

НАУЧНАЯ МЫСЛЬ

СЕРИЯ ОСНОВАНА В 2008 ГОДУ

**Р.С. Сорокин**

**ПРЕКРАЩЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ ВСЛЕДСТВИЕ  
НЕСОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

**Монография**

купить  
читать  
онлайн  
znanium.com

Москва  
РИОР  
ИНФРА-М

УДК 328.185 + 331.109.44  
ББК 67.401  
С65

|                |  |
|----------------|--|
| ФЗ<br>№ 436-ФЗ | Издание не подлежит маркировке<br>в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 |
|----------------|--|

Автор:

*Сорокин Р.С.* — канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и уголовного права, Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина — филиал ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Саратов). Автор более 40 печатных работ в российских и зарубежных изданиях по вопросам юридической ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения и правонарушения в сфере противодействия коррупции.

Рецензенты:

*Дугенец А.С.* — доктор юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный редактор федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс» (Москва);

*Матвеев С.П.* — доктор юрид. наук, доцент, профессор кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин ФГКОУ ВО «Воронежский институт МВД России» (Воронеж)

**С65 Прекращение государственно-служебных отношений вследствие несоблюдения законодательства о противодействии коррупции**: монография / Р.С. Сорокин. — М.: РИОР: ИНФРА-М, 2018. — 118 с. — (Научная мысль). — DOI: <https://doi.org/10.12737/1713-5>

ISBN 978-5-369-01713-5 (РИОР)

ISBN 978-5-16-013207-5 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-105966-1 (ИНФРА-М, online)

Монография посвящена исследованию вопросов увольнения с государственной службы как меры противодействия коррупции. Предпринята попытка научного осмысления категорий «коррупционное правонарушение» и «правонарушение в сфере противодействия коррупции», чтобы выявить суть этих антисоциальных явлений и понять, в каких случаях только увольнение может служить эффективным способом борьбы с ними. С этих позиций в работе изложены моральная характеристика и оценка отдельных элементов российской юридической системы, а также предложения, направленные на дальнейшее совершенствование действующего законодательства в указанной сфере.

Работа предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических и других гуманитарных вузов, служащих государственных органов и учреждений.

УДК 328.185 + 331.109.44  
ББК 67.401

ISBN 978-5-369-01713-5 (РИОР)

ISBN 978-5-16-013207-5 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-105966-1 (ИНФРА-М, online)

© Сорокин Р.С.

## ВВЕДЕНИЕ

Сегодня, в условиях современных рыночных отношений и построения правового государства, тема коррупции является актуальной, одной из глобальных проблем, стоящих перед мировым сообществом. Работа 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», 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 государства.

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 преступностью. 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.

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 пресекающую 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 60 статьях Кодекса Российской Федерации 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 борьбы. 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. 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 неотвратно применяться за действительно серьезные коррупционные правонарушения, в частности нарушения государственными служащими определенных требований к служебному поведению.

# **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.), 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;

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 оспорить.

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.

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 положения.

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 обогащения.

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 исполнения. 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».

Среди международно-правовых актов, непосредственно посвященных коррупции, первое место занимает Конвенция ООН против коррупции, принятая 31 октября 2003 г., ратифицированная и вступившая в силу для РФ 8 июня 2006 г. 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);
- отмыwanie 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 коррупцию также использует конкретные составы коррупционных преступлений без общего определения коррупции. Помимо подкупа, злоупотребления влиянием и отмыwania доходов Конвенция причисляет к коррупционным правонарушениям в сфере бухгалтерского учета (с целью совершения, сокрытия или представления в ложном свете иных коррупционных правонарушений).

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 такового.

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». 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 выступает 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, т.е. 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».

Д.А. Тимошенко видит социальную сущность коррупции 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 форм.

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

право, квазимораль, имеется своя субкультура. 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, отмечающая, 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 правовые.

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;

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», но относит к этой категории исключительно должностные проступки. Отметим, что такое тождество, на наш взгляд, некорректно, поскольку пра-

вонарушения 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 использование 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 неустранимый 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», 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 рассматривается автором. Так, В.М. Корякин, П.А. Кот, Т.Л. Козлов, В.В. Григорьев, А.А. Гришковец 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 годы 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.

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 сообщать 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 (т.е. 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 — отмыwanie 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».

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». Г.И. Богуш, В. Михайлов и Ю.П. Синельщиков уверены, что данное положение противоречит презумпции невиновности, установленной ч. 2 ст. 49 Конституции РФ. 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».

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 имущественного характера, а также действия «второго субъекта коррупционной связи», 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 правона-

рушений (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 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-ФЗ введен запрет 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 (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.