с противодействием коррупции на службе мерами дисциплинарного характера, также не содержит термин «коррупционное правонарушение», а использует просто категорию «правонарушение».

В частности, в законе говорится, что «непредставление гражданским служащим сведений о своих расходах, а также о расходах членов своей семьи, либо представление заведомо неполных сведений является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы» (ст. 20.1).

Из этого можно сделать вывод, о том, что термин «коррупционное дисциплинарное правонарушение» фактически существует, как в доктрине, так и в правоприменительной практике, а законодательство данную конструкцию просто игнорирует. Как представляется, данный подход не совсем верен. В этой связи рассмотрим ряд точек зрения относительно коррупционного правонарушения в целом и коррупционного

дисциплинарного правонарушения в частности. Так, термин «правонарушение» является базовой категорией для доктрины юридической ответственности и наказания, обозначенная дефиниция является общей, собирательной. Приведем несколько точек зрения из доктрины относительно понятия «правонарушение». Наиболее емкое определение правонарушения выглядит так: «правонарушение – это общественно опасное, виновное, противоправное деяние, наносящее вред личности, собственности государству или обществу в целом» [2, с. 485].

При характеристике правонарушения зачастую указывается на его признаки: «...исходным моментом и определяющим для понимания сущностного в правонарушении является представление о том, что оно характеризуется общественной вредностью и противоправностью» [3, с. 232].

В доктрине в целом имеются схожие точки зрения относительно понятия правонарушения и его признаков, теория данного вопроса разработана весьма содержательно, однако, несмотря на это, действующее законодательство не воспринимает теоретические дефиниции в том объеме, в котором нуждается правоприменительная практика.

Также обратим внимание, что Конституция Российской Федерации использует термин «правонарушение» несколько раз. В Конституции закреплено, что «...каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, а также на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (ст. 42). Также Конституция говорит, что «...никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением, если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (ст. 54). Таким образом, термин «правонарушение» возведен на конституционный уровень в целом без относительности своего вида и отраслевой принадлежности, за исключением указания, как было сказано, на «экологическое правонарушение».

В законодательстве также используется термин «правонарушение». Так, Федеральный закон от 23 июня 2016 г. №

182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» закрепляет, что «правонарушение – преступление или административное правонарушение, представляет собой противоправное деяние (действие, бездействие), которое влечет уголовную или административную ответственность» (ст. 2). Данный закон в содержание правонарушения включает только преступление и административное правонарушение. В свою очередь, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» говорит о «коррупционном правонарушении» в контексте соответствующей обязанности государственного служащего. Так, согласно данному закону «государственный служащий обязан уведомлять об обращениях в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений» (ст. 9). Коррупционное правонарушение – это не только преступление или административное правонарушение, но и иные деяния. Поляков М.М. в свое время отметил, что «...по степени общественно опасных последствий все коррупционные проявления можно разделить на две большие группы: коррупционные преступления и коррупционные правонарушения, включающие коррупционные гражданско-правовые деликты, коррупционные дисциплинарные проступки, а также коррупционные административные правонарушения» [4, с. 9].

Как отметила Е.В. Марьина, «...категория «коррупционное правонарушение» имеет межотраслевой характер и включает: коррупционное административное правонарушение; коррупционное дисциплинарное нарушение; коррупционное гражданское правонарушение; коррупционное неэтичное нарушение, влекущее дисциплинарную ответственность; и коррупционное преступление» [5, с. 8].

Выделение коррупционного неэтичного поведения из системы дисциплинарных правонарушений с теоретической точки зрения видится верным, однако с практической позиции это не всегда целесообразно. Нарушение норм профессиональной и служебной этики, требований, предъявляемых к служебному поведению, может иметь коррупционную мотивацию, это может, в частности, выразиться в

нарушении запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Нужно сказать, что некоторые этические нормы, исходя из своей социальной и профессиональной важности, приобрели юридический статус и стали обязательными для исполнения. В этом контексте можно привести в качестве примера Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, который был одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 23 декабря 2010 г. Вопросам этики государственной службы и профессиональному поведению уделяется достаточно серьезное внимание.

Как писал в свое время В.Д. Попков, «...все преступные деяния, совершаемые служащими государственного аппарата, являются в то же время нарушениями моральных норм, т.е. аморальными действиями, они осуждаются государством и общественным мнением» [6, с. 120].

Обозначенный подход достаточно широко толкует неэтичное нарушение, при этом надо отметить, что нарушение этических норм далеко не всегда имеет правовой характер. В системе дисциплинарных проступков, как представляется, не всегда нужно выделять в отдельную группу неэтичные нарушения, в том числе и те, которые имеют коррупционный характер. В этой связи такая категория, как «коррупционное дисциплинарное правонарушение», включает самые различные проступки, которые по своим признакам имеют дисциплинарный характер и за которые применяются меры дисциплинарной ответственности.

Коррупционное дисциплинарное правонарушение феномен достаточно новый, он появлялся с развитием законодательства о противодействии коррупции, в особенности с появлением такого дисциплинарного взыскания, как «увольнение в связи с утратой доверия». Несмотря на некоторую специфику коррупционного дисциплинарного правонарушения, данное нарушение является в целом разновидностью дисциплинарного проступка, имеет определенные отличия

субъективного порядка. Коррупционное дисциплинарное правонарушение совершается зачастую с прямым умыслом, например с целью скрыть факт неосновательного обогащения, факт получения денежных средств, на которые были произведены соответствующие расходы, данное правонарушение совершается с целью скрыть факт наличия соответствующего имущества и др.

Обратим внимание, что законодательство с недавнего времени закрепляет положение о том, что «не является коррупционным правонарушением деяние, которое совершено неумышленно. Сегодня «госслужащий освобождается от ответственности за несоблюдение ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, установленных законом в целях противодействия коррупции, в случае, если несоблюдение таких ограничений, запретов и требований, а также неисполнение данных обязанностей признается следствием не зависящих от него обстоятельств».

Несмотря на обозначенное положение, при анализе «коррупционного дисциплинарного правонарушения», так или иначе, нужно отталкиваться от понятия «дисциплинарный проступок». Обратим внимание, что в истории законодательства о государственной службе был период времени, когда в законодательстве использовался термин «должностной проступок». Надо отметить, что это не совсем удачная правовая конструкция, поскольку «должностной проступок» является составной частью «дисциплинарного проступка».

Далее рассмотрим, как понимается такая категория, как «дисциплинарный проступок». Корнев А.П. писал, что «...основанием привлечения служащего к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный (должностной) проступок, то есть виновное нарушение правил государственной службы, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, упущение по службе, нарушение служебной дисциплины» [7, с. 138].

Безусловно, дисциплинарный проступок – это нарушение служебной дисциплины.

Дисциплинарный проступок – это негативные служебные действия. Именно с данных позиций оценивает

дисциплинарный проступок К.С. Бельский. Так, обозначенный автор пишет, что «...негативные служебные действия образуют виновное поведение государственного служащего, они являются правонарушением» [8, с. 41].

Как пишет автор, «в структуру негативных служебных действий включаются: невыполнение своих обязанностей, небрежное или частичное выполнение их, злоупотребление властными полномочиями, превратное пользование властью, коррупция, халатность и др. Особое место среди негативных служебных действий занимают управленческие решения, правильные по форме, но ошибочные по существу, и которые принесли значительный социальный вред обществу. За данные решения никто ответственности зачастую не несет, что создает ситуацию безответственности»

(с. 41). Верен тезис о том, что необоснованный формализм в управленческой работе зачастую приводит не к тому результату, который необходим для дела. Противоречия и коллизии в нормативном регулировании провоцируют нарушения юридических норм, а также детерминируют различные злоупотребления, и данное поведение служащего зачастую не оценивается как дисциплинарное нарушение. Более того, правовая неопределенность также способствует различного рода нарушениям и произвольной оценке управленческого события.

Климкина Е.В. отмечает, что «...дисциплинарный проступок – это противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим должностных обязанностей, возложенных на него законами и иными нормативно-правовыми актами, служебным контрактом и должностным регламентом, за которое уполномоченное лицо обязано применить предусмотренное законом дисциплинарное взыскание» [9, с. 10].

В свою очередь, М.Б. Добробаба пишет, что «...дисциплинарный проступок следует определить как виновное, противоправное деяние государственного служащего, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им служебных обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание» [10, с. 32].

Обозначенные определения дисциплинарного проступка достаточно похожи, в первом случае автор указывает, что за должностной проступок уполномоченное лицо обязано применить дисциплинарное взыскание, другой автор говорит, что за совершение проступка к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание. Анализ действующего законодательства дал возможность заключить, что за совершение дисциплинарного проступка нет прямой обязанности назначать дисциплинарное взыскание, чего нельзя сказать о ситуации, связанной с совершением дисциплинарного коррупционного правонарушения. Так, например, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел» определяет, что «...руководитель, которому стало известно о возникновении у его подчиненного личной заинтересованности, подлежит увольнению в связи с утратой доверия, если не примет мер по предотвращению данного конфликта» (ст. 82.1).

Приведенные выше определения «дисциплинарного проступка» в целом носят распространенный характер. Очевидно, что к дисциплинарной ответственности может быть привлечено только виновное лицо, дисциплинарный проступок выражается в нарушении служебной дисциплины, служебных должностных обязанностей. Данное деяние может быть выражено в действии и бездействии, однако далеко не всегда к виновному лицу применяется дисциплинарное взыскание, а без такого воздействия не может быть дана правовая оценка содеянному. Возникает вопрос, почему дисциплинарное взыскание не всегда применяется при совершении дисциплинарного проступка.

Как отметил А.Л. Юсупов, применительно к реализации такого дисциплинарного взыскания, как «увольнение в связи с утратой доверия», «...нормы, устанавливающие саму возможность утраты доверия и связанные с ней последствия, по своей природе создают риски для коррупции. Они позволяют субъекту дисциплинарной власти не только уволить неугодного государственного служащего, но и оставить фактически безнаказанными реальных нарушителей законодательства о противодействии коррупции» [11, с. 9].

Нормы, регулирующие отношения, обусловленные дисциплинарной практикой, в частности связанной с применением взысканий за коррупционные дисциплинарные правонарушения, содержат весьма серьезную правовую неопределенность. Данное обстоятельство требует их кардинального улучшения.

Лещина Э.Л. дает свое определение «дисциплинарному проступку», в частности обозначенный автор пишет, что «...дисциплинарный проступок государственного служащего – это противоправное виновное непроступное нарушение государственным служащим служебной дисциплины, несоблюдение установленных запретов и ограничений, которые в соответствии с законодательством влекут за собой применение мер дисциплинарного принуждения» [12, с. 55].

В данном определении акцент сделан на том, что дисциплинарный проступок – это не преступное поведение, т.е. это деяние, которое не представляет большой общественной опасности. Хотя тут необходимы пояснения. Применительно к дисциплинарному коррупционному правонарушению однозначно так сказать нельзя. Так, за совершение значительного дисциплинарного правонарушения применяется такое взыскание, как «увольнение в связи с утратой доверия», и уволенное по данному основанию лицо помещается в реестр уволенных по утрате доверия и находится в нем пять лет. Данное наказание достаточно строгое, не может применяться за дисциплинарное правонарушение, которое не представляет опасности. В этой связи С.А. Шушпанов отмечает, что «...должностным проступком считается вредоносное, противоправное, виновное деяние, за которое законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность. Отсюда вытекают и четыре его общих признака, присущие всем правонарушениям и являющиеся основанием дисциплинарной ответственности: общественная опасность (наличие вреда и его общественная оценка); противоправность; виновность; дисциплинарная наказуемость» [13, с. 10].

Как видится, все эти признаки присущи и коррупционному дисциплинарному правонарушению. Как отмечает А.Л. Юсупов, «коррупционный дисциплинарный проступок представляет собой неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим

или лицом, замещающим государственную должность, по его вине возложенных на него обязанностей, несоблюдение запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, за которое в служебном законодательстве предусмотрена дисциплинарная ответственность» [14, с. 17].

В данном определении правильно указывается на виновность совершения коррупционного дисциплинарного проступка, что важно учитывать, нередки случаи, когда меры дисциплинарной ответственности зачастую применялись формально, исходя из факта самого события. Требования законодательства о противодействии коррупции могут быть нарушены в дисциплинарном порядке по неосторожности, вследствие небрежности или по обстоятельствам, которые не зависят от самого госслужащего. И в этом случае служащий не должен привлекаться к дисциплинарной ответственности.

Сорокин Р.С. представил весьма содержательную позицию относительно дисциплинарного коррупционного правонарушения. В частности, обозначенный автор выделил «коррупционные правонарушения, включающие: неправомерную деятельность по сокрытию иных коррупционных правонарушений, а также создание условий для свободного пользования их результатами» [15, с. 12]. Автор указал на «правонарушения в сфере противодействия коррупции, включающие: нарушения запретов и ограничений; неисполнение обязанностей, установленных в целях профилактики коррупции; коррупционные правонарушения, связанные с непредставлением информации, а также представлением неполной и недостоверной информации, обязательность раскрытия которой установлена в законодательстве о противодействии коррупции» [15, с. 12].

Позиция автора позволяет сделать вывод, что дисциплинарные коррупционные правонарушения могут быть рассмотрены в широком и узком смысле. В частности, соответствующие правонарушения могут быть направлены на сокрытие коррупционного преступления, например факта получения взятки или иного преступления, в результате которого служащий неосновательно обогатился. В этом случае коррупционное

дисциплинарное правонарушение представляет существенную опасность, со всеми вытекающими из этого последствиями. Коррупционное дисциплинарное правонарушение может иметь «автономный дисциплинарный статус», и за его совершение, в зависимости от содержания нарушения, могут быть применены различные меры ответственности, в том числе и увольнение в связи с утратой доверия. Дисциплинарные коррупционные правонарушения – это различной степени опасности, виновные нарушения законодательства о противодействии коррупции, за которые предусмотрены меры ответственности или иного дисциплинарного воздействия в целях укрепления законности и дисциплины.

Из действующего законодательства вытекает очень важный тезис о том, что «коррупционные дисциплинарные правонарушения» могут быть подразделены по различным критериям. Так, Закон № 342-ФЗ говорит о том, что «...взыскание в виде замечания или выговора может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения» (ст. 51.1). В свою очередь, Закон № 79-ФЗ определяет, что «взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения» (ст. 59.3).

Таким образом, законодательство о государственной службе использует такую категорию, как «малозначительное коррупционное правонарушение», за совершение которого применяется взыскание, не связанное с увольнением государственного служащего. В связи с этим очень важно иметь критерии, которые относят коррупционное правонарушение к тому или иному виду. Чаннов С.Е. указывает, что «...в некоторых случаях «коррупционные правонарушения», не связанные реально с совершением коррупционных действий, могут, при наличии смягчающих обстоятельств, рассматриваться как малозначительные» [16, с. 197].

Понятие «малозначительность» служебное законодательство не содержит, в связи с этим посмотрим, как трактуется понятие малозначительности применительно к административному

правонарушению. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» говорится, что «малозначительным административным правонарушением является деяние, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений».

Исходя из данного посыла, можно заключить, что малозначительное коррупционное правонарушение – это дисциплинарное нарушение, которое не представляет существенного нарушения охраняемым общественным отношениям, и в силу этого лицо, которое совершило данное правонарушение, может быть освобождено от применения к нему мер дисциплинарной ответственности. В этом направлении закон должен более четко обозначить свою позицию, более того нужен универсальный подход в деле закрепления критериев малозначительности соответствующего правонарушения, а также его оценки. Сейчас можно видеть, что на гражданской службе за совершение малозначительного коррупционного правонарушения предусмотрено одно дисциплинарное взыскание (ст. 59.3), а на службе в органах внутренних дел за совершение того же деяния предусмотрено два взыскания (ст. 51.1). Такой подход представляется ошибочным.

Для оценки степени опасности дисциплинарного коррупционного правонарушения Минтруд принял соответствующий документ, а именно письмо от 15 апреля 2022 г. № 28-6/10/П-2479 «Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции». Обратим внимание, что в постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их

государственной регистрации» говорится о том, что «издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается». В этой связи нормативность письма Минтруда вызывает вопросы.

В письме Минтруда «Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» содержится указание на значительные проступки, малозначительные проступки и незначительные проступки. Данная дифференциация представляется правильной, но она должна быть закреплена в законе, а не в документе, который имеет статус письма. Дисциплинарные коррупционные правонарушения имеют различный уровень опасности, за их совершение должны применяться адекватные дисциплинарные взыскания, а в некоторых случаях дисциплинарное воздействие должно ограничиваться профилактической беседой с соответствующим нарушителем. Надо сказать, что обозначенное письмо Минтруда вводит в оборот категории, которые действующее законодательство не использует, а именно: «значительные проступки», «незначительные проступки»; определяет типовую ситуацию применения дисциплинарного взыскания в упрощенном порядке. Соответствующее регулирование должно осуществляться на уровне закона.

По итогу рассмотрения части обозначенной проблемы следует заключить, что в действующем законодательстве необходимо: использовать такую категорию, как «дисциплинарное коррупционное правонарушение»; закрепить систему дисциплинарных взысканий, которые должны применяться за дисциплинарные нарушения законодательства о противодействии коррупции; закрепить категории дисциплинарных коррупционных правонарушений; определить порядок применения дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения, в том числе в упрощенном порядке, при признании лицом своей вины в совершении данного деяния.

*Проблемы увольнения по утрате доверия.* Увольнение с государственной службы является юридическим фактом прекращения служебных правоотношений. Увольнение со службы может быть осуществлено по собственному желанию служащего, по ситуации, которая не зависит от сторон служебного правоотношения, а также по инициативе представителя нанимателя, в частности по утрате доверия. Иными словами, утрата доверия – это недоверие. Категории «доверие» и «недоверие» между собой диалектически взаимосвязаны. На данный счет А.В. Купрейченко указала, что «...доверие и недоверие к определенным людям, группам, системам ценностей, нормам, идеям и т.д. выражает не только текущее состояние отношений с этими объектами, но и направленность субъекта на интенсификацию, углубление отношений, сближение с ними или, напротив, избегание или уничтожение их» [17, с. 46].

«Доверие» и «недоверие» – категории междисциплинарные, они изучаются в различных социальных дисциплинах, подход к пониманию и оценке данных дефиниций в целом идентичен. Применительно к обозначенной проблеме нас интересует прежде всего юридический аспект «доверия» и «недоверия». Категории «доверие» и «недоверие» в различных направлениях действия права имеют дифференцированное функциональное содержание, которое вызвано соответствующим предметом правового регулирования. Однако, независимо от предмета правового воздействия, результат обозначенных состояний в целом идентичен, доверие способствует сближению субъектов правоотношений, а состояние недоверия продуцирует их отторжение. Агафонов М.Ю. пишет, что «...доверие в правовом поле предполагает превентивную оценку действий индивидуума, сочетающую в себе рациональное и эмоциональное начала с явным преимуществом первого. Юридическое доверие возникает и, соответственно, утрачивается в процессе правоотношений, связанных с трудовой деятельностью, находится в сфере компетенции человеческого познания и поэтому нуждается в некоторых

доказательствах или основаниях» [18, с. 33].

Учитывая данный тезис, обратим внимание на некоторые его компоненты. Увольнение в связи с утратой доверия является разновидностью утраты юридического доверия, поскольку вследствие данного увольнения прекращается юридическая связь субъектов соответствующих правоотношений и наступает длящееся негативное состояние, обусловленное действием примененного дисциплинарного взыскания. Увольнение в связи с утратой доверия является именно дисциплинарным взысканием, несмотря на то, что оно не закреплено в общей системе дисциплинарных взысканий. В этой связи при применении увольнения в связи с утратой доверия должны учитываться все общие и специальные принципы действия дисциплинарной ответственности.

Надо обратить внимание, что увольнение по инициативе представителя нанимателя может быть произведено за совершение виновного деяния служащим, вследствие чего имеет место утрата доверия к нему. Увольнение по утрате доверия является, по сути, разновидностью увольнения по отрицательным основаниям, однако имеет свои специфические особенности, вызванные основанием такого увольнения, процессуальным обеспечением увольнения, а также юридическими последствиями. В доктрине указывалось на конкуренцию оснований увольнения по инициативе представителя нанимателя, в связи с чем в различных сегментах государственной службы этот вопрос решается по-разному. Как отмечают Т.А. Батрова и О.В. Корнеева, «...исключение увольнения в связи с утратой доверия из числа грубых нарушений служебной дисциплины некоторое время назад не решило всех проблем на службе в органах внутренних дел. Так, сегодня имеет место конкуренция между увольнением по утрате доверия и основаниями увольнения, которые предусмотрены за грубое нарушение служебной дисциплины в органах внутренних дел» [19, с. 80].

По своей сути увольнение по утрате доверия является разновидностью увольнения за грубое нарушение служебной дисциплины и соотносится с ним как часть и целое. Далекое не каждое увольнение за грубое нарушение

служебной дисциплины – это увольнение по утрате доверия. Сама формулировка «увольнение по утрате доверия» не совсем корректна в том смысле, в котором она употребляется в Законе № 79-ФЗ, данная формулировка не отражает всего спектра отношений, в которых имеет место доверие или недоверие. В этой связи было бы верно в служебном законодательстве использовать такую конструкцию, как «дисциплинарное увольнение за нарушение законодательства о противодействии коррупции».

Нужно отметить, что далеко не во всех видах государственной службы имеет место такое основание для увольнения, как «за грубое нарушение служебной дисциплины». Как видится, дифференциация оснований для применения мер ответственности имеет важное практическое значение, особенно когда речь идет об увольнении, которое вызвано не собственным желанием служащего или сотрудника. Учитывая это, рассмотрим основания увольнения по утрате доверия, но перед этим нужно определить, что понимается под такой категорией, как «доверие» и «недоверие». Сразу нужно отметить, что понятие «доверие» носит неправовой характер, однако в правовом регулировании достаточно часто используется неправовая терминология, которая с течением времени приобретает правовой статус, в частности это может касаться и такой категории, как «доверие». Доверие или состояние доверия пронизывает право, без доверия не может быть договорных отношений, отношений брачно-семейного характера, без доверия невозможно представить развитие трудовых и служебных отношений. Как отмечается в литературе, «...доверие является центральной частью всех человеческих отношений, включая романтические отношения, семейную жизнь, деловые операции, политику и медицинскую практику» [20, с. 74].

Отношения доверия формируются в течение определенного времени, в связи с этим можно сделать вывод, что доверие – это результат социальной коммуникации людей. Отношения доверия не могут быть сформированы под воздействием права или иным административным воздействием. Доверие – это результат свободного волеизъявления людей или иных субъектов права. Доверие, как и многие социальные категории, имеет свой антипод, а именно состояние недоверия,

которое вызывается каким-либо отрицательным поведением, например оно может быть вызвано результатом совершения правонарушения. В самом начале развития правовых отношений имеет место состояние доверия, иначе данное отношение просто не было бы начато. Практически в любых отношениях изначально имеет место доверие, можно сказать, действует презумпция доверия, которая постепенно может исчезать в результате поведения, вызывающего недоверие. В этой связи Е.В. Елфимова, Л.И. Миннегалиева и О.Г. Бельдина верно отметили, что «...руководителю достаточно сложно при приеме на работу понять, насколько добросовестно будет относиться к исполнению обязанностей принимаемый работник. Непрофессионализм, конфликтность, нежелание улучшать результаты работы организации, халатность, демонстрация неуважительного отношения к руководству – все это подрывает доверие к работнику, в результате чего работодатель начинает задумываться о том, как избавиться от нерадивого подчиненного» [21, с. 57].

Таким образом, из состояния доверия постепенно появляется состояние недоверия, и, как следствие этого, имеет место «утрата доверия». Относительно понятия «утрата доверия» имеются различные точки зрения. Как отмечают авторы комментария к Закону № 79-ФЗ, «...под утратой доверия к гражданскому служащему можно понимать отношения, возникшие вследствие совершения гражданским служащим действий (бездействия), которые порождают у представителя нанимателя обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои должностные обязанности» [22].

Как указывает С.В. Суркова, «термин «утрата доверия» является оценочным понятием и применяется в сфере государственной гражданской службы. Под утратой доверия можно понимать отношения, возникшие вследствие совершения служащим действий (бездействия), которые порождают обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои должностные обязанности» [23].

Утрата доверия в служебных отношениях – это социально-правовое состояние, вызванное совершением служащим противоправного и виновного деяния, связанного с нарушением законодательства о противодействии коррупции, вследствие которого прекращаются юридические отношения и появляются основания для применения дисциплинарного взыскания. Исходя из этого, можно заключить, что состояние утраты доверия предшествует процессу применения дисциплинарного взыскания.

Доверие в трудовых и служебных отношениях нужно рассматривать в нескольких аспектах: 1) в широком плане, о данном состоянии речь идет в обозначенной выше цитате, когда работник не оправдал ожиданий и тем самым утратил доверие (социальный аспект доверия и недоверия); 2) в узком смысле, когда лицо совершает грубое дисциплинарное нарушение, и совершение данного правонарушения ведет к утрате к нему доверия. Вследствие совершения такого правонарушения продолжение трудовых или служебных отношений невозможно. Нужно отметить, что дисциплинарное правонарушение, вызывающее недоверие к работнику (служащему, сотруднику), должно быть оценено именно как грубое (значительное) нарушение. Так, ТК РФ предусматривает расторжение трудового договора по инициативе работодателя в случае совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя (п. 7 ст. 81). Это один из вариантов увольнения в связи с утратой доверия.

Другой вариант соответствующего увольнения связан с грубым нарушением законодательства о противодействии коррупции. Закон № 79-ФЗ закрепляет семь оснований увольнения в связи с утратой доверия (ст. 59.2); Закон № 342-ФЗ также закрепляет аналогичные основания для увольнения в связи с утратой доверия (82.1).

Увольнение по утрате доверия влечет различные правовые последствия: увольнение по ТК РФ (ст. 81) – это один вариант отрицательных последствий; увольнение по Закону № 79-ФЗ – это иные последствия, а именно – помещение в реестр лиц, уволенных по утрате доверия.

Обратим внимание на юридические последствия действия такого дисциплинарного взыскания, как «увольнение в связи с утратой доверия». Закон № 79-ФЗ закрепляет, что гражданский служащий не может находиться на службе и, соответственно, принят на службу в случае утраты представителем нанимателя к нему доверия при несоблюдении ограничений и запретов и неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (п. 10 ст. 16). Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел» закрепляет, что единовременное пособие не выплачивается гражданам, уволенным со службы в органах внутренних дел в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, а также в связи с утратой доверия (п. 8 ст. 3).

Нужно сказать, что к утрате доверия ведет совершение не только коррупционного правонарушения, но и иного корыстного правонарушения, например мелкое хищение чужого имущества. Иногда состояние утраты доверия формируется под воздействием политических факторов. Исходя из этого, нужно подчеркнуть, что служащий, да и работник бюджетной организации, должны быть политически нейтральными. Так, Закон № 79-ФЗ закрепляет, что «госслужащему запрещается использовать должностные полномочия в интересах политических партий» (п. 13 ст. 17). Закон № 342-ФЗ также определяет, что «сотруднику органов внутренних дел запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник не должен быть связан решениями политических партий» (п. 6 ст. 4). За участие в оппозиционной политической деятельности государственный служащий может быть уволен, но это не увольнение в юридическом понимании смысла «по утрате доверия», хотя, конечно, доверие к такому лицу со стороны государства теряется.

Увольнение по утрате доверия влечет для уволенного лица правовые ограничения, ухудшение профессиональной репутации, эмоциональные переживания, как иногда

говорят, это увольнение с «волчьим билетом». В условиях информационного обеспечения процесса исполнения дисциплинарного взыскания в виде увольнения по утрате доверия уволенный по данному основанию помещается в соответствующий реестр, который является открытым и с его содержанием может ознакомиться любой заинтересованный в этом человек. Как отмечают Е.В. Черепанова и В.В. Матвеев, «...основная идея введения реестра лиц, уволенных в связи утратой доверия, состоит в том, чтобы создать единую базу данных, содержащую сведения об указанных лицах, что затруднило бы сокрытие ими информации о факте увольнения в связи с утратой доверия» [24, с. 131].

Сотрудники кадровых служб или структур по подбору персонала более или менее крупных организаций сейчас практически в обязательном порядке проверяют оформляемых на работу, особенно тщательно проверка проводится в отношении тех лиц, которые ранее находились на публичной службе и были обязаны соблюдать требования законодательства о противодействии коррупции. Это необходимо, в частности, и для минимизации ситуации, связанной с возникновением конфликта интересов. Нахождение в реестре лиц, уволенных по утрате доверия, может являться основанием для отказа в приеме на работу. Это не что иное, как поражение в праве. Работодатель отказывает в приеме на работу находящегося в реестре лицу с целью поддержания своей репутации, а также по сложившемуся стереотипу, что данное лицо и на новом месте работы может допустить грубое нарушение трудовой (служебной) дисциплины или нарушить требования законодательства о противодействии коррупции. По данному вопросу С.А. Куковинцева отмечает, что «...реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, поможет сориентироваться кадровым работникам при отборе кандидатов на государственную и муниципальную службу – получать достоверную информацию о соблюдении претендентами законодательства о противодействии коррупции. Увольнение в связи с утратой доверия должно негативно отразиться на нарушителе и иметь правовые последствия при его дальнейшем трудоустройстве» [25, с. 57].

Нужно отметить, что уволенное по утрате доверия лицо сейчас уже не может поступить на гражданскую службу, а тем более на милитаризованную службу, в частности на службу в органы внутренних дел. В этой связи возникает вопрос относительно справедливости такого поражения в правах уволенного по утрате доверия, насколько правильно действие таких правовых ограничений вследствие вынесения дисциплинарного (административного) решения. Как верно отметил А.Д. Ильяков, «...включение в реестр лиц с запретом на последующее принятие их на государственную гражданскую службу является по своей сути дисквалификацией, но по решению не суда, а конкретного работодателя» [26, с. 38].

Увольнение по утрате доверия условно можно назвать дисквалификацией, такое наказание есть в КоАП, и оно может применяться к гражданским служащим. Увольнение по утрате доверия является достаточно часто применяемым дисциплинарным взысканием, о чем свидетельствуют цифровые данные реестра лиц, уволенных по данному основанию. По обозначенному вопросу даже издан Информационно-аналитический бюллетень [27], где представлен содержательный анализ уволенных по утрате доверия лиц, показано их должностное положение, дана их возрастная характеристика и др.

Нужно отметить, что основания увольнения по утрате доверия – это, по сути, дисциплинарные коррупционные правонарушения, составы которых определены далеко не оптимально, в частности нет четкого понимания, что такое «конфликт интересов» и каковы его последствия. В реальной действительности и служебной практике много ситуаций, которые можно расценить как «конфликт интересов», а можно и не квалифицировать данную ситуацию как какой-либо конфликт.

До сих пор непонятно, как оценивать «малозначительное коррупционное правонарушение», что значит «предоставление неполных и недостоверных сведений» о доходах и расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Насколько они должны быть не полны и не достоверны и почему именно так следует расценивать данную ситуацию. Есть письмо Минтруда от 15 апреля 2022 г. № 28-6/10/П-2479 «Об актуализации

Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», в нем представлены типичные или понятные обоснования для применения дисциплинарного взыскания, основанием действия которых являются коррупционные правонарушения. Однако всех вопросов данный документ не решает, огромное количество спорных служебных ситуаций, касающихся обозначенного вопроса, в данном обзоре просто нет. Как видится, в деле применения такого дисциплинарного взыскания, как увольнение в связи с утратой доверия, достаточно много «серых» моментов, субъективных оценок оснований для применения обозначенного взыскания, что является недопустимым.

Анализ оснований увольнения по утрате доверия, то есть анализ составов дисциплинарных правонарушений, которые закреплены в соответствующих статьях (ст. 59.2, 82.1), о которых речь шла выше, говорит о том, что процесс доказывания вины в совершении соответствующих правонарушений весьма непростой. В рамках обычной служебной проверки установить факт совершения коррупционного дисциплинарного правонарушения не всегда возможно. Зачастую нужно обращаться в налоговые органы, пенсионный фонд, органы Росреестра, Госавтоинспекцию, БТИ, кредитные организации, к операторам цифровых финансовых систем, а в некоторых случаях – направлять запросы в компетентные органы зарубежных государств и др.

Только в этом случае можно получить официальную информацию о том, что служащий утаил имущественный актив, который был приобретен им на средства, законность и обоснованность которых подтвердить он не может. Иными словами, увольнение в связи с утратой доверия предполагает в механизме своего действия серьезное процессуальное содержание. А поэтому к увольнению в связи с утратой доверия по основаниям, предусмотренным законодательством о государственной службе, нужно подходить максимально внимательно, и любая спорная ситуация, правовая неопределенность должны толковаться в пользу лица, в отношении

которого ведется соответствующее дисциплинарное производство.

Исходя из этого, согласимся с тем, что «...режим увольнения в связи с утратой доверия представляет собой целенаправленное воздействие административно-правовыми средствами на определенную группу общественных отношений, возникающих в сфере противодействия коррупции» [28, с. 159]. При применении увольнения в связи с утратой доверия необходимо учитывать правовые презумпции. Как отметил М.Ю. Агафонов, «юридическое доверие должно быть основано на презумпции невиновности: служащий не может быть уволен по причине «утраты доверия» без наличия достаточной доказательной базы его правонарушения» [29, с. 166].

Возможно, в некоторых случаях при совершении коррупционного дисциплинарного правонарушения следует применять увольнение за грубое нарушение служебной дисциплины, что не будет влечь отдельных юридических последствий, в частности таких, какие влечет за собой увольнение в связи с утратой доверия. В иных ситуациях для исключения возможного ограничения (поражения) трудовых прав лица, увольнение виновного лица может быть осуществлено и по его собственному желанию, но с ограничением возможности поступать на публичную службу в течение трех лет.

В заключение отметим, что увольнение в связи с утратой доверия является относительно новым дисциплинарным взысканием, оно тесным образом связано с такой категорией, как «коррупционное дисциплинарное правонарушение», которое является основанием для применения обозначенного наказания. Действующее служебное законодательство не содержит понятия «коррупционное дисциплинарное правонарушение», в этой связи оно может быть определено как деяние, связанное с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Данное правонарушение, с одной стороны, по степени своей общественной опасности не дотягивает до преступления, с другой стороны, является грубым нарушением требований законодательства о государственной службе, а также законодательства о противодействии коррупции. В этой связи очень важно иметь

в системе законодательства такую дефиницию, как «коррупционное дисциплинарное правонарушение».

1. Бельский К.С. Об уточнении понятия «коррупция» // Государство и право. 2012. № 12.
2. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. – М., 1999.
3. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М., 1996.
4. Поляков М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид наук. – М., 2009.
5. Марьина Е.В. Коррупционные преступления: отраслевое и межотраслевое согласование норм: автореф. дис. ... канд. юрид наук. – Самара, 2010.
6. Попков В.Д. Этика советской государственной службы. – М., 1970.
7. Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. – М., 2000.
8. Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении. – М., 1988.
9. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.
10. Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. 2011. № 5.
11. Юсупов А.Л. Утрата доверия как основание дисциплинарной ответственности государственных служащих // Современное законодательство и проблемы регулирования общественных отношений. – Н. Новгород, 2013.
12. Лещина Э.Л. Дисциплинарный (служебный) проступок как основание дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2019. № 1.
13. Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002.
14. Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2014.
15. Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид наук. – Саратов, 2016.
16. Чаннов С.Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10.
17. Купрейченко А.В. Психология доверия и недоверия. – М., 2008.
18. Агафонов М.Ю. Использование формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений в современной Российской Федерации. – Иркутск, 2015.
19. Батрова Т.А., Корнеева О.В. Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы // Журнал российского права. 2017. № 5.
20. Кучеров И.И., Матвеев В.В., Матулис С.Н. Утрата доверия по законодательству Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. И.И. Кучеров. – М., 2022.
21. Елфимова Е.В., Миннегалиева Л.И., Бельдина О.Г. Увольнение в связи с утратой доверия: правовые аспекты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 5.
22. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев [и др.] // Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2014.
23. Суркова С.В. Вопрос-ответ // СПС Консультант Плюс, 2023.
24. Черепанова Е.В., Матвеев В.В. Правовая природа реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Журнал российского права. 2021. № 8.
25. Куковинцева С.А. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2018. № 2.

26. Ильяков А.Д. Конституционность практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право. 2019. № 3.

27. Противодействие коррупции. Информационно-аналитический бюллетень (2022) // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 2023.

28. Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1.

29. Агафонов М.Ю. Использование формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений в современной Российской Федерации. – Иркутск, 2015.

#### **Информация об авторах:**

*А.В. Куракин, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка<sup>1</sup>, профессор<sup>2</sup>,*

*доктор юридических наук, профессор*

*Н.Г. Косенкова, доцент кафедры социологии, психологии управления и истории, кандидат искусствоведения*

*М.М. Зиганшин, кандидат юридических наук*

#### **About the authors:**

*A.V. Kurakin, professor of chair of migration service staff training of the police training center for public order protection<sup>1</sup>, professor<sup>2</sup>, doctor of law, professor*

*N.G. Kosenkova, associate professor of the department of sociology, management psychology and history, phd in art history*

*M.M. Ziganshin, candidate of law sciences*

Статья поступила в редакцию 12.03.2024