

**Реестр лиц, уволенных с государственной
и муниципальной службы в связи с утратой доверия:
вопросы эффективности***

ПРЕСНЯКОВ Михаил Вячеславович, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

Россия, 410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25

E-mail: presnykov1972@yandex.ru

ЧАННОВ Сергей Евгеньевич, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, доктор юридических наук, профессор

Россия, 410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25

E-mail: sergeychannov@yandex.ru

В статье рассматривается проблема ведения и использования реестра лиц, уволенных с государственной или муниципальной службы в связи с утратой доверия. Хотя в настоящее время данный реестр активно формируется, перспективы его использования в правоприменительной практике остаются неясными. В частности, законодательно четко не определены правовые последствия включения в данный реестр лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

Цель исследования — анализ порядка ведения и возможностей использования реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия; разработка предложений по повышению эффективности данной дисциплинарной меры для противодействия коррупции.

Авторами используются как общенаучный диалектический метод, позволяющий уяснить двойственность понимания рассматриваемых юридических категорий, так и методы формальной логики, сравнительный и системно-структурный методы и др.

Вывод: «информирующего» действия указанного реестра явно недостаточно для обеспечения его предупредительной функции. В связи с этим авторы высказывают ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства как в части ведения реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, так и в отношении конкретных правовых последствий включения лица в такой реестр. В частности, обосновывается, что эффективность использования реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, значительно повысится в случае, если внесение в такой реестр лица будет сопровождаться лишением его права занимать должности государственной и муниципальной службы в течение определенного срока. При этом должны быть учтены основополагающие конституционные принципы свободы труда и равного доступа к государственной и муниципальной службе.

Ключевые слова: противодействие коррупции, утрата доверия, дисциплинарная ответственность, эффективность ответственности, лишение права замещать должности государственной и муниципальной службы, реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00448.

Для цитирования: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Реестр лиц, уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 168—183. DOI: 10.12737/jrl.2020.127

Правовое регулирование дисциплинарной ответственности в системе служебной деятельности, как представляется, прежде всего должно быть направлено на его максимальную эффективность. Проблема эффективности норм права была, есть и будет актуальной для любого государства, пока существуют предписания норм права, а государство регламентирует социальную жизнь путем издания правовых актов и контроля за их реализацией¹. В отечественной правовой науке можно встретить различные подходы к оценке эффективности правовых норм, но наиболее широкое распространение получила так называемая целевая концепция, согласно которой под эффективностью правовых норм понимается соотношение между фактически достигнутым результатом их действия и целью, для достижения которой данные нормы были приняты².

Соответственно, об эффективности дисциплинарной ответственности можно говорить лишь в случае, если применение норм действующего в данной сфере позитивного законодательства позволяет достичь ее целей. Что касается целевого назначения дисциплинарной ответственности, то большинство исследователей сходятся во мнении, что оно базируется на общей цели юридической ответственности, которой является обеспечение нормальной жизнедеятельности общества путем предупреждения

совершения новых правонарушений³. Так, М. Б. Добробаба указывает, что «целью дисциплинарной ответственности государственных служащих является обеспечение служебной дисциплины в аппарате государственных органов посредством общей и частной превенции совершения новых дисциплинарных проступков государственными служащими»⁴. Ю. М. Буравлев, выделяя несколько целей юридической ответственности в системе государственной службы, также основной признает превенцию (общее и частное предупреждение) дисциплинарных проступков⁵.

Исходя из изложенного, деятельность законодателя должна быть направлена на то, чтобы путем внесения в законодательство о дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих изменений и дополнений, повышать его эффективность таким образом, чтобы усовершенствованная модель регулирования соответствующих общественных отношений позволяла лучшим образом достигать целей дисциплинарной ответственности. Именно с этих позиций, в первую очередь, на наш взгляд, должны оцениваться все нововведения — появление новых дисциплинарных взысканий и исключение ранее применяемых; изменение сроков и процедур привлечения к дисциплинарной ответственности;

³ См.: Иванова О. М. О целях юридической ответственности // Право и политика. 2007. № 11.

⁴ Добробаба М. Б. Принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих: конституционные основы и проблемы реализации в нормах служебного права // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2. С. 139.

⁵ См.: Буравлев Ю. М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. М., 2008.

¹ См.: Жинкин С. А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 3.

² См.: Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж, 2011. С. 195—197; Кудрявцев В. Н. и др. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 22.

установление критериев наложения дисциплинарных взысканий и т. п.

В рамках настоящей статьи речь пойдет об оценке эффективности относительно недавно появившейся в российском служебном законодательстве меры: внесение государственных и муниципальных служащих, уволенных со службы в связи с утратой доверия, в специальный реестр.

Рассматриваемая мера была введена в действующее законодательство Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений» и применяется, в частности, к государственным и муниципальным служащим, уволенным за совершение определенных коррупционных правонарушений. Вносимая в данный реестр информация относится к персональным данным и обработка ее осуществляется в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

По своей правовой природе данная мера не может рассматриваться ни как дополнительное дисциплинарное взыскание, ни как составляющая дисциплинарного взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия, а представляет собой меру дисциплинарного принуждения предупредительного характера⁶. Дисциплинарно-преду-

предительный характер внесения уволенных служащих в реестр проистекает из его цели — информирование потенциальных новых работодателей бывшего государственного и муниципального служащего о его коррупционных действиях по прежнему месту службы. «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 антикоррупционного законодательства. Увольнение в связи с утратой доверия должно негативно отразиться на нарушителе и иметь правовые последствия при его дальнейшем трудоустройстве»⁷.

Вместе с тем действующее законодательство лишь закрепляет правила ведения такого реестра, но ничего не говорит о правовых последствиях включения в него сведений об увольнении служащих за утрату доверия. Как справедливо отмечают многие авторы, включение бывшего гражданского служащего в данный реестр «не несет в себе никаких запретительных мер для внесенных в него лиц вновь участвовать в конкурсном отборе на замещение вакантных должностей государственной службы. Данная норма не ограничивает доступ к государственной службе и, следовательно, является декларативной»⁸.

Юридический мир. 2008. № 10; Чаннов С. Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13—18.

⁷ Куковинцева С. А. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2018. № 2. С. 57—62.

⁸ Гончарук Н. С. Изменения Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части усиления административно-правовых мер противодействия кор-

⁶ О соотношении мер дисциплинарного принуждения с мерами дисциплинарной ответственности см., например: Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 24—25; Буравлев Ю. М. Проблемы правового регулирования дисциплинарного принуждения в системе государственной службы России //

Действительно, законодательство о большинстве видов государственной и муниципальной службы не предусматривает четкого и однозначного запрещения приема на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Так, согласно п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами⁹.

Можно ли рассматривать данную норму как запрещающую принять гражданского служащего, уволенного в связи с утратой доверия, на государственную службу вновь? Как представляется, ответ на данный вопрос должен быть отрицательным: рассматриваемое ограничение не имеет отношения к реестру лиц, уволенных за утрату доверия, хотя бы потому, что оно было введено в законодательство о государственной гражданской службе в 2011 г., а ведение указанного реестра было предусмотрено Федеральным законом «О противодействии коррупции» только в 2017 г.¹⁰

рупции в органах государственной власти // Безопасность бизнеса. 2019. № 1. С. 51—57.

⁹ Схожие формулировки содержатся и в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

¹⁰ См. об этом: *Пресняков М. В.* Антикоррупционные стандарты на государственной

Помимо этого, формулировка п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», на наш взгляд, свидетельствует о том, что в данном случае законодатель увязал утрату доверия с взаимоотношениями гражданского служащего с конкретным представителем нанимателя. В результате, как справедливо отмечает Р. С. Сорокин, «проблема заключается в том, что, в отличие от уголовного наказания, которое влечет судимость, и административного наказания, дисциплинарное взыскание отражается на статусе лица лишь до тех пор, пока он состоит в служебных (трудовых) отношениях. Как только лицо увольняется с государственной службы, эти отношения прекращаются»¹¹.

В связи с этим внесенные изменения выглядят не более чем полумерой — при желании руководители государственных органов и органов местного самоуправления и после внесения лиц в реестр могут принимать на службу совершивших коррупционные правонарушения лиц, что они нередко и делают в настоящее время.

Таким образом, по замыслу законодателя, на сегодняшний день упомянутый реестр обладает исключительно «информирующим» действием, т. е. позволяет работодателю (представителю нанимателя) самостоятельно решать — принимать ли на службу лицо, которое уже было уволено за утрату доверия в связи с совершением коррупционного правонарушения, или отказать ему в трудоустройстве. Однако и здесь также могут возникать довольно непростые проблемы.

службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 6—12.

¹¹ *Сорокин Р. С.* Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 107.

Прежде всего, если основной задачей реестра является информирование будущего работодателя, то данная информация должна как минимум содержать сведения о том, за какое конкретно коррупционное правонарушение гражданин был уволен. Между тем к качеству правовой информации, которая представлена в реестре в отношении конкретной причины увольнения лица за утрату доверия, на сегодняшний день существуют серьезные претензии.

Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» предусматривает, что уполномоченные лица для включения сведений в реестр, помимо прочего, должны предоставить информацию о совершенном коррупционном правонарушении, послужившем основанием для увольнения (освобождения от должности) лица в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, со ссылкой на положение нормативного правового акта, требования которого были нарушены.

Казалось бы, все просто: требуется указать конкретное коррупционное правонарушение, предусмотренное положением специального нормативного правового акта (например, в отношении гражданского служащего — это один из пунктов ст. 59² Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), который закрепляет перечень из шести правонарушений, являющихся основанием расторжения служебного контракта в связи с утратой доверия. Однако проблема заключается в том, что правонарушение нельзя нарушить, его можно совершить, тогда как названная выше норма требует указать положение акта, которое было нарушено. Очевидно, что таким положением будет являться та или иная служебная обязанность правонарушителя. Между тем перечень таких обязанностей весьма ши-

рок и эклектичен, может закрепляться различными статьями или даже нормативными правовыми актами. Поэтому на сегодняшний день информация о совершенном коррупционном правонарушении отражается в реестре по принципу «кто во что горазд»: различные государственные и муниципальные органы и организации одно и то же коррупционное правонарушение обосновывают ссылками на нарушение совершенно различных нормативных положений. Причем нередко понять, что именно совершил тот или иной государственный служащий, просто невозможно.

Например, состоящий в Реестре под номером 24 гражданин А. был уволен с должности инспектора ДПС ГИБДД УМВД России по Новгородской области за нарушение п. «а» ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; п. 2 и 7 ч. 1 ст. 2, п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Попытаемся разобраться, какое же коррупционное правонарушение он совершил. Часть 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» не содержит п. «а», как и каких-либо иных пунктов. Статья 2 Федерального закона «О полиции» называется «Основные направления деятельности полиции» и содержит, соответственно, их перечень. Как можно нарушить «основные направления деятельности полиции» — не вполне понятно. Пунктом 2 ч. 1 названной статьи закрепляется, что одним из таких направлений деятельности является предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, а п. 7 — обеспечение безопасности дорожного движения. Не помогает уяснению характера совершенного коррупционного правонарушения и ссылка на п. 2 ч. 1 ст. 12 упомянутого Закона о полиции, которым предусматривается обязанность полиции незамедлительно прибывать на место совер-

шения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия.

Так какое же правонарушение совершил инспектор ДПС А.? Первое, что приходит в голову на основе изложенного выше — халатное отношение к своим служебным обязанностям, но ведь речь идет о конкретном коррупционном правонарушении, которое является основанием увольнения именно за утрату доверия. Исчерпывающий перечень оснований увольнения за утрату доверия сотрудников органов внутренних дел предусмотрен ст. 82¹ Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», однако из материалов, представленных в реестре в отношении инспектора ДПС А., сделать выбор в пользу какого-либо из шести пунктов, названных там, крайне сложно.

Другой пример. Гражданин Б. (номер в реестре 220) был уволен с военной службы вследствие нарушения ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Между тем ст. 10, которая, кстати, называется «Право на труд», в п. 7 закрепляет девять (!) различных запретов, причем не все из них являются коррупционными правонарушениями, влекущими увольнение со службы. Как потенциальному представителю нанимателя или работодателю (а ведь именно для них и формируется данный реестр) понять, что же такого «натворил» гражданин Б. и стоит ли

его принимать на службу или на работу?

Выход из данной ситуации видится в том, чтобы исключить из приведенного выше п. «и» Положения о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, слова «со ссылкой на положение нормативного правового акта, требования которого были нарушены», а также дать разъяснения, что ссылка на основание увольнения делается на положение статьи, которая закрепляет конкретное коррупционное правонарушение в качестве основания увольнения. Например, для гражданских служащих соответствующий пункт ч. 1 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для сотрудников органов внутренних дел — ст. 82¹ Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и т. д.

Другая серьезная проблема, связанная с использованием данных реестра, на наш взгляд, связана с легитимностью отказа в трудоустройстве лицу, уволенному в связи с утратой доверия и, соответственно, включенному в данный реестр. Наличие ее обусловлено тем, что в связи с реализацией в трудовом, а тем более служебном (в силу публичного характера данного вида деятельности), законодательстве конституционного принципа свободы труда, а также права равного доступа к государственной и муниципальной службе, произвольный отказ в приеме на работу или службу недопустим. Между тем, например, ч. 5 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит исчерпывающий перечень оснований для отказа в допуске к участию в конкурсе — и внесение в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, там не значится. Если же гражданин, уволен-

ный ранее в связи с утратой доверия, принял участие в конкурсе, то в случае его победы представитель нанимателя не имеет юридической возможности отказать ему в приеме на службу.

Трудовым кодексом РФ также запрещено отказывать работнику в трудоустройстве по обстоятельствам, не связанным с деловыми качествами работника. При этом понятие «деловые качества» нашло разъяснение в постановлении Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации». Под деловыми качествами работника следует понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли). При этом в соответствии с ч. 5 ст. 64 ТК РФ, лицо, которому было отказано в трудоустройстве, может потребовать письменное подтверждение такого отказа с указанием его причин, причем данное требование должно быть удовлетворено законодателем в течение семи рабочих дней. Представляется, что данная норма в силу ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в полной мере должна распространяться и на гражданских служащих (тем более она распространяется и на муниципальных). Возникает вопрос: что должно быть написано в таком отказе? Включение лица в реестр лиц, уволенных с утратой доверия? Однако такое основание отказа в приеме на службу в законодательстве не предусмотрено.

Представляется, что законный отказ в приеме на работу (службу)

в связи с включением лица в реестр лиц, уволенных за утрату доверия, требует как минимум легитимации подобного основания в действующем законодательстве.

Возникает в связи с этим и другой вопрос: какие категории работодателей (представителей нанимателя) могли бы отказывать гражданину в приеме на службу или работу в связи с включением его в подобный реестр? Разумеется, недопустимо предоставлять такую возможность всем работодателям, поскольку это чрезмерно ограничивает конституционную свободу труда. В то же время целесообразно ли в данном случае ограничиваться только сферой государственной и муниципальной службы? Антикоррупционные стандарты устанавливаются в отношении довольно широкого круга организаций: Банк России, государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации и др. Мы не думаем, что для всех работников или служащих данных организаций следует предусмотреть возможность отказа в приеме на работу в связи с включением в соответствующий реестр, напротив, данный вопрос предполагает принятие взвешенного решения, позволяющего не только предотвратить возможное совершение коррупционных правонарушений, но и в максимальной степени учесть принцип свободы труда. Например, такой отказ мог бы быть допустим в отношении отдельных должностей и т. п.

Все вышеизложенное касалось действующего правового регулирования, в рамках которого включение лица в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, не влечет каких-либо безусловных ограничений в трудоустройстве. К сожалению, информирующий и, по сути, рекомендательный характер существующей в настоящее время меры не только порождает проблемы, описанные выше, но и способствует повышению субъективности принятия управленческих решений

при приеме на службу (представитель нанимателя может принять на службу одного служащего, уволенного в связи с утратой доверия, и отказать в приеме другому по своему усмотрению, притом что тяжесть совершенных ими проступков была одинаковой), что видится недопустимым именно для сферы публичного управления (и, кстати, может способствовать проявлениям коррупции). Как результат — внесение бывших служащих в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, перестает выполнять свою превентивную функцию, поскольку возможность возобновления служебной деятельности больше зависит от усмотрения конкретного должностного лица, чем от факта совершения коррупционного правонарушения.

По нашему мнению, повышению эффективности использования рассматриваемой в настоящей статье меры способствовало бы установление однозначного запрещения приема уволенных лиц на службу в органы государственной власти и местного самоуправления (а также, возможно, и в иные организации, выполняющие публичные общезначимые функции) в течение определенного срока.

Данное предложение уже высказывалось ранее нами¹² и другими специалистами¹³. Однако и оно не способно полностью решить проблему недопуска на государственную и муниципальную службу лиц, совершивших коррупционные правонарушения. Дело в том, что при его реализации такой возможности будут лишены лишь бывшие слу-

жащие, уволенные в связи с утратой доверия. Вместе с тем при этом не будет учтена возможность совершившего коррупционное правонарушение служащего уволиться по собственному желанию до того, как он будет уволен в связи с утратой доверия. На практике такие случаи имеют место достаточно часто. «Как-либо препятствий для увольнения в период служебной проверки государственного служащего в связи с расторжением служебного контракта по его инициативе или по соглашению сторон законодательство не содержит. Отсутствует в законодательстве и требование об обязательном завершении начатой служебной проверки выводами по существу с составлением соответствующего заключения. Поэтому в случае увольнения государственного гражданского служащего в период проверки практика идет по пути прекращения разбирательства без юридической оценки и квалификации содеянного как коррупционного проявления, в связи с тем что лицо, в отношении которого проводится проверка, утрачивает статус государственного гражданского служащего после своего увольнения»¹⁴.

Следует иметь в виду, что в ст. 37 Конституции РФ закреплены принцип свободы труда, а также запрет принудительного труда. Данный принцип помимо прочего означает, что работник вправе в любой момент написать заявление об увольнении по собственному желанию. Согласно положениям ст. 80 ТК РФ работник имеет право расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом работодателя в письменной форме не позднее чем за две недели, если иной срок не установлен федеральным законом. Право на увольнение представляет собой одну из форм реализации принципа свободы труда в по-

¹² См.: Чаннов С. Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59—69.

¹³ См., например: Гончарук Н. С. Указ. соч. С. 51—57; Сорокин Р. С. Указ. соч. С. 109—110; Гришковец А. А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122—1138.

¹⁴ Туганов Ю. Н., Аулов В. К. Реестр лиц, утративших доверие: проблемы формирования // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 3. С. 12.

рядке, предусмотренном действующим законодательством (в частности, при условии обязательной отработки установленных ТК РФ двух недель). Как справедливо подчеркивает Д. О. Бирюков, «никакие обстоятельства не могут служить основанием для отказа работнику в праве на увольнение по собственному желанию»¹⁵. Законодательство о государственной службе (за исключением военной службы) в этом плане ничем принципиально не отличается.

В результате, как отмечают многие специалисты, в Российской Федерации в последние годы «сложилась практика, когда служебный контракт (трудовой договор) с государственными гражданскими служащими, допустившими конфликт интересов, расторгается по инициативе самого служащего»¹⁶. При этом попытки органов прокуратуры противодействовать подобной практике путем обращений в суд с исками о признании незаконным подобного увольнения по инициативе служащего и об обязанности представителя нанимателя уволить его в связи с утратой доверия, как правило, являются неудачными.

Прокурор г. Красноярска обратился в суд с иском к УФССП о признании незаконным основания увольнения И. с должности федеральной государственной гражданской службы по собственной инициативе — п. 3 ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, изложив в качестве основания увольнения утрату доверия — п. 3, 4 ч. 1 ст. 59² указанного Федерального закона. Решением Советского районного суда г. Красноярска в удовлетворении требований ему было отказано, поскольку «проверка по факту допущенного И. нарушения запрета не назначалась, объяснения у него

не истребовались, оценка характера, тяжести, обстоятельств совершения правонарушения... не проводилась, заключение по результатам проверки не составлялось. Шестимесячный срок для применения взыскания истек»¹⁷.

Данный пример из судебной практики, на наш взгляд, прекрасно иллюстрирует проблемы недопуска на государственную и муниципальную службу лиц, совершивших коррупционные правонарушения, связанные с тем, что в настоящее время служебное правоотношение прерывается с увольнением служащего. Действительно, если служебное правоотношение завершено и до его окончания факт совершения служащим коррупционного правонарушения не доказан в установленном порядке, юридически зафиксировать это становится невозможно, и тем более невозможно привлечь служащего к юридической ответственности.

Описанная проблема, как уже отмечалось выше, хорошо известна специалистам, которые предлагают различные ее решения. Так, А. Д. Ильяков считает целесообразным ввести за коррупционные правонарушения государственных служащих административное наказание в виде дисквалификации (лишения права занимать должности в системе государственного управления) на определенный срок (например, на пять лет)¹⁸. Соответственно, данное административное наказание могло бы налагаться на них независимо от увольнения со службы.

При всей привлекательности подобного предложения, на наш взгляд, оно плохо соотносится с принципом недопустимости двойного наказания

¹⁵ Настольная книга руководителя организации: правовые основы / отв. ред. И. С. Шиткина. М., 2015. 506 с.

¹⁶ Ильяков А. Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4. С. 33.

¹⁷ Решение Советского районного суда г. Красноярска от 10 февраля 2016 г. № 2-11786/2015 2-1472/2016 2-1472/2016(2-11786/2015);-М-6757/2015 М-6757/2015.

¹⁸ См.: Ильяков А. Д. Конституционность практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право. 2019. № 3. С. 41.

лица за одно и то же деяние. Данный принцип соответствует и духу ч. 1 ст. 50 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление, и позициям Европейского суда по правам человека, который, в частности, в постановлении от 10 февраля 2009 г. по делу «Сергей Золотухин против Российской Федерации» указал, что признаком, определяющим ответственность как повторную, послужило наличие нескольких (более одного) процессуальных производств по одному и тому же факту (правда, в данном случае речь шла о привлечении к административной и уголовной ответственности). Привлечение государственного либо муниципального служащего сначала к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, а затем к административной видится нарушением данного подхода.

Иное решение рассматриваемой проблемы было предложено Ю. Н. Тугановым и В. К. Ауловым (применительно к гражданской службе). Для того чтобы избежать ухода от включения в реестр служащих, совершивших коррупционное правонарушение и уволившихся по собственному желанию до завершения соответствующей проверки, они считают возможным вносить в реестр сведения не об увольнении в связи с утратой доверия, а об утрате доверия за совершение коррупционного правонарушения. В таком случае проверка, проводимая в порядке ст. 59³ Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не должна прекращаться с увольнением служащего, в отношении которого она проводится, а должна завершаться вынесением решения — совершено ли служащим коррупционное правонарушение и влечет ли это утрату к нему доверия со стороны представителя нанимателя. В последнем случае данная информация должна включаться в реестр.

Отметим, что данный подход видится довольно удачным в рамках

существующей модели, при которой включение в реестр служащего не имеет иных последствий, кроме информационных (и, возможно, моральных). В то же время при введении запрета служащим, включенным в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, замещать определенные должности на какой-либо срок, о целесообразности которого мы писали выше, отнесение решения данного вопроса к компетенции представителя нанимателя представляется не совсем правильным. Как мы неоднократно подчеркивали в других своих работах по данной тематике¹⁹, коррупционные правонарушения, предусмотренные действующим законодательством о государственной и муниципальной службе, в том числе те, за совершение которых предусмотрено увольнение в связи с утратой доверия, неодинаковы по своей тяжести.

Например, ст. 59² Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает, что гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случаях неприятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов; неисполнения надлежащим образом обязанностей по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; осуществления им предпринимательской деятельности и т. д. Однако фактически предусмотренные данной статьей проступки могут существенно отли-

¹⁹ См., например: Чаннов С. Е. Может ли коррупционное правонарушение быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197—2203; Чаннов С. Е. Административные суды: вопросы определения компетенции в контексте реформирования служебной деятельности // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия «Юбилеи, конференции, форумы». Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 771—778.

чатся по своей тяжести. Так, формально ненадлежащим исполнением обязанности отчитываться о доходах является и неуказание в декларации многомиллионного дохода от бизнеса, и отсутствие в ней сведений о счете в банке, на котором лежит несколько сотен рублей. Очевидно, что если в первом случае гражданский служащий должен быть уволен со службы в обязательном порядке, то во втором к нему целесообразно применить более мягкое взыскание либо вовсе освободить его от такового.

Указанную позицию занимают и государственные органы. Например, Минтруд России в письме от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 подразделяет все коррупционные правонарушения (связанные как раз с ненадлежащим исполнением государственными и муниципальными служащими обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера) на значительные (за которые применяется взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия), малозначительные (за которые применяются иные дисциплинарные взыскания) и несущественные (при совершении которых служащие к ответственности не привлекаются).

К сожалению, подобное разделение коррупционных правонарушений по тяжести достаточно подробно в настоящее время проведено только для проступка в виде неисполнения надлежащим образом обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и только в указанном письме Минтруда, которое имеет рекомендательный характер. В результате на практике многие органы государственной власти и местного самоуправления его просто игнорируют, причем в этом их нередко поддерживают и суды, куда обращаются уволенные служащие²⁰.

²⁰ См., например, решение Кировского районного суда г. Ярославля от 18 сентя-

В целом эта проблема выходит за рамки настоящей статьи, однако приведенные выше доводы относительно целесообразности разделения коррупционных правонарушений по степени тяжести, как представляется, тем более должны учитываться и при применении такой меры, как лишение права замещать должности государственной и муниципальной службы в течение определенного срока. Подобная мера в случае ее закрепления в законодательстве будет являться еще более жесткой, чем простое увольнение со службы. Ведь фактически в данном случае будет иметь место ограничение конституционного права гражданина на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), а если он коснется и других организаций, то и принципа свободы труда (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ).

Между тем и Конституционный Суд РФ²¹, и Европейский суд по правам человека²² в своих актах неод-

бря 2017 г. № 2-3695/2017 2-3695/2017-М-3198/2017 М-3198/2017 по делу № 2-3695/201.

²¹ См., например, постановление КС РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П по делу о проверке конституционности подп. «а» п. 3² ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ч. 1 ст. 10 и ч. 6 ст. 86 УК РФ; определение КС РФ от 18 января 2018 г. № 13-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Навального А. А. на нарушение его конституционных прав подп. 1 п. 5² ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»; определение КС РФ от 9 ноября 2017 г. № 2508-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казакова С. В. на нарушение его конституционных прав подп. «а», «а¹» п. 3² ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²² См. постановления ЕСПЧ от 6 октября 2005 г. по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства» (№ 2) (п. 82); от 8 апреля 2010 г. по делу «Фродль (Frodli) против

нократно подчеркивали недопустимость ограничения прав граждан, совершивших какие-либо правонарушения и даже преступления без учета личности правонарушителя. В частности, по мнению ЕСПЧ, соразмерность ограничения пассивного избирательного права осужденных обеспечивается его дифференциацией (в зависимости от характера и категории преступления и назначенного наказания) и, что особенно важно, индивидуальным (неавтоматическим) применением, т. е. с учетом обстоятельств конкретного дела и личности осужденного; автоматическое же и недифференцированное лишение избирательных прав группы лиц независимо от срока наказания, характера или тяжести совершенного правонарушения и личных обстоятельств несовместимо со ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Представляется, что и применение такой меры воздействия, как лишение права замещать должности государственной и муниципальной службы в отношении гражданина, совершившего коррупционное правонарушение, не должно носить автоматический характер, т. е. применяться по факту совершения подобного правонарушения и даже констатации утраты в отношении него доверия представителем нанимателя. Решение о запрещении замещать должности государственной и муниципальной службы целесообразно принимать в индивидуальном порядке, с учетом тяжести совершенного проступка, обстоятельств его совершения, личности правонарушителя и т. д.

По нашему мнению, подобная индивидуализация может быть в большей степени осуществлена при рассмотрении данного вопроса в рамках судебного разбирательства.

Обусловлено это в первую очередь тем, что у суда больше возможностей по сбору доказательств, получению ответов на запросы, вызову свидетелей и т. п., чем у кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления, которые и в настоящее время зачастую испытывают сложности по установлению фактических обстоятельств совершения коррупционных правонарушений (эти сложности усугубятся, если привлекаемый к ответственности служащий уволится до завершения в отношении него проверки, не дав объяснений). Кроме того, на суд в меньшей степени воздействует такой субъективный фактор, как личностные взаимоотношения, неизбежно возникающие между служащим и его руководством в органе власти.

В связи с этим представляется небезынтересным предложение А. А. Гришкова о введении в законодательство в качестве самостоятельной санкции такого дополнительного дисциплинарного взыскания, «как лишение права замещать должности государственной гражданской службы. Если основное взыскание в виде увольнения будет налагать сам представитель нанимателя, то дополнительное должен налагать суд, куда он может обратиться с соответствующим представлением»²³.

Поддерживая в целом данное предложение, считаем необходимым внести уточнения:

1) правом обращения в суд должен быть наделен не только представитель нанимателя (на которого неизбежно могут воздействовать субъективные факторы, основанные на личностных взаимоотношениях), но и прокуратура как орган общего надзора;

2) внесение уволенного лица в реестр с целью не допустить его к замещению должностей государственной и муниципальной службы

Австрии» (п. 26); от 22 мая 2012 г. по делу «Скоппола (Scoppola) против Италии» (№ 3) (п. 96, 99, 102, 106).

²³ Гришковец А. А. Указ. соч. С. 1122—1138.

должно иметь природу не дополнительного дисциплинарного взыскания, а дисциплинарно-предупредительной меры;

3) указанная правовая конструкция должна распространяться не только на гражданскую, но и на иные виды государственной службы, а также на муниципальную²⁴.

Подведем итоги. Эффективность использования реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, значительно повысится в случае, если внесение лиц в такой реестр будет сопровождаться лишением их права занимать должности государственной и муниципальной службы (а также и некоторые другие) в течение определенного срока. Данный срок, как представляется, должен быть несколько меньше, чем предусмотренный сейчас для нахождения в реестре (пять лет). Дело в том, что лишение права занимать должности государственной и муниципальной службы в настоящее время применяется в качестве основного или дополнительного уголовного наказания. При этом согласно ч. 2 ст. 47 УК РФ в качестве основного вида наказания лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет, а как дополнительное — на срок от шести месяцев до трех лет. Сходное административное наказание предусмотрено КоАП РФ в виде дисквалификации, которое применяется к лицу сроком от шести ме-

сяцев до трех лет (ст. 3.11). В связи с этим с учетом меньшей тяжести и степени общественной опасности дисциплинарных коррупционных проступков, чем административных правонарушений и преступлений, было бы целесообразно предусмотреть меньший срок лишения права занимать должности государственной и муниципальной службы в связи с увольнением за совершение коррупционного правонарушения.

Кроме того, как известно, общий срок действия дисциплинарного взыскания составляет 12 месяцев, по истечении которых оно «погашается», а служащий или работник считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Поэтому рассматриваемая мера могла бы применяться к государственным и муниципальным служащим, включенным в соответствующий реестр, на срок до одного года.

Технически запрещение приема на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия, может быть реализовано путем закрепления в законодательстве ограничения, связанного с государственной и муниципальной службой: нахождение в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Однако в таком случае внесение в реестр должно носить индивидуальный характер с учетом тяжести совершенного проступка, обстоятельств его совершения, личности правонарушителя и т. д. Применение данной меры дисциплинарно-предупредительного характера должно быть возможно только по судебному решению, обратиться же в суд с соответствующим заявлением будут иметь право (но не обязанность!) представитель нанимателя, а также органы прокуратуры.

²⁴ Разумеется, она может затрагивать не только служебные, но трудовые отношения, однако рассмотрение этого уже выходит за рамки настоящей статьи.

Библиографический список

- Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986.
- Буравлев Ю. М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. М., 2008.
- Буравлев Ю. М. Проблемы правового регулирования дисциплинарного принуждения в системе государственной службы России // Юридический мир. 2008. № 10.

Гончарук Н. С. Изменения Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части усиления административно-правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти // *Безопасность бизнеса*. 2019. № 1.

Гришковец А. А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 12.

Добробаба М. Б. Принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих: конституционные основы и проблемы реализации в нормах служебного права // *Ленинградский юридический журнал*. 2015. № 2.

Жинкин С. А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2009.

Иванова О. М. О целях юридической ответственности // *Право и политика*. 2007. № 11.

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

Ильяков А. Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // *Современное право*. 2016. № 4.

Кудрявцев В. Н. и др. Эффективность правовых норм. М., 1980.

Куковинцева С. А. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия // *Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения*. 2018. № 2.

Настольная книга руководителя организации: правовые основы / отв. ред. И. С. Шиткина. М., 2015. 506 с.

Пресняков М. В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // *Административное право и процесс*. 2019. № 11.

Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж, 2011.

Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016.

Туганов Ю. Н., Аулов В. К. Реестр лиц, утративших доверие: проблемы // *Право в Вооруженных Силах*. 2018. № 3.

Чаннов С. Е. Административные суды: вопросы определения компетенции в контексте реформирования служебной деятельности // *Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия «Юбилей, конференции, форумы»*. Вып. 7. Воронеж, 2013.

Чаннов С. Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // *Журнал российского права*. 2018. № 2.

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

Чаннов С. Е. Может ли коррупционное правонарушение быть малозначительным? // *Актуальные проблемы российского права*. 2014. № 10.

The Register of Persons Dismissed from Government and Municipal Due to Loss of Trust: Issues of Efficiency*

M. V. Presnyakov^a, S. E. Channov^{a,b}

^a Povolzhsky Institute of Management named after P. A. Stolypin, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saratov 410031, Russian Federation

^b Saratov State University, Saratov 410012, Russian Federation

E-mail: presnykov1972@yandex.ru; sergeychannov@yandex.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.127

The article deals with the problem of maintaining and using the register of persons dismissed due to loss of trust, which was provided for in the framework of the reform of the anti-corruption legislation in 2017. Despite the fact that this register is currently being actively developed, the prospects for its

* Funding: The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00448.

use in law enforcement practice remain very unclear. In particular, the law does not clearly define the legal consequences of including persons who have committed corruption offenses in this register.

The purpose of this work is to analyze the procedure for maintaining and using the register of persons dismissed due to loss of trust; to develop specific proposals for improving the effectiveness of this disciplinary measure in order to counter corruption.

To achieve these goals, the authors use both the general scientific dialectical method, which makes it possible to understand the duality of understanding the legal categories under consideration, and the methods of formal logic, the comparative method, the system-structural method, etc.

As a result of the study, the authors conclude that the "informing" action of the specified registry is clearly not enough to ensure its preventive function. In this regard, they make a number of proposals to improve the current legislation both in terms of maintaining the register of persons dismissed due to loss of trust, and in relation to the specific legal consequences of including a person in such a register. In particular, it is proved that the effectiveness of using the register of persons dismissed due to loss of confidence for committing a corruption offense will significantly increase if entering into such a register is accompanied by the deprivation of the right to hold positions of state and municipal service (as well as some others) for a certain period. The fundamental constitutional principles of freedom of work and equal access to public and municipal services must be taken into account.

Keywords: anti-corruption, loss of trust, register of persons dismissed due to loss of trust, disciplinary responsibility, effectiveness of responsibility, deprivation of the right to fill positions of state and municipal service.

For citation: Presnyakov M. V., Channov S. E. The Register of Persons Dismissed from Government and Municipal Due to Loss of Trust: Issues of Efficiency. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 10, pp. 168—183. DOI: 10.12737/jrl.2020.127 (In Russ.)

References

- Adushkin Yu. S. *Distsiplinarnoe proizvodstvo v SSSR*. Saratov, 1986. 125 p.
- Buravlev Yu. M. Problemy pravovogo regulirovaniya distsiplinarnogo prinuzhdeniya v sisteme gosudarstvennoy sluzhby Rossii. *Yuridicheskiy mir*, 2008, no. 10, pp. 56—59.
- Buravlev Yu. M. *Vidy yuridicheskoy otvetstvennosti v sisteme gosudarstvennoy sluzhby*. Moscow, 2008. 154 p.
- Channov S. E. Administrativnye sudy: voprosy opredeleniya kompetentsii v kontekste reformirovaniya sluzhebnoy deyatelnosti. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva*. Seriya "Yubilei, konferentsii, forumy". Iss. 7. Voronezh, 2013. Pp. 771—778.
- Channov S. E. Disciplinary and Administrative Liability of Federal and Municipal Employees: Issues of Efficiency. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2018, no. 2, pp. 59—69. DOI: 10.12737/art_2018_2_6 (In Russ.)
- Channov S. E. Distsiplinarnoe prinuzhdenie kak sredstvo obespecheniya sluzhebnykh pravootnosheniy: sovremennoe sostoyanie i perspektivy. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2012, no. 7, pp. 13—18.
- Channov S. E. Mozhet li korruptsionnoe pravonarushenie byt' maloznachitel'nym? *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*, 2014, no. 10, pp. 2197—2203.
- Dobrobaba M. B. Principles of disciplinary responsibility of public servants: constitutional bases and problems of realization in norms of the service law. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2015, no. 2, pp. 131—145. (In Russ.)
- Goncharuk N. S. Amendments of federal law No. 273-FZ On corruption combating in terms of reinforcement of administrative law measures of corruption combating in government authorities. *Bezopasnost' biznesa*, 2019, no. 1. (In Russ.)
- Grishkovets A. A. Diskvalifikatsiya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, no. 12, pp. 1122—1138.
- Il'yakov A. D. The constitutionality of the practice of inclusion of persons dismissed due to the loss of confidence in the register. *Sovremennoe pravo*, 2019, no. 3, pp. 38—41. (In Russ.)
- Il'yakov A. D. Uregulirovanie konflikta interesov kak osnovnoy sposob preduprezhdeniya korruptsii v sisteme gosudarstvennogo upravleniya. *Sovremennoe pravo*, 2016, no. 4, pp. 32—36.

Ivanova O. M. O tselyakh yuridicheskoy otvetstvennosti. *Pravo i politika*, 2007, no. 11, pp. 116—120.

Kudryavtsev V. N. et al. *Effektivnost' pravovykh norm*. Moscow, 1980. 280 p.

Kukovintseva S. A. O reestre lits, uvolennykh v svyazi s utratoy doveriya. *Otdel kadrov gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) uchrezhdeniya*, 2018, no. 2.

Nastol'naya kniga rukovoditelya organizatsii: pravovye osnovy. Ed. by I. S. Shitkina. Moscow, 2015. 506 p.

Presnyakov M. V. Anticorruption standards at the public service: issues of legal certainty. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2019, no. 11, pp. 6—12. (In Russ.)

Rogacheva O. S. *Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava*. Voronezh, 2011. 356 p.

Sorokin R. S. Uvol'nenie s gosudarstvennoy sluzhby kak mera protivodeystviya korruptsii. Cand. diss. Saratov, 2016. 26 p.

Tuganov Yu. N., Aulov V. K. Reestr lits, utrativshikh doverie: problemy formirovaniya. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*, 2018, no. 3, pp. 10—14.

Zhinkin S. A. *Effektivnost' prava: antropologicheskoe i tsennostnoe izmerenie*. Dr. diss. thesis. Krasnodar, 2009. 41 p.

