

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

ТЕРЕЩУК Сергей Сергеевич

**ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ
О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Соколов А.Ю.

Саратов – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	16
1.1. Дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как вид служебно-дисциплинарного производства	16
1.2. Принципы дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе в Российской Федерации	41
1.3. Понятие и система стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях в системе государственной службы в Российской Федерации.....	71
ГЛАВА 2. ВИДЫ СТАДИЙ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О КОРРУПЦИОННЫХ НАРУШЕНИЯХ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	92
2.1. Возбуждение дисциплинарного производства по факту совершения государственным служащим коррупционного правонарушения	92
2.2. Рассмотрение дела о нарушении антикоррупционного законодательства государственным служащим	114
2.3. Реализация меры дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе	144
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	163
БИБЛИОГРАФИЯ	169
ПРИЛОЖЕНИЕ	194

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Коррупциогенные проявления в деятельности государственных служащих в Российской Федерации отрицательно сказываются на функционировании всего аппарата публичного управления. Коррупция представляет собой непосредственную угрозу национальной безопасности, препятствует развитию в нашей стране институтов демократии и гражданского общества, а также нарушает нормальную деятельность государственных органов, вызывает недоверие к власти. Как отмечал Пленум Верховного Суда Российской Федерации, «коррупция государственных служащих посягает на основы государственной власти, подрывает авторитет государственных и муниципальных органов и учреждений, деформирует правосознание граждан, создавая у них представление о возможности удовлетворения личных и коллективных интересов путем подкупа должностных лиц, затрудняет экономическое развитие»¹.

Построение современного правового государства немислимо без повышения престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности, пользующегося общественным доверием, улучшения ее антикоррупционных механизмов. Именно поэтому утвержденный Президентом Российской Федерации Национальный план противодействия коррупции на 2021-2024 годы² особое значение уделяет вопросам развития института ответственности государственных служащих за нарушения антикоррупционного законодательства.

Согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции (далее – Закон № 273-ФЗ)³, за совершение

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // БВС РФ. 2013. № 9.

² См.: Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы» (ред. от 26 июня 2023 г.) // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170; 2023. № 27. Ст. 4980.

³ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6228; 2023. № 29. Ст. 5304.

коррупционных деяний установлены меры уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

Однако наблюдается ежегодный рост числа преступлений коррупционной направленности на государственной службе. Так, в 2021 году, по оценке Генпрокуратуры, было зафиксировано 33,2 тыс. таких преступлений, а по итогам 2022 года – 35,1 тыс. Более чем половину составили деяния, связанные со взяточничеством – 19,5 тыс. (55,5 %) ¹. Изложенное обуславливает необходимость разработки мер по их своевременному предупреждению.

Вместе с тем реализации лишь уголовно-правовых механизмов противодействия коррупции недостаточно. Основопологающим в борьбе с коррупционными проявлениями на государственной службе должен стать институт дисциплинарной ответственности. Это обусловлено тем, что от его эффективности зависит своевременность предупреждения преступлений в данной сфере, поскольку деформация правосознания государственного служащего может привести к совершению преступного деяния.

В целях осуществления мероприятий по предупреждению и пресечению коррупции законодательством Российской Федерации, закрепляющим правовые и организационные основы государственной гражданской службы, военной службы, государственной службы иных видов, установлен порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В то же время современная правовая регламентация дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе нуждается в значительном совершенствовании. Ряд его существенных вопросов остаются не урегулированными в достаточной мере. Не решенными остаются многие проблемные аспекты института

¹ См.: Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России // Портал правовой статистики генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://crimestat.ru/ANALYTICS> (дата обращения: 27.10.2023).

дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений на государственной службе, который характеризуется специфическими основаниями и процедурой возбуждения дисциплинарного производства, порядком реализации процессуальной деятельности, что обосновывает актуальность выбора темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Проблемы предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации вызывают интерес у исследователей. Однако в существующих диссертационных работах не уделяется необходимого внимания рассмотрению вопросов правового регулирования дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Такие исследования посвящены анализу общих вопросов противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации¹, либо касаются проблем уголовной ответственности за коррупционные преступления², а также выполнены в рамках изучения теории и практики реализации криминологических и уголовно-правовых мер предупреждения коррупции в органах государственной власти³. Процессуальные аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения исследуются в рамках отдельных глав и параграфов диссертационных работ⁴. В то же время

¹ См., например: *Ломов А.М.* Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации : дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. 238 с.; *Севрюгин К.В.* Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование : дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. 202 с.; *Ватель А.Ю.* Административно-правовое регулирование антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2013. 224 с.

² См., например: *Марьина Е.В.* Коррупционные преступления: отраслевое и межотраслевое согласование норм. : дис. ...канд. юрид. наук. Самара, 2010. 243 с.

³ См., например: *Астанин В.В.* Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009. 382 с.; *Паршин И.С.* Противодействие коррупции: уголовно-правовое и криминологическое исследование : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 2014. 37 с.

⁴ См., например: *Юсупов А.Л.* Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 204 с.; *Рогожкина Е.А.* Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. 30 с.; *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. 463 с.; *Вовк В.А.* Административно-правовые средства противодействия коррупции в органах внутренних дел : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2019. 202 с.

отсутствуют специальные исследования в рамках кандидатских диссертаций, направленные на всестороннее рассмотрение проблем дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Ввиду динамичности отечественного законодательства, а также тенденций развития общественных отношений в сфере противодействия коррупции, положения ряда диссертационных работ по данной проблематике утратили свою актуальность.

Таким образом, следует констатировать необходимость проведения подробного исследования теоретических и прикладных проблем осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе в аспекте современного нормативного регулирования данного правового института.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность общественных отношений, складывающихся в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

Предметом исследования являются нормы законодательства, регламентирующие порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе; материалы судебной практики по делам об оспаривании дисциплинарных взысканий за указанные правонарушения; научные положения, раскрывающие сущность дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

Целью диссертационного исследования выступает разработка и обоснование положений, образующих теоретическую основу дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, и формирование практических предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу общественных отношений.

Цель работы обусловила необходимость постановки следующих **задач исследования**:

- провести анализ законодательства и иных нормативных правовых актов, закрепляющих порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения;
- выявить сущностные признаки и определить содержание дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как вида дисциплинарного производства;
- сформулировать определение понятия дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе;
- определить совокупность принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе и проанализировать особенности их реализации;
- установить структурные элементы дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе;
- рассмотреть особенности деятельности субъектов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, выявить проблемы ее нормативной регламентации, определить меры по их разрешению;
- обосновать научные выводы и конкретные предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, закрепляющие порядок применения мер дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений на государственной службе.

Методологическую основу исследования составили общенаучные (диалектический, анализ, синтез, индукция, дедукция), а также частнонаучные методы (системный, статистический, формально-юридический).

Такие методы научного познания, как диалектический, анализ, синтез, индукция, дедукция, позволили сформулировать определения понятий и правовых категорий, связанных с темой исследования, а также определить

оптимальные пути нормативной регламентации порядка разрешения дел о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

Системный метод нашел выражение в анализе процессуальной деятельности в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как совокупности взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов.

Статистический метод позволил обосновать необходимость повышения эффективности деятельности по рассмотрению дел о дисциплинарных коррупционных правонарушениях на государственной службе.

Формально-юридический метод нашел выражение при выявлении признаков юридических понятий и категорий института дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, толковании нормативных предписаний, а также при определении содержания правовых норм, регулирующих порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых в области административного права и государственной службы: Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, С.Н. Братановского, В.М. Горшенева, А.А. Гришковца, М.В. Добробабы, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, А.И. Каплунова, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, М.А. Лапиной, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, М.Я. Масленникова, Ю.Б. Носовой, М.В. Преснякова, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, А.С. Телегина, Ю.Н. Туганова, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, С.Е. Чаннова, К.В. Черкасова, А.Л. Юсупова, А.Ю. Якимова, О.А. Ястребова и других.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации; законодательство, регламентирующее институт государственной службы; законодательство о противодействии коррупции; иные нормативные правовые акты в сфере дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

Эмпирическая основа исследования представлена проанализированными в работе материалами судебной практики, а также статистическими данными Генеральной прокуратуры Российской Федерации в области противодействия коррупции в системе государственной службы.

Важную роль в исследовании сыграла практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и нижестоящих судов, отражающая результаты их деятельности по обобщению судебной практики и по контролю за соответствием требованиям федерального законодательства правоприменительных актов о привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.

Научная новизна исследования. Диссертация представляет собой первое комплексное научное монографическое исследование, посвященное решению проблем организации и осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Разработан понятийно-категориальный аппарат, позволяющий определить исходные позиции, с которых осуществлено исследование института дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, и отразить его основные характеристики:

1) *дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе* – это регламентированная административно-процессуальными нормами и осуществляемая в процессуальной форме деятельность уполномоченных субъектов дисциплинарной власти, обусловленная поступлением информации о признаках нарушения законодательства о противодействии коррупции, направленная на разрешение дела о коррупционном правонарушении и решение вопроса о привлечении государственного служащего к

дисциплинарной ответственности за него, имеющая своей целью предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений на государственной службе;

2) *дисциплинарное коррупционное правонарушение на государственной службе* – это неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него обязанностей, ограничений и запретов, установленных нормативными правовыми актами в целях противодействия коррупции, за совершение которого должно быть применено дисциплинарное взыскание;

3) *доказательства в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе* представляют собой сведения о фактах, полученные в установленном законодательством порядке и на основе исследования и оценки которых субъект дисциплинарной власти определяет наличие или отсутствие коррупционного правонарушения, виновность государственного служащего в его совершении и другие обстоятельства, имеющие значение для полного, объективного и всестороннего рассмотрения дела и решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

2. Предложено авторское понимание *системы стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе*, которая представляет собой целостную, построенную на основе внутреннего деления совокупность взаимосвязанных элементов – видов стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, обладающую качественно новыми свойствами (нацеленность на гармонизацию общественных отношений в области административно-правового противодействия коррупции на государственной службе; объединение процессуальных действий в правовой механизм, способствующий достижению преследуемой законодателем цели; обусловленный спецификой

цели и правового механизма особый характер производства, выделяющий его в качестве обособленной разновидности дисциплинарного производства), которые позволяют обеспечить последовательное решение стоящих перед ним задач. Указанную систему составляют стадии: 1) возбуждения дисциплинарного производства; 2) рассмотрения дела; 3) реализации меры дисциплинарной ответственности.

3. Обоснована целесообразность унификации отдельных сроков в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, что будет способствовать оперативности разрешения дела. Срок направления доклада о результатах проверки должностному лицу, уполномоченному применять дисциплинарное взыскание за совершение коррупционного правонарушения, должен быть ограничен тремя рабочими днями с момента окончания проверки; срок принятия решения по результатам рассмотрения доклада – пятью рабочими днями с момента его представления.

4. Доказана необходимость законодательного исключения возможности назначения дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе в упрощенном порядке без проведения проверки на стадии возбуждения дела ввиду несоответствия этого правила принципам объективного рассмотрения дела и обоснованности применения дисциплинарного взыскания.

5. Аргументируется введение правила, предоставляющего возможность инициировать проведение проверки на стадии возбуждения дела о коррупционном правонарушении государственному служащему, в отношении которого она будет проводиться, что обеспечит реализацию его права на опровержение порочащих сведений, касающихся предполагаемого совершения коррупционного правонарушения.

6. Обоснована необходимость установления требований к процедуре доказывания в служебно-дисциплинарном производстве, включая производство по делам о коррупционных правонарушениях на

государственной службе, формулирующих принципы относимости доказательств к рассматриваемому делу, их достоверности, допустимости и достаточности для принятия решения по существу. Бремя доказывания всех обстоятельств, имеющих значение для дела, предлагается возложить на должностное лицо, уполномоченное привлекать государственного служащего к дисциплинарной ответственности, в том числе и за совершение коррупционного правонарушения.

7. Доказана необходимость изъятия из законодательства указания на такие характеристики обстоятельств, выступающих основанием для освобождения государственного служащего от ответственности за совершение коррупционного правонарушения, как их регулярная повторяемость и прогнозируемость, ввиду невозможности объективного определения данных характеристик.

8. Предложено законодательное установление требований к содержанию акта о применении дисциплинарного взыскания или об отказе в его применении: письменная форма; указание статей законодательных актов, предусматривающих дисциплинарную ответственность за совершение коррупционного правонарушения; наличие сведений об обстоятельствах совершения коррупционного правонарушения, о степени вины государственного служащего в его совершении, об объяснении государственного служащего по факту совершения коррупционного правонарушения, о соразмерности коррупционного правонарушения избранной мере ответственности.

9. Аргументировано введение законодательного запрета на применение мер поощрения к государственным служащим в период времени, когда они считаются имеющими взыскание за совершение коррупционного правонарушения, за исключением награждения в связи с совершением подвига, за проявленные мужество, смелость и отвагу.

10. Предложено расширить перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к военнослужащим за совершение коррупционных

правонарушений. За коррупционные правонарушения и дисциплинарные проступки к ним следует применять одинаковые взыскания, а также увольнение в связи с утратой доверия.

Теоретическая значимость исследования состоит в обобщении и расширении объема научных знаний о механизме дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях в системе государственной службы:

- сформулировано авторское определение дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе;

- определена структура дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе;

- введено в научный оборот определение понятия «дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе»;

- обосновано наличие системы принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, проведен анализ ее элементов;

- выработаны определения понятий и правовых категорий, имеющих отношение к порядку привлечения государственных служащих к ответственности за коррупционные правонарушения.

Сформулированные в диссертационной работе теоретические выводы содействуют развитию науки административного права и могут быть применены в рамках дальнейших научных исследований проблематики дисциплинарной ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений.

Практическая значимость работы обусловлена наличием конкретных предложений, связанных с совершенствованием содержания нормативных правовых актов, регламентирующих порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. На

основе проведенного исследования разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Сформулированные в работе выводы могут быть использованы в учебном процессе на юридических факультетах образовательных организаций высшего образования, в законотворческой деятельности при подготовке изменений в нормативные правовые акты, а также при реализации правовых норм в административной и судебной практике.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования осуществлялась по следующим направлениям:

– опубликование 20 научных работ, в том числе 8 в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации;

– участие в научных и научно-практических конференциях: Реализация международных антикоррупционных конвенций в Российской Федерации: научно-практическая конференция (г. Москва, 7 декабря 2018 г.); Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: международный научно-практический круглый стол памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Коница (г. Саратов, 7 октября 2022 г.); Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): международная научно-практическая конференция (г. Санкт-Петербург, 23 марта 2023 г.); Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: международная научно-практическая конференция, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, в рамках III Саратовского юридического форума «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 8 июня 2023 г.);

– обсуждение диссертации на кафедре административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» с получением рекомендации к защите.

Структура диссертации включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, библиографию и приложение.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

1.1. Дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как вид служебно- дисциплинарного производства

Административное право как отрасль права подразделяется на административно-правовые институты, то есть, группы норм, регулирующие отдельные группы однородных и взаимосвязанных отношений. К ним относится институт государственной службы¹.

Государственная служба представляет собой публично-правовой социальный институт, созданный для реализации государственной власти и воплощения социальной роли государства в обществе. Он обеспечивает реализацию функций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации; органов различных ветвей власти, а также выполнение лицами, замещающими государственные должности, своих полномочий. Поэтому организация эффективной деятельности механизма государства немислима без обеспечения качественного функционирования института государственной службы.

Как следует из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ (далее – Закон № 58-ФЗ), «правовое положение (статус) государственного служащего, в том числе вопросы его дисциплинарной ответственности, устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы»².

¹ См.: *Конин Н.М.* Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 19-20.

² См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2021. № 27. Ч. I. Ст. 5179.

М.В. Костенников и А.В. Куракин отмечают, что ключевую роль в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы играют административно-правовые средства¹. Такое противодействие является многогранным явлением, включая в себя различные направления деятельности, в том числе оценку и управление мотивацией труда государственных служащих², построение территориально организованного механизма реализации антикоррупционных мер³ и иные. Важное место в ряду указанных средств принадлежит дисциплинарной и административной ответственности государственных служащих.

Так, Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»⁴ дополнил нормативные правовые акты, посвященные регулированию института государственной службы, нормами, направленными на определение порядка привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения. Данные изменения были закреплены в нормативных правовых актах, которые имеют отношение к правовой регламентации порядка прохождения других видов государственной службы.

Таким образом, в настоящее время за совершение дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения государственные служащие подлежат привлечению к ответственности на основании одного из двух механизмов:

¹ См.: *Костенников М.В., Куракин А.В.* Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2009. № 12. С. 17.

² См.: *Черкасов К.В., Питтук А.В.* Оценка и управление мотивацией труда государственных гражданских служащих: проблемы и перспективы совершенствования правового регулирования // Вестник. Государство и право. 2021. № 3 (30). С. 59-62.

³ См., например: *Ишеев К.А., Черкасов К.В., Малеванова Ю.В.* Противодействие коррупции в механизме федерального государственного управления: центральный и межрегиональный уровни // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13. № 3. С. 426-437; *Черкасов К.В., Питтук А.В.* Межрегиональная программа противодействия коррупции: к вопросу о системности антикоррупционных мероприятий на уровне федерального округа // Марийский юридический вестник. 2020. № 1-2 (32). С. 36-38.

⁴ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 52. Ст. 6235.

- механизма, предусмотренного для дисциплинарных проступков;
- механизма, предусмотренного для дисциплинарных правонарушений коррупционного характера.

Правомерно поставить вопрос о том, свидетельствует ли существование данных механизмов о наличии в структуре административного процесса двух самостоятельных административно-юрисдикционных производств – производства по делам о дисциплинарных проступках и дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

В юридической науке административное производство рассматривается в качестве регламентированного нормами административного права порядка реализации процессуальных действий. Являясь частью административного процесса, административное производство представляет собой порядок осуществления деятельности исполнительно-распорядительных органов, которая состоит в издании актов управления и применении мер принуждения. Такая деятельность обладает системным характером и внутренней организацией, будучи направленной на разрешение конкретного дела административного характера¹.

В числе административных производств следует выделить группу административно-юрисдикционных, задача которых заключается в процессуальном обеспечении применения тех или иных мер государственного принуждения².

Отдельные виды таких производств могут быть разграничены по признаку основания возникновения административно-юрисдикционных

¹ См., например: *Евтихеев И.И.* Виды и формы административной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 301; *Лунев А.Е.* Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43-51; *Манохин В.М.* Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. С. 44-45; *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 267; *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 90–92; *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 262.

² См.: *Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова.* М., 2018. С. 198-199; *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М., 2015. С. 58.

отношений. Так, контрольно-надзорное производство понимается как деятельность органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля, надзора, контрольно-надзорной деятельности, выражающейся в действиях, обеспечивающих предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных законодательством требований посредством организации и проведения проверок, реализации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также в систематическом наблюдении за исполнением обязательных требований, анализе и прогнозировании состояния исполнения обязательных требований¹. Производство по делам об административных правонарушениях является деятельностью органов (должностных лиц) административной юрисдикции, состоящую в рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях. Исполнительное производство заключается в деятельности судебных приставов-исполнителей по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц. Служебно-дисциплинарное производство представляет собой деятельность по применению руководителями, наделенными полномочиями приема на должность государственной службы, к лицам, совершившим дисциплинарный проступок, дисциплинарных взысканий².

Ю.С. Адушкин, рассматривая дисциплинарное производство в качестве специфического правового института, определяет его как «совокупность правовых норм, регламентирующих общественные отношения, возникающие в связи с правоприменительной деятельностью по решению вопроса о применении дисциплинарной ответственности за совершенный (или предполагаемый) дисциплинарный проступок»³.

Н.П. Маюров и В.С. Бялт в качестве дисциплинарного производства рассматривают «нормативно урегулированную деятельность

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 198-199.

² См.: Там же.

³ Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. 1986. С. 42.

уполномоченных субъектов по рассмотрению и разрешению дел о дисциплинарных проступках, состоящую в комплексе процессуальных действий по применению к подчиненным по службе лицам мер дисциплинарной ответственности»¹.

Из приведенных определений следует, что основанием возникновения служебно-дисциплинарного производства выступает поступление информации, свидетельствующей о наличии признаков совершенного дисциплинарного проступка.

Ряд авторов при формулировании определения служебно-дисциплинарного производства указывает на применение мер ответственности дисциплинарного характера как на существенный признак такого производства. Так, Д.Н. Бахрах трактует его как деятельность субъектов власти, на основе которой применяются взыскания дисциплинарного характера².

С точки зрения С.Н. Братановского, под дисциплинарным производством понимается деятельность уполномоченных субъектов, которая регулируется правовыми нормами и осуществляется с целью привлечения виновного лица к ответственности дисциплинарного характера³.

По мнению Ю.Б. Носовой, рассматриваемый вид производства является «деятельностью, регулируемой административно-процессуальным правом, в рамках которой государственные служащие привлекаются к ответственности дисциплинарного характера»⁴.

Однако необходимо отметить, что реализация мер дисциплинарной ответственности как существенный признак производства должен рассматриваться вместе с ранее обозначенным признаком – основанием возникновения производства, что в полной мере позволит отразить сущность

¹ *Маюров Н.П., Бялт В.С.* К вопросу о совершенствовании процедуры привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2010. № 3. С. 125.

² См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., испр. и доп. М., 2007. С. 519.

³ См.: *Братановский С.Н.* Административное право: учебник. М., 2013. С. 98.

⁴ *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. С. 133.

служебно-дисциплинарного производства как особого вида процессуальной деятельности.

Правовой характер производств по определенным видам правонарушений детерминирован природой самих противоправных деяний. Наличие сведений, которые свидетельствуют о признаках правонарушения, является основанием для возникновения соответствующего дисциплинарного производства. Таким образом, для раскрытия проблемы соотношения производства по делам о дисциплинарных проступках и дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях прежде всего следует рассмотреть вопрос о разграничении дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения.

Дисциплинарная ответственность рассматривается как особая разновидность юридической ответственности, которая понимается как «обязанность лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение»¹. При этом она должна применяться в порядке служебного подчинения за совершение проступка. Так, В.Ф. Ломакина, Н.Ю. Хаманева отмечают, что «дисциплинарная ответственность – это самостоятельный вид юридической ответственности, которая наступает в порядке подчиненности и выступает важным средством обеспечения законности и дисциплины в государственном аппарате»².

Понятие дисциплинарного проступка закреплено в отечественном законодательстве. Однако в зависимости от видов государственной службы, его толкование может быть различным. Так, в соответствии со ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ)³, он

¹ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 371.

² *Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю.* Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9. С. 15.

³ См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2022. № 41. Ст. 6941.

представлен как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

В свою очередь, Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ использует термин «проступок». Он понимается как неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей. Кроме того, специально указано, что дисциплинарную ответственность может повлечь совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника.

В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², «нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав». Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в данном определении дисциплинарный

¹ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2023. № 1. Ч. I. Ст. 39.

² См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 5 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020; Российская газета. № 279. 09.12.2022.

проступок рассматривается не только как нарушение законодательства, но и иных актов, которые сотрудник обязан соблюдать и исполнять.

В то же время, несмотря на различия в понимании дисциплинарного проступка, допущенного государственным служащим, представляется возможным выделить ряд существенных черт, которые выступают в качестве его ключевых признаков.

Так, это всегда противоправное деяние, которое совершается в форме как действия, так и бездействия, определенного в качестве неисполнения или ненадлежащего исполнения конкретных возложенных на служащего обязанностей. При этом вина является обязательным признаком субъективной стороны проступка.

Дисциплинарный проступок состоит в определенном нарушении служебной дисциплины, а за его совершение на государственного служащего может быть наложено установленное законодательством дисциплинарное взыскание. Как отмечают С.М. Зырянов, В.А. Вовк, «служебная дисциплина (включая соблюдение требований, направленных на противодействие коррупции) основывается на осознании служащим своего служебного долга и личной ответственности за исполнение должностных обязанностей»¹.

Таким образом, дисциплинарный проступок представляет собой противоправное виновное действие или бездействие государственного служащего, которое выражается в нарушении служебной дисциплины, а именно в неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, за совершение которого может быть наложено дисциплинарное взыскание.

Что касается коррупционного правонарушения, в действующих нормативных правовых актах его определение отсутствует. Закон № 273-ФЗ²

¹ Зырянов С.М., Вовк В.А. Меры административного принуждения, применяемые в целях противодействия коррупции в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 142.

² См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 31 июля 2020 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6228; 2020. № 31. Ч. I. Ст. 5018.

лишь устанавливает, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством.

А.А. Гришковец отмечает, что «борьбу с коррупционными дисциплинарными проступками необходимо вести столь же непримиримо, как и с преступлениями той же направленности, с помощью мер дисциплинарного принуждения, которые имеют административно-правовую природу и применяются во внесудебном порядке»¹.

Однако обеспечение эффективного противодействия коррупционным правонарушениям не представляется возможным без четкого понимания сущности таких деяний.

Законопроект «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»² предполагал необходимость закрепления определения понятия коррупционного правонарушения как противоправного деяния (действия или бездействия), предусмотренного п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», и (или) выразившегося в несоблюдении ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных федеральными законами, регулирующими правоотношения в сфере противодействия коррупции, за которое законодательством РФ установлена уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность.

Более краткое определение коррупционного правонарушения было включено в Проект Федерального закона № 164749-3 «Основы

¹ Гришковец А.А. Коррупционный проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия. Сборник материалов X международной научно-практической конференции. Том 2. Пермь, 5-7 апреля 2023 года. С. 103.

² См.: Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=113628> (дата обращения: 18.12.2022).

законодательства об антикоррупционной политике»¹. Согласно ему, это общественно вредное либо общественно опасное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Однако данные определения является обобщающими для различного рода противоправных деяний и оставляют открытым вопрос о сущности дисциплинарных коррупционных правонарушений. Кроме того, их недостатком является отсутствие указания на обязательный признак субъективной стороны деяния – вину субъекта в совершении правонарушения. Так, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «общеизвестным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права служит наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, предусмотрено непосредственно в законе»².

В законодательстве постсоветских государств также не находит отражение четкое определение дисциплинарного коррупционного правонарушения. Так, Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 года № 580-ПГ «О борьбе с коррупцией»³, Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 года № 165-З «О борьбе с коррупцией»⁴, Закон Республики Молдова от 25 мая 2017 года № 82 «О неподкупности»⁵ лишь указывают на возможность привлечения государственных служащих за совершение

¹ Проект Федерального закона № 164749-3 «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21 декабря 2001 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2022 г. № 54-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Октябрьского районного суда города Екатеринбурга» // СЗ РФ. 2022. № 52, ст. 9756.

³ См.: Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 года № 580-ПГ «О борьбе с коррупцией» // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7426 (дата обращения: 18.12.2022).

⁴ См.: Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 года № 165-З «О борьбе с коррупцией» // URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=h11500305> (дата обращения: 18.12.2022).

⁵ См.: Закон Республики Молдова от 25 мая 2017 года № 82 «О неподкупности» // URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=h11500305> (дата обращения: 18.12.2022).

рассматриваемого вида правонарушений к дисциплинарной ответственности, а также содержат общее определение коррупции.

При анализе позиций государственных органов по данному вопросу также прослеживается отсутствие единообразия.

В частности, Президиумом Верховного Суда Российской Федерации было утверждено два Обзора практики, которые посвящены отдельным аспектам порядка привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных деяний¹. В данных актах коррупционные правонарушения рассматриваются в качестве разновидности дисциплинарных проступков. Отмечено, что за их совершение должны быть назначены дисциплинарные взыскания.

Так, по мнению высшей судебной инстанции, нарушение служебной дисциплины выражается в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции, за которые представитель нанимателя вправе применять к государственным служащим различные виды дисциплинарных взысканий, и в частности увольнение по соответствующему основанию — в связи с утратой доверия.

В противоположность указанной позиции, в письме Министерства труда Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»², слово «дисциплинарное» не было применено, несмотря на то, что орган пришел к выводу о наличии дисциплинарной практики по таким делам. Данный акт

¹ См.: Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утв. Президиумом ВС РФ 30 июля 2014 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9; Обзор практики применения судами в 2014-2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утв. Президиумом ВС РФ 30 ноября 2016 г. // БВС РФ. 2017. № 8.

² См.: Письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции») // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2016. № 5.

оперирует термином «коррупционный проступок». Однако определение коррупционного проступка не раскрывается.

Закономерным следствием отсутствия четкого законодательного разграничения понятий дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения является существование различных позиций ученых-правоведов по вопросу об их соотношении.

Так, по мнению Ю.Н. Туганова и С.И. Журавлева, ответственность за коррупционные правонарушения не является дисциплинарной. Данный вывод обоснован тем, что она урегулирована отдельными нормами права. Кроме того, поскольку законодательство о государственной службе прямо не называет коррупционные правонарушения дисциплинарными, их совершение влечет применение не дисциплинарных взысканий, а особого вида взысканий¹.

Однако вряд ли можно согласиться с данной позицией. Отнесение ответственности за совершение коррупционных правонарушений к отдельному виду лишь на основании того, что в нормативных правовых актах отсутствуют нормы, которые прямо определяют ее в качестве дисциплинарной, представляется недостаточно обоснованным.

В свою очередь, Н.А. Кандрина выделяет так называемую «служебную ответственность». Юридическим основанием ее наступления выступают противоправные действия или бездействия, связанные как с неисполнением или ненадлежащим исполнением служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, так и с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнением обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции (коррупционные правонарушения)².

¹ См.: Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57-60.

² См.: Кандрина Н.А. К вопросу о служебной ответственности государственных гражданских служащих // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 50-53.

Анализируя позицию авторов, необходимо отметить, что для выделения служебной ответственности в качестве отдельного вида юридической ответственности служащих в данном случае отсутствуют основания, поскольку недопустимо смешивать различные виды юридической ответственности, которые отличаются между собой целью их применения¹.

М.Б. Добробаба считает, что за совершение служебно-дисциплинарного деликта служащие несут служебно-дисциплинарную ответственность. По мнению автора, такие деликты представляют собой дисциплинарные проступки, в числе которых коррупционные деяния². Однако выделяемая автором так называемая «служебно-дисциплинарная ответственность» по своей сущности является дисциплинарной ответственностью, поскольку применяется в рамках служебных правоотношений. Следуя логике автора, ответственность за коррупционные правонарушения следует относить к разновидности дисциплинарной.

Иные авторы, например, С.Е. Чаннов, констатируют, что за совершение коррупционных правонарушений наступает дисциплинарная ответственность³. Сходной позиции придерживается А.С. Телегин, рассматривающий правонарушения коррупционной направленности как разновидность дисциплинарных проступков⁴.

И.В. Григорьев, М.В. Крипак также придерживаются подхода к пониманию сущности ответственности за коррупционные правонарушения как разновидности дисциплинарной⁵.

¹ См.: Терещук С.С. К вопросу о разграничении дисциплинарного проступка и дисциплинарного коррупционного правонарушения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 1 (150). С. 139.

² См.: Добробаба М.Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Lex Russica. 2014. № 2. С. 199-210.

³ См.: Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 15.

⁴ См.: Телегин А.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих // Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24-25 октября 2014 г.): Избранные материалы. М., 2015. 101-110.

⁵ См.: Григорьев И.В., Крипак М.В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 1-10.

Согласно точке зрения В.И. Кузнецовой, Ю.В. Трунцевского, Л.А. Ломакиной, процедура применения взысканий должна быть единой для всех видов дисциплинарных проступков¹.

К выводу о наличии или об отсутствии оснований для разграничения дисциплинарных проступков и дисциплинарных коррупционных правонарушений можно прийти в результате анализа состава дисциплинарного коррупционного правонарушения, поскольку основанием привлечения к ответственности выступает факт наличия признаков такого правонарушения.

При решении вопроса об объекте дисциплинарного коррупционного правонарушения необходимо обратить внимание на то, что государственные служащие обязаны выполнять требования служебного распорядка и должностного регламента. Как отмечает М.В. Пресняков, коррупционное правонарушение – это нарушение антикоррупционного законодательства или неисполнение его норм, нарушение требований, касающихся предотвращения возникновения конфликта интересов либо его своевременного урегулирования, нарушение существующих запретов и ограничений².

В число обязанностей государственных служащих входит соблюдение антикоррупционных требований. Нарушение антикоррупционных требований посягает на нормальное развитие правоотношений, складывающихся в рамках внутриорганизационной служебной деятельности. Таким образом, объект дисциплинарного коррупционного правонарушения – это общественные отношения, которые связаны с обеспечением исполнения обязанностей, а также соблюдением ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции.

¹ См.: 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. С. 159-169.

² См.: Пресняков М.В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 6-12.

В свою очередь, объект дисциплинарного проступка – это общественные отношения, которые связаны с необходимостью соблюдения требований служебной дисциплины. Однако понимание служебной дисциплины имеет некоторые различия в зависимости от видов государственной службы.

Так, под ней, как следует из содержания Закона № 79-ФЗ, понимается обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

Как следует из Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, служебная дисциплина – это соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Объективная сторона дисциплинарного проступка представляет собой выраженное в форме действия или бездействия противоправное деяние. Коррупционное правонарушение также может быть выражено в форме действия или бездействия. В то же время стоит согласиться с мнением Ю.Б. Носовой, согласно которому в случае коррупционного правонарушения объективная сторона деяния связана с неисполнением или ненадлежащем

¹ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 5 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020; Российская газета. № 279. 09.12.2022.

исполнением не всех служебных обязанностей государственного служащего, а исключительно обязанностей по противодействию коррупции¹.

Однако действующее законодательство о государственной службе не определяет, какие именно обязанности, ограничения и запреты установлены в целях противодействия коррупции, а какие – в иных. В то же время при определении соотношения коррупционного правонарушения и дисциплинарного проступка следует принимать во внимание тот факт, что правоприменитель перед возбуждением производства по делу обязан установить цели введения определенных обязанностей и запретов – были ли они введены для пресечения коррупционных правонарушений или нет, и на основании сделанных выводов начинать соответствующее производство – дисциплинарное по «общим» основаниям либо в связи коррупционным правонарушением. Таким образом, налицо наличие законодательного пробела, требующего устранения.

Ю.Б. Носова констатирует, что ряд запретов не имеет официально закрепленной цели, поскольку взаимосвязь с противодействием коррупции зависит от конкретной ситуации². К примеру, запрет разглашения государственным служащим информации служебного характера может стать барьером для совершения коррупционных правонарушений. Например, разглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну, которые стали известными государственному служащему в связи с выполнением им своих обязанностей, может способствовать совершению коррупционного деяния.

Однако, как представляется, цели такого запрета являются более широкими. Также и иные запреты могут не иметь в своем составе коррупционного элемента ввиду того, что само по себе соблюдение государственным служащим ограничений и запретов относится к его

¹ См.: *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. С. 133.

² См.: *Кузнецов В.И.* Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159-169.

обязанностям. В связи с этим их нарушение вряд ли следует рассматривать в качестве основания для возбуждения рассматриваемого дисциплинарного производства.

В свою очередь, часть ограничений, запретов и обязанностей прямо обусловлена необходимостью предупреждения правонарушений коррупционного характера – например, установленный Законом № 273-ФЗ и законами о государственной службе различных видов запрет на осуществление предпринимательской деятельности; запрет на выступление в качестве представителя либо поверенного по делам, которые рассматриваются в отношении в государственном органе, в котором он замещает должность; запрет заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав органов управления иностранных некоммерческих неправительственных организаций, открывать и иметь счета и хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за границей; обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Однако ситуация осложняется тем, что ст. 12.5. Закона № 273-ФЗ предусматривает возможность расширения перечня запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения, установленных в целях противодействия коррупции, иными нормативными правовыми актами, что не способствует четкому и однозначному определению основания для возбуждения рассматриваемого дисциплинарного производства. Поэтому перечень соответствующих запретов, ограничений, обязательств, правил служебного поведения должен быть в обобщенном виде закреплен в Законе № 273-ФЗ.

В качестве субъекта дисциплинарного проступка необходимо рассматривать государственного служащего. Определение государственного служащего в законодательстве не определено. При этом ст. 1 Закона № 58-ФЗ рассматривает государственную службу как деятельность граждан Российской Федерации. Вместе с тем, данная формулировка не в полной мере

соответствует действующему законодательству, которое допускает нахождение на государственной службе в отдельных случаях и иностранных граждан (ст. 18.1 Закона № 58-ФЗ). Таким образом, более корректно рассматривать государственного служащего как гражданина Российской Федерации, а в предусмотренных законодательством случаях – иностранного гражданина, который принял на себя обязательства по прохождению государственной службы, осуществляет профессиональную служебную деятельность на соответствующей должности и получает денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств государственного бюджета.

Аналогичен субъект коррупционного правонарушения. В качестве такового следует рассматривать физических лиц, у которых отсутствуют дисциплинарные юрисдикционные полномочия в определенных дисциплинарно-деликтных взаимоотношениях, которые состоят в стабильных в служебных отношениях, имеющих четкое правовое оформление и которые имеют соответствующие должностные обязанности и права¹.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что субъектом отдельных коррупционных правонарушений может быть не любой государственный служащий, а лишь тот, на кого распространяется соответствующее антикоррупционное требование или запрет.

Так, обязанность представления государственным служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей имеет отношение только к лицам, замещающим отдельные должности².

¹ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 648.

² См.: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (ред. от 21 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542; 2020. № 52. Ч. I. Ст. 8795.

Субъективная сторона состава дисциплинарного проступка должна проявляться в наличии вины его субъекта. На это, как правило, указывают статьи законодательных актов, посвященных правовому регулированию государственной службы различных видов. Представляется, что при привлечении к ответственности за совершение коррупционного правонарушения также должен быть решен вопрос о наличии или отсутствии его вины, поскольку обязательным признаком субъективной стороны состава противоправного деяния выступает вина субъекта в его совершении.

Таким образом, и дисциплинарный проступок, и коррупционное правонарушение – это деяния, вступающие в противоречие со служебными обязанностями государственного служащего и нарушающие интересы государственной службы. Как за совершение дисциплинарного проступка, так и за совершение коррупционного правонарушения применяются дисциплинарные взыскания.

Вместе с тем несмотря на обозначенные сходства между коррупционным правонарушением и дисциплинарным проступком, вряд ли представляется возможным согласиться с позицией А.Л. Юсупова о том, что «понятие коррупциогенного дисциплинарного проступка в сущности ничем не будет отличаться от общего определения, за исключением признаков, характеризующих его коррупциогенность»¹. Принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений, установленный законодательством, свидетельствует о том, что понимание коррупционного правонарушения сугубо как дисциплинарного проступка – то есть, как неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, за которое применяется дисциплинарное взыскание, является некорректным.

Также следует отметить, что коррупционные правонарушения выражаются не только в неисполнении или ненадлежащем исполнении

¹ Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 48.

обязанностей, возложенных на государственного служащего нормативными правовыми актами в целях противодействия коррупции, но и различных антикоррупционных ограничений, запретов.

Кроме того, сама формулировка «коррупционное правонарушение» является некорректной, поскольку из содержания ст. 1 Закона № 273-ФЗ следует, что она является обобщающей и включает в свое содержание деяния, наказуемые как в дисциплинарном, так и в административном, а также в уголовном порядке. Данная трактовка коррупционного правонарушения содержится и в ст. 13 обозначенного законодательного акта, в соответствии с которой за совершение коррупционных правонарушений граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства «несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность». Порядок привлечения государственных служащих к административной и уголовной ответственности регламентирован не законами о видах государственной службы, а отдельными кодифицированными актами. В свою очередь, законодательство о государственной службе закрепляет порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. Поэтому более корректным является использование формулировки «дисциплинарное коррупционное правонарушение».

Основываясь на обозначенных признаках рассматриваемого вида противоправных деяний, необходимо отметить, что определение дисциплинарного коррупционного правонарушения может быть сформулировано следующим образом: это неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него обязанностей, ограничений и запретов, установленных нормативными правовыми актами в целях противодействия коррупции, за совершение которого должно быть применено дисциплинарное взыскание.

Наличие информации, свидетельствующей о признаках дисциплинарного коррупционного правонарушения, обуславливает возникновение соответствующего дисциплинарного производства. Таким

образом, обычное дисциплинарное производство и дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях прежде всего отличаются основаниями своего возникновения.

Кроме того, различия дисциплинарных производств заключаются в порядке осуществления процессуальной деятельности в их рамках.

Так, в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях проводится проверка, а случае обычного дисциплинарного производства – служебная проверка, на военной службе – разбирательство. При этом в рамках проведения проверки в рассматриваемом виде производства принимает участие подразделение кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Данный субъект может иметь различные наименования – например, при проведении проверки в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы участвует подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадрового подразделения учреждения или органа уголовно-исполнительной системы.

Следует также отметить, что законодательные акты о различных видах государственной службы могут предусматривать необходимость направления доклада о результатах проверки в комиссию по урегулированию конфликтов интересов (аттестационную комиссию) для получения необходимой рекомендации.

При осуществлении дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях наличествует обязательность применения мер дисциплинарного взыскания. В то время как при производстве по делу о дисциплинарном проступке, применение мер дисциплинарного взыскания обусловлено усмотрением уполномоченного лица, при дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях взыскания должны быть применены в обязательном порядке.

Для возбуждения производств установлены различные процессуальные сроки. Так, производство по делу о дисциплинарном проступке должно быть

возбуждено в срок не более одного месяца с момента его обнаружения. В случае же совершения коррупционного правонарушения, дело необходимо возбудить не позднее шести месяцев со дня поступления информации о его совершении.

Имеют отличия и сроки применения взыскания. Дисциплинарное взыскание по итогам производства, осуществляемого в общем порядке, не может быть применено по истечении шести месяцев, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка.

В свою очередь, при совершении коррупционного правонарушения дисциплинарное взыскание применяется не позднее шести месяцев со дня поступления информации о его совершении. Данное положение находит выражение во всех законодательных актах, посвященных регламентации различных видов государственной службы.

Что касается перечня дисциплинарных взысканий, которые назначаются по итогам обоих производств, он в целом аналогичен, что следует из содержания законодательных актов, посвященных правовой регламентации различных видов государственной службы. Таким образом, нарушение антикоррупционного законодательства наказывается такими же взысканиями, что и дисциплинарные правонарушения «общего» характера. Исключением является увольнение за совершение коррупционного правонарушения в связи с утратой доверия.

Вопрос о задачах служебно-дисциплинарного производства в юридической науке является достаточно разработанным. Так, по мнению М.А. Лапиной, дисциплинарное производство имеет своей основной задачей обеспечение правильного и объективного разрешения дела о дисциплинарном проступке¹.

¹ См.: Лапина М.А. Институт дисциплинарного производства: теория и практика // Закон. Право. Государство. 2016. № 2. С. 78.

А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий к задачам дисциплинарного производства относят «установление наличия дисциплинарного проступка и его состава в действиях привлекаемого к ответственности лица, законное и обоснованное назначение ему дисциплинарного взыскания из предусмотренных нормативными правовыми актами»¹.

В свою очередь, к целям дисциплинарного производства Е.А. Рогожкина относит рассмотрение и разрешение индивидуального конкретного дела по факту нарушения служебной дисциплины, а также предупреждение нарушений служебной дисциплины и законности².

Однако представляется, что в данном определении допущено смешение целей производства с его задачами. Цель выступает категорией, обозначающей то, ради чего осуществляется та или иная процессуальная деятельность. В данном аспекте рассмотрение и разрешение дела вряд ли можно отнести к конечным целям дисциплинарного производства. Это задачи, обеспечивающие достижение его целей – в том числе, цель предупреждения противоправных деяний.

Поэтому более обоснованной следует признать точку зрения М.А. Лапиной, которая к целям служебно-дисциплинарного производства относит укрепление государственной и служебной дисциплины, охрану прав и законных интересов субъектов административного права³.

Задачами дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе также являются рассмотрение и разрешение дела и решение вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за него, обеспечение исполнения назначенного взыскания.

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М., 2016. С. 398.

² См.: Рогожкина Е.А. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 11.

³ См.: Лапина М.А. Институт дисциплинарного производства: теория и практика // Закон. Право. Государство. 2016. № 2. С. 78.

В то же время целевая характеристика рассматриваемого вида административного производства не может быть сведена к целям служебно-дисциплинарного производства, реализуемого по общим основаниям. Это обусловлено тем, что существование дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе определяется прежде всего необходимостью обеспечения такого принципа противодействия коррупции, как неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Данный принцип закреплен Законом № 273-ФЗ. При этом приоритетом деятельности по противодействию коррупции признается ее предупреждение. Предупреждению коррупционных проявлений в полной мере способствует и реализация процессуальной деятельности в рамках рассматриваемого производства. Так, результатом разрешения дела выступает решение вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за коррупционное правонарушение. Применение мер дисциплинарной ответственности оказывает воздействие на поведение как нарушителя антикоррупционных ограничений, обязанностей и запретов, так и на иных лиц, побуждая их воздерживаться от совершения противоправных деяний.

В свою очередь, наличие признаков коррупционных правонарушений определяет необходимость разрешения дела. При разрешении дела признаки коррупционного правонарушения должны быть оценены в целях установления наличия или отсутствия нарушения законодательства о противодействии коррупции – иными словами, одной из целей рассматриваемого производства выступает выявление факта противоправного деяния.

Наконец, без выявления такого факта не представляется возможным пресечение коррупционных правонарушений на государственной службе, поскольку лишь при официальном подтверждении уполномоченными субъектами наличия противоправной деятельности, осуществляемой государственным служащим, возможна реализация мер реагирования,

направленных на недопущение дальнейшего совершения коррупционного правонарушения.

Подводя итог исследованию места дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе в структуре административно-юрисдикционного процесса, можно сделать следующие выводы.

Представляя собой разновидность служебно-дисциплинарного производства, дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе является регламентированной административно-процессуальными нормами и осуществляемой в процессуальной форме деятельностью уполномоченных субъектов дисциплинарной власти, обусловленной поступлением информации о признаках нарушения законодательства о противодействии коррупции, направленной на разрешение дела о коррупционном правонарушении и решение вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за него, имеющей своей целью предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений на государственной службе.

Дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе обладает рядом характерных признаков, которые позволяют отличить его от производства по делам о дисциплинарных проступках. В качестве таковых прежде всего необходимо рассматривать специфическое основание – наличие информации, которая позволяет сделать вывод о признаках нарушения законодательства о противодействии коррупции; обязательность применения взыскания к государственному служащему за совершение коррупционного правонарушения; процедура применения взысканий, предполагающая проведение проверки по факту совершения коррупционного правонарушения и подготовку доклада о результатах этой проверки; наличие особого порядка

исчисления предельного срока применения взысканий за коррупционные правонарушения.

Кроме того, разработано определение дисциплинарного коррупционного правонарушения, которое может быть сформулировано следующим образом: это неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него обязанностей, ограничений и запретов, установленных нормативными правовыми актами в целях противодействия коррупции, за совершение которого должно быть применено дисциплинарное взыскание.

1.2. Принципы дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе в Российской Федерации

Принцип представляет собой «основное, исходное положение какой-либо теории, учения; руководящую идею, основное правило деятельности»¹. Необходимость четкого определения принципов права справедливо отмечал Р. фон Иеринг, указывая, что «принцип – это та точка, которую ищет законодатель, и пока ему не удалось овладеть ею, он должен описывать ее при помощи казуистических постановлений»².

В юридической науке под принципом права понимается руководящее начало, основное положение, идея, которая представляет собой основу правового регулирования³. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что принцип права не может выступать в качестве идеи, существующей без нормативного закрепления. Лишь оно придает принципу права

¹ Словарь иностранных слов. 10-е изд., стереотип. М., 1983. С. 400.

² *Иеринг Р.* Юридическая техника. М.: Статут, 2008. С. 63.

³ См., например: Правовая система социализма: Понятие, структура, социальные связи. Кн. 1 / Васильев А.М., Гаврилов О.А., Казимирчук В.П., Кудрявцев В.Н., и др.; Редкол.: Васильев А.М. (Отв. ред.), Казимирчук В.П., Кудрявцев В.Н. М., 1986. С. 73; *Сабо И.* Социалистическое право. М., 1964. С. 69; *Байтин М.А.* О принципах и функциях права: новые моменты // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 3 (230). С. 4; Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 98.

государственно-властной характер, в результате которого принцип может выполнять функцию регулятора общественных отношений. Поэтому следует поддержать мнение исследователей, считающих, что принципы права должны иметь выражение либо в отдельных правовых нормах, либо вытекать из их содержания¹.

Таким образом, принцип права представляет собой закрепленное в нормах права или вытекающее из их содержания руководящее начало, определяющее специфику нормативного регулирования общественных отношений.

Принципы права имеют особое значение в регламентации отношений, складывающихся в рамках административных производств. К принципам административного процесса относятся законность, равенство перед законом, справедливость, объективность рассмотрения дела, экономичность (оперативность) процесса². Поскольку дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе представляет собой часть административного процесса, следует сделать вывод, что в его рамках находят выражение общие принципы административного процесса, которые наполняются собственным содержанием, обусловленным спецификой рассматриваемых дел. Кроме того, в нем действуют принципы служебно-дисциплинарного производства. Справедливо суждение, что «принципы дисциплинарного производства характеризуют прежде всего динамику, а не статику дисциплинарной ответственности, поскольку лежат в основе процессуальных действий и порядка принятия решений»³.

¹ См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 261; *Тараненко В.Ф.* Принципы арбитражного процесса: учебное пособие. М., 1988. С. 5; *Лившиц Р.З., Никитский В.М.* Принципы советского трудового права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 31-33; *Чечина Н.А.* Принципы советского гражданско-процессуального права и их нормативное закрепление // Правоведение. 1960. № 3. С. 78.

² См., например: *Салищева Н.Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 42-46; *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 312; *Сорокин В.Д.* Советское административно-процессуальное право: учебн.-метод. пособие. Л., 1976. С. 27-29.

³ *Рогожкина Е.А.* Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 19.

В законодательстве принципы служебно-дисциплинарного производства прямо не закреплены. По мнению Ю.С. Адушкина, систему таких принципов составляют законность, публичность, обеспечение права на защиту, уважение личности, гласность, участие общественности, объективная истина, процессуальная экономия, целесообразность¹. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий выделяют принципы законности, презумпции невиновности, гласности, объективности и всестороннего исследования доказательств, уважения права и достоинства². А.В. Никифоров к числу принципов дисциплинарного производства относит законность, гласность, публичность, объективность и всесторонность, презумпцию невиновности³.

Каплунов А.И. отмечает, что к числу принципов, которые выражают собой административно-юрисдикционную природу дисциплинарного производства, необходимо относить обязательность возбуждения производства; свободу выбора вида взыскания; достаточность доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении проступка⁴.

Рогожкина Е.А. к числу принципов дисциплинарного производства относит законность, равенство перед законом, гласность, объективность и всесторонность, презумпцию невиновности, охрану интересов личности и государства⁵.

Можно сделать вывод о сходстве взглядов исследователей на совокупность принципов дисциплинарного производства. Однако в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе находят выражение и собственные, присущие

¹ См.: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. Саратов, 1986. С. 58.

² См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. М., 2007. С. 391.

³ См.: *Никифоров А.В.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 90.

⁴ См.: *Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова.* 2-е издание, перераб. и доп. СПб, 2017. С. 175.

⁵ См.: *Рогожкина Е.А.* Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 11.

только ему принципы, которые выражают его сущность как самостоятельного и целостного правового явления.

Рассмотрение совокупности выделяемых в теории административного права принципов административного процесса и дисциплинарного производства, норм права, определяющих порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, позволяет выделить следующую совокупность принципов рассматриваемого производства:

1. Общие принципы административного процесса:

- а) принцип законности;
- б) принцип равенства перед законом;
- в) принцип охраны интересов личности и государства.

2. Принципы служебно-дисциплинарного производства:

- а) принцип беспристрастности;
- б) принцип объективности и всесторонности рассмотрения дела;
- в) принцип обоснованности дисциплинарного взыскания;
- г) принцип справедливости;
- д) принцип свободы выбора вида дисциплинарного взыскания;
- е) принцип оперативности;
- ж) принцип необходимости установления вины государственного служащего.

3. Частные принципы дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе:

а) принцип унификации дисциплинарной ответственности государственных служащих за совершение коррупционного правонарушения;

б) принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Представляется необходимым обратить внимание на то, что выделенные принципы, выражая собой сущность процессуальной

деятельности субъектов дисциплинарной власти по реализации рассматриваемого вида производства, неразрывно связаны между собой, что позволяет констатировать наличие их системы¹.

Следует перейти к рассмотрению содержания и специфики правового выражения отдельных принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

1. Общие принципы административного процесса

Принцип законности базируется на положении, закрепленном в ст. 15 Конституции Российской Федерации², согласно которому органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Таким образом, субъекты дисциплинарного производства обязаны строго и неуклонно соблюдать нормы права и руководствоваться ими в своей повседневной служебной деятельности в рамках предоставленных полномочий. Порядок осуществления процессуальных действий в рамках производства строго регламентирован, а компетенция носителей дисциплинарной власти должна осуществляться в установленных правовыми нормами границах.

О.В. Джуха выделяет в структуре принципа материально-правовой и процессуально-правовой элементы³. Материально-правовой элемент проявляется в наличии обязанности субъекта дисциплинарной власти правильно применять правовую норму, регламентирующую конкретное правоотношение. Процессуально-правовой элемент заключается в обязанности соблюдения нормативно установленного порядка привлечения к дисциплинарной ответственности на всех стадиях дисциплинарного

¹ См.: *Терецук С.С.* Система принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10. № 2. С. 300-306. С. 302.

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

³ См.: *Джуха О.В.* Принципы административно-юрисдикционного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. С. 76.

производства. При этом все принимаемые решения должны быть законными, обоснованными и мотивированными.

Принцип равенства перед законом тесно связан с принципом законности и также является конституционно закрепленным. В соответствии со ст. 19 Конституции РФ, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. По справедливому замечанию Э.Л. Лещина, данный принцип предполагает, что любые преимущества одной стороны перед другой в дисциплинарном производстве должны быть исключены¹. Таким образом, вне зависимости от занимаемого должностного положения государственный служащий привлекается к ответственности при установлении факта наличия в его действии (бездействии) состава дисциплинарного коррупционного правонарушения.

Принцип охраны интересов личности и государства подразумевает необходимость соблюдения баланса публичных и частных интересов в рамках дисциплинарного производства. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Реализация данного принципа в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе выражается в том, что для применения взыскания необходимо проведение проверки подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В случае если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов (аттестационную комиссию), требуется наличие рекомендации указанной

¹ См.: Лещина Э.Л. Принципы служебного дисциплинарного производства // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 20.

комиссии. Указанные нормы призваны обеспечивать соблюдение прав лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, его защиту от необоснованного применения взыскания.

2. Принципы служебно-дисциплинарного производства.

Принцип беспристрастности предполагает одинаково уважительное отношение к любому государственному служащему, привлекаемому к ответственности. Кроме того, данный принцип проявляется в том, что в проведении проверки не может участвовать лицо, которое прямо или косвенно заинтересовано в ее результатах. Таким образом, данный принцип имеет своим назначением недопущение субъективизма, предвзятости при рассмотрении и разрешении конкретного дисциплинарного дела.

Принцип объективности и всесторонности рассмотрения дела находит выражение в императивном требовании учета таких обстоятельств, как характер совершенного дисциплинарного коррупционного правонарушения, его тяжесть, соблюдение служащим иных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Кроме того, должны быть учтены предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей. При этом решение по делу должно быть основано лишь на установленных фактах и доказательствах.

Принцип обоснованности дисциплинарного взыскания означает необходимость принятия решения на основе достоверно установленных фактов и с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела. Данный принцип находит выражение в правовых нормах, которые закрепляют обстоятельства, подлежащие выяснению при привлечении к дисциплинарной ответственности, доказательства и их оценку, порядок разбирательства или проведения проверки.

Следует отметить, что взыскания за совершение коррупционных правонарушений применяются на основании доклада о результатах проверки.

Ее порядок установлен в настоящее время Указом Президента РФ¹. Вместе с тем судебная практика свидетельствует о возможности применения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений по итогам служебной проверки². Данную ситуацию нельзя признать допустимой, поскольку законодательством установлено разграничение дисциплинарного производства по общим основаниям и дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Взыскания за коррупционные деяния должны применяться по результатам специально установленной законодательством процедуры. В данном случае соответствующая проверка проводится компетентным субъектом, способным принять обоснованное решение в рамках своих полномочий.

Принцип справедливости предполагает необходимость соответствия наказания характеру совершенного дисциплинарного коррупционного правонарушения и его тяжести, соразмерность³ налагаемых правоограничений степени общественной вредности деяния.

На соблюдение принципа справедливости направлено нормативное установление широкого перечня взысканий, применяемых за нарушение

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению») (ред. от 25 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588; 2022. № 18. Ст. 3053.

² См., например: Решение Центрального районного суда г. Красноярск от 12 декабря 2013 г. № М-4352/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 20 октября 2015 г. по делу № 33-24740/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 27 октября 2015 г. по делу № 33-23368/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Белоярского районного суда Свердловской области от 14 января 2020 г. № 2-1078/2019 2-1078/2019~М-1012/2019 М-1012/2019 по делу № 2-1078/2019; Решение Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга Свердловской области от 29 июля 2020 г. № 2-4558/2020 2-4558/2020~М-4113/2020 М-4113/2020 по делу № 2-4558/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Орджоникидзевского районного суда г. Екатеринбурга Свердловской области от 21 июля 2020 г. № 2-1679/2020 2-1679/2020~М-1622/2020 М-1622/2020 по делу № 2-1679/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: *Гришкова А.А.* Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: дис. д-ра юрид. наук. М., 2004. 539 с.

требований законодательства о противодействии коррупции. К таким взысканиям относятся замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии; увольнение с государственной службы в связи с утратой доверия.

С.М. Зубарев предлагает классифицировать все дисциплинарные проступки на малозначительные, значительные и грубые¹. Термин «малозначительный» применяется и в законодательстве о государственной службе. Так, при малозначительности коррупционного правонарушения возможно назначение замечания. Перечень взысканий, применяемых к служащим органов внутренних дел при малозначительности совершенного деяния, включает в себя помимо замечания выговор.

Однако критерии оценки малозначительности нормативно не закреплены. Таким образом, нормативное регулирование вопроса применения признака малозначительности дисциплинарного коррупционного правонарушения отсутствует. Разработанные Минтрудом России Методические рекомендации², затрагивающие вопросы определения его малозначительности, не являются нормативным актом, а также содержат лишь приблизительный перечень гипотетических малозначительных деяний.

В юридической науке существуют противоположные точки зрения относительно проблемы малозначительности дисциплинарного коррупционного правонарушения. По мнению С.Е. Чаннова, «законодательство о противодействии коррупции на государственной и муниципальной службе должно допускать применение более мягких дисциплинарных санкций за коррупционные правонарушения, которые по

¹ См.: Зубарев С.М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 36-40.

² См.: Письмо Минтруда России 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» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (версия 2.0)») // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

своей объективной стороне являются достаточно серьезными, однако в определенной конкретной ситуации не несут значительных негативных последствий и могут трактоваться как малозначительные»¹.

В то же время М.Б. Добробаба считает, что признание коррупционного проступка малозначительным нецелесообразно и предлагает отказаться от использования данного понятия, поскольку используемые в обзоре Минтруда РФ «термины «малозначительные» и «несущественные» по своему семантическому значению совпадают»².

Однако для того, чтобы обеспечить на практике разграничение малозначительных и иных коррупционных правонарушений, необходимо устранить существующий нормативный пробел, который состоит в том, что законодательство не устанавливает необходимости учета соразмерности дисциплинарного взыскания тяжести дисциплинарного коррупционного правонарушения и степени вины государственного служащего, его совершившего.

Таким образом, следует признать необходимым нормативное установление в законодательных актах, определяющих порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, обязательности учета соразмерности дисциплинарного взыскания тяжести коррупционного правонарушения и степени вины государственного служащего, его совершившего.

Принцип свободы выбора вида дисциплинарного взыскания проявляется в том, что в законодательстве не установлена обязанность субъекта дисциплинарной власти назначать определенный вид взыскания за совершение конкретного коррупционного правонарушения. Так, А.А. Гришковец обоснованно указывает, что «законодателем не дается исчерпывающий перечень составов дисциплинарных проступков, поскольку

¹ Чаннов С.Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197-2203.

² См.: Добробаба М.Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 17-21.

ситуации, в которых субъект дисциплинарной власти вправе применить дисциплинарное взыскание, разнообразны и не поддаются перечислению в нормативном акте»¹. С.Н. Чаннов отмечает, что «в этом проявляется одна из особенностей дисциплинарной ответственности»².

Выбор конкретного взыскания, как отмечалось ранее при рассмотрении принципа справедливости, должен зависеть от таких обстоятельств, как характер совершенного деяния, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, факт соблюдения или несоблюдения государственным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующих результатов исполнения им своих должностных обязанностей. Однако установлены исключения из данного принципа. Так, при малозначительности коррупционного правонарушения к гражданскому служащему применяется взыскание в виде замечания, а к сотруднику органов внутренних дел – в виде замечания или выговора. Кроме того, нормативно установлен перечень обстоятельств, когда государственный служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия.

Принцип оперативности, по справедливому мнению отдельных авторов³, является характерным для всех административно-юрисдикционных производств и, соответственно, находит выражение в служебно-дисциплинарном производстве. Он заключается в том, что законодательство устанавливает сжатые сроки осуществления процессуальных действий.

Обозначенный принцип также воплощается в обязанности соблюдения сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности, поскольку привлечение к любому виду юридической

¹ Гришкoveц А.А. Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришкoveц, Ю.В. Ростовцева, С.В. Кузьмина. М., 2014. 624 с.

² Чаннов С.Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2006. № 6. С. 63.

³ См., например: Лещина Э.Л. Принципы служебного дисциплинарного производства // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 20-23.

ответственности связано с установлением какого-либо срока с момента совершения и/или обнаружения деяния. Повышенный размер сроков, установленных для привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных правонарушений, по сравнению со сроками привлечения к ответственности за совершение дисциплинарных проступков, обусловлен сложностью их выявления ввиду высокой латентности, а также необходимостью соблюдения поэтапной процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности за их совершение.

Взыскания к государственным гражданским служащим применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения. В данный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности служащего, пребывания в отпуске, другие случаи его отсутствия на службе по уважительным причинам. Срок применения взыскания не должен превышать трех лет со дня совершения дисциплинарного коррупционного правонарушения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. Представляется, что установление сроков давности в таких пределах с точки зрения законодателя является наиболее оптимальным для осуществления производства, поскольку по их истечении привлечение лица к дисциплинарной ответственности может стать уже неактуальным. Данной позиции придерживается и Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 25 сентября 2014 года № 1858-О. Так, он констатировал, что «закрепление частью 3 статьи 59.3 Закона № 79-ФЗ шестимесячного срока со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения, являющегося по своему характеру пресекательным, призвано ограничить период неопределенности правового положения государственного гражданского служащего, находящегося под угрозой увольнения со службы в связи с утратой доверия, и тем самым направлено на защиту прав и законных интересов лиц, проходящих государственную гражданскую

службу. Установление срока применения взыскания в виде увольнения за коррупционное правонарушение имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с государственной гражданской службы, не предполагает его произвольного применения и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права государственных гражданских служащих»¹.

Однако ряд нормативных актов имеет отличия в порядке исчисления срока давности от Закона № 79-ФЗ. Так, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» закрепляют, что в шестимесячный срок для применения дисциплинарного взыскания не включаются лишь случаи болезни работника и нахождения его в отпуске. Формулировка «уважительные причины» не используется. Аналогичная формулировка закреплена в Федеральном законе «О Следственном комитете Российской Федерации».

Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 51.1 предусматривает положение, что взыскания за совершение коррупционных правонарушений налагаются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении сотрудником органов внутренних дел деяния, не считая периодов временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или командировке. Таким образом, к перечню случаев, когда срок давности приостанавливается, закон относит нахождение служащего органов внутренних дел в командировке. Однако перечень таких случаев, в отличие от закреплённого Законом № 79-ФЗ, является закрытым. Аналогичный

¹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 года № 1858-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бронниковой Оксаны Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 59.2 и частью 3 статьи 59.3 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

перечень установлен Федеральным законом «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральным законом «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"», Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» и Федеральным законом «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Отсутствие единообразия норм законодательных актов в вопросе установления обстоятельств, при которых течение срока давности привлечения к ответственности за совершение коррупционного правонарушения прерывается, представляется необоснованным ввиду единства антикоррупционной политики государства. Дисциплинарная ответственность за совершение проступков, не относящихся к коррупционным правонарушениям, на военной службе и государственной службе иных видов, характеризуется большей строгостью мер принуждения к нарушителям служебной дисциплины, чем на государственной гражданской службе.

Однако представляется, что специфика милитаризованной службы не должна отражаться на особенностях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, поскольку в данном случае речь идет не о нарушениях требований служебной дисциплины, а о несоблюдении установленных федеральным законодательством запретов и ограничений, направленных на предотвращение коррупции.

В связи с этим требуется закрепить в соответствующих нормативных актах, определяющих порядок привлечения государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, единый перечень случаев, когда срок давности прерывается. Стоит согласиться с

мнением М.Б. Добробабы и С.Е. Чаннова, что наиболее оптимальным является подход, нашедший выражение в Законе № 79-ФЗ¹. А именно, необходимо нормативное установление, что в срок для применения дисциплинарного взыскания не включаются периоды временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, другие случаи отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также время производства по уголовному делу. Это связано с тем, что наличие уважительных причин отсутствия лица на службе должно устанавливаться в каждом конкретном случае при рассмотрении дела, а закрепление в нормативных актах их исчерпывающего перечня не представляется возможным.

Следует также обратить внимание на тот факт, что наряду с общим порядком дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, законодательство закрепляет возможность применения взыскания на основании доклада подразделения кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в котором излагаются фактические обстоятельства совершения деяния. Упрощенная процедура применяется в случаях, если государственному служащему не назначается дисциплинарное взыскание в форме увольнения в связи с утратой доверия. При этом необходимо наличие согласия служащего, его письменного объяснения и признания им факта совершения коррупционного правонарушения. Проведение проверки на стадии возбуждения дела в рамках упрощенного порядка не требуется.

Процедура применения дисциплинарного взыскания в упрощенном порядке фактически не регламентирована нормами права, законодательство лишь предусматривает такую возможность. Типовой порядок установлен

¹ Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений // Кадровик. 2022. № 3. С. 33-41.

Письмом Минтруда России¹, которое не является нормативным актом. Однако упрощенное производство представляет собой альтернативу обычному порядку дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, который, в свою очередь, закреплён законодательством и нормативными актами. По их результатам могут применяться одинаковые дисциплинарные взыскания, за исключением увольнения в связи с утратой доверия. Поэтому обозначенное различие в уровне правовой регламентации представляется необоснованным.

Анализ Письма Минтруда России позволяет также сделать вывод о существенных недостатках упрощенного порядка, снижающих уровень правовых гарантий обеспечения объективности рассмотрения дела и обоснованности применения дисциплинарного взыскания. Так, ввиду отсутствия обязательности установления фактических обстоятельств совершенного деяния посредством исследования доказательств в рамках проверки, в данном случае решение о применении дисциплинарного взыскания основывается лишь на письменном объяснении государственного служащего и факте признания вмененного ему коррупционного правонарушения. Интерес представляет и то обстоятельство, что по итогам упрощенного порядка возможно применение тех же видов дисциплинарных взысканий, что и по результатам обычного порядка, за исключением увольнения в связи с утратой доверия. Однако перечень таких взысканий различается в зависимости от конкретного вида государственной службы. И если, например, законодательство о государственной гражданской службе и службе в таможенных органах не предусматривает иных мер, кроме имеющих морально-правовой характер (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном (должностном)

¹ См.: Письмо Минтруда России 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» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (версия 2.0)» // Администратор образования. № 10, май, 2022 (Обзор).

соответствии), то на иных видах государственной службы возможно применение взысканий организационного характера, связанных с существенным изменением правового положения служащего (перевод на нижестоящую должность, понижение в звании (классном чине), лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» и «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»). Еще более широкий перечень дисциплинарных взысканий организационного и личного характера (дисциплинарный арест) установлен для военнослужащих. При этом независимо от порядка – обычного или упрощенного, назначенное взыскание должно соответствовать характеру, тяжести деяния, а также обстоятельств, при которых оно совершено. Однако упрощенный порядок, в отличие от проведения проверки в рамках обычного порядка рассматриваемого производства, не подразумевает необходимости определения достоверности информации, послужившей основанием для суждения о факте совершения коррупционного правонарушения. Так, не предусматривается направление запросов, получение информации по факту коррупционного правонарушения у физических лиц и организаций.

Также проведение проверки предусматривает необходимость предоставления ее результатов в компетентные органы в случае, если в ее рамках будут выявлены признаки преступления или административного правонарушения. В свою очередь, уровень объективности исследования обстоятельств дела в рамках упрощенного порядка оставляет открытым вопрос о реализации аналогичного положения и, соответственно, применения предусмотренных законодательством мер реагирования на совершение административных правонарушений и преступлений коррупционной направленности. Нельзя исключать и риск сокрытия истинных причин совершения коррупционного деяния, роли иных лиц в его совершении. Все это не способствует снижению латентности коррупционных деяний. В данных условиях необходимость реализации принципа оперативности

посредством применения упрощенного порядка выглядит весьма сомнительной.

Вышеизложенное определяет необходимость законодательного исключения возможности назначения дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе в упрощенном порядке, не предусматривающем проведение проверки на стадии возбуждения дела, поскольку это противоречит принципам объективности рассмотрения дела и обоснованности применения дисциплинарного взыскания.

Принцип необходимости установления вины государственного служащего находит выражение в обязательном доказывании факта виновности государственного служащего в совершении коррупционного правонарушения. Следует поддержать позицию С.Е. Чаннова, что «привлечение к дисциплинарной ответственности без вины противоречит специфике данного вида юридической ответственности»¹.

Принцип необходимости установления вины государственного служащего в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе имеет отличия от конституционно закрепленного принципа презумпции невиновности. Так, в соответствии со ст. 49 Конституции РФ, «обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность; неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого». Однако государственные служащие обязаны периодически представлять справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. По справедливому замечанию А.Л. Юсупова, в этом проявляется отступление от принципа презумпции невиновности, поскольку «государственный служащий считается заведомо подверженным коррупции и извлекающим неправомерные доходы в результате использования своего служебного положения, пока не докажет, что

¹ Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13-18.

его доходы и имущество получены законно»¹. Действительно, непредставление государственным служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, признается коррупционным правонарушением, влекущим применение безальтернативного дисциплинарного взыскания – увольнения в связи с утратой доверия.

В перечне обстоятельств, которые необходимо устанавливать при назначении дисциплинарного взыскания, вина государственного служащего не закреплена. Однако «правонарушением», в соответствии с общепринятым в законодательстве подходом, признается виновное, противоправное, наносящее вред обществу или отдельным субъектам деяние, запрещенное под угрозой наступления юридической ответственности. Следует учитывать, что коррупционное правонарушение представляет собой разновидность дисциплинарного проступка, состав которого включает в себя виновность лица в качестве обязательного признака. Он выражает психическое отношение лица к содеянному и его последствиям. Как отмечает С.А. Шушпанов, «для признания деяния дисциплинарным проступком необходимо установить, что оно явилось проявлением воли и разума, а именно отражением процессов, происходящих в сознании служащего»².

Следствием данного подхода законодателя выступило различие позиций судебных инстанций, которые в отдельных случаях констатировали недопустимость применения взыскания без установления вины служащего³, в

¹ Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 26.

² Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего : дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 55-56.

³ См., например, решение Ровеньского районного суда Белгородской области от 21 июня 2018 г. № 2-97/20182-97/2018 по делу № 2-97/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

то время как иные суды допускали объективное вменение¹. Вместе с тем анализ законодательных актов о государственной службе позволяет сделать вывод о том, что при определении наличия факта коррупционного правонарушения требуется установление вины государственного служащего. Так, одним из оснований для увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия является представление им заведомо недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Таким образом, данное деяние может быть совершено лишь с умышленной формой вины.

Несоблюдение государственным служащим требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов также может являться по своей сущности умышленным правонарушением. В науке обоснованно отмечается необходимость установления дополнительных гарантий соблюдения законности применения дисциплинарных взысканий за совершение данных деяний. Так, А.А. Кондакова, А.С. Телегин констатируют отсутствие закрепленного нормативно или на уровне методических рекомендаций понятия «заведомо недостоверные и неполные» применительно к сведениям о доходах расходах об имуществе и обязательствах имущественного характера. По мнению ученых, «такое определение позволило бы единообразно подходить к решению вопроса о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия»².

Кроме того, установление различного рода взысканий за совершение коррупционных правонарушений – замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение в связи с утратой доверия, косвенно свидетельствует о том, что при выборе конкретного взыскания

¹ См., например, решение Куйбышевского районного суда г. Санкт-Петербурга от 9 июля 2020 г. № 2-3883/20192-716/20202-716/2020(2-3883/2019) по делу № 2- 3883/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

² Кондакова А.А., Телегин А.С. Анализ проблем в антикоррупционной политике органов государственной власти (на примере Пермского края) // Право и наука в современном мире. Сборник материалов международной научно-практической конференции. Отв. ред. Р.В. Новиков, А.М. Бобров. Пермь, 28 февраля 2018 года. С. 306.

правоприменитель должен установить степень вины государственного служащего.

Таким образом, стоит признать обоснованной позицию ученых, признающих необходимость обязательного учета вины государственного служащего при рассмотрении дела о коррупционном правонарушении¹. С этой целью в законодательные акты, определяющие порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, следует внести изменения, направленные на закрепление формулировки, в соответствии с которой при применении взысканий учитываются характер совершенного коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, вина государственного служащего в совершении коррупционного правонарушения, соблюдение государственным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения им своих должностных обязанностей.

Необходимость нормативного закрепления вины в перечне обстоятельств, подлежащих учету при применении дисциплинарного взыскания, также обусловлена новейшими законодательными изменениями. Так, об этом свидетельствует формулировка ч. 3 ст. 13 Закона № 273-ФЗ, в соответствии с которой «физическое лицо, в отношении которого установлена дисциплинарная ответственность за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, освобождается от указанной ответственности в

¹ См., например: *Добробаба М.Б., Чаннов С.Е.* Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 11. С. 88-101; *Чаннов С.Е.* Может ли коррупционное правонарушение быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197-2203; *Юсупов А.Л.* Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 26.

случае, если несоблюдение таких ограничений, запретов и требований, а также неисполнение таких обязанностей признается следствием не зависящих от него обстоятельств». Данное положение было введено в законодательство Федеральным законом от 10 июля 2023 года № 286-ФЗ¹. При этом, в соответствии с ч. 5 указанной статьи, причинно-следственная связь между возникновением этих обстоятельств и невозможностью соблюдения таких ограничений, запретов и требований, а также исполнения обязанностей, устанавливается комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, либо иным коллегиальным органом, осуществляющим ее функции.

Однако стоит обратить внимание на следующую проблему. Согласно ч. 4 ст. 13 ФЗ Закона № 273-ФЗ, из числа не зависящих от лица обстоятельств исключаются «регулярно повторяющиеся и прогнозируемые события и явления, а также обстоятельства, наступление которых зависело от воли или действий физического лица, ссылающегося на наличие этих обстоятельств». Данное положение содержит ряд неопределенных формулировок, вызывающих вопросы к обоснованности применения обозначенной нормы на практике.

Так, неясно, в каких случаях обстоятельства могут быть признаны прогнозируемыми. В настоящее время по данному вопросу отсутствуют какие-либо разъяснения как на уровне подзаконных актов, так и методических рекомендаций. Пояснительная записка к принятому законопроекту также не раскрывает содержание соответствующего термина. Представляется, что государственный служащий с целью избежать привлечения к дисциплинарной ответственности должен самостоятельно оценить степень прогнозируемости тех или иных событий и явлений. Существенным пробелом законодательства

¹ См.: Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 286-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 29. Ст. 5304.

является и отсутствие указания на то, что государственный служащий должен был знать о наличии таких обстоятельств, что вызывает риск привлечения его к ответственности фактически без установления субъективной стороны состава деяния.

При этом в любом случае итоговая оценка степени прогнозируемости обстоятельств возложена на соответствующий коллегиальный орган, осуществляющий функции комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Ввиду отсутствия объективных критериев и сомнительной возможности их выработки на уровне нормативного акта, комиссия будет руководствоваться собственным усмотрением при принятии решения о наличии или отсутствии оснований освобождения государственного служащего от дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Стоит отметить, что наличие в антикоррупционном законодательстве нечетких формулировок вступает в прямое противоречие с декларируемым им принципом неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений, поскольку неизбежно приводит к субъективизму в принятии решения по вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности и, как следствие, к различию подходов в оценке действий или бездействия государственных служащих.

Кроме того, нельзя не обратить внимание на соотношение данных обстоятельств и находящихся «вне контроля затронутого ими физического лица чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств, которые нельзя было ожидать или избежать либо которые нельзя было преодолеть». В перечне последних Закон № 273-ФЗ указывает «стихийные бедствия (в том числе землетрясение, наводнение, ураган), пожар, массовые заболевания (эпидемии), забастовки, военные действия, террористические акты, запретительные или ограничительные меры, принимаемые государственными органами (в том числе государственными органами иностранных государств)

и органами местного самоуправления». Проблема заключается в том, что нормативные формулировки ст. 13 Закона № 273-ФЗ не исключают возможности освобождения государственного служащего от ответственности в случае, если какие-либо из данных обстоятельств, с точки зрения комиссии, являются прогнозируемыми, что также вызывает риск их субъективной оценки.

Вышеуказанные проблемы позволяют выработать следующие предложения по совершенствованию рассматриваемого института. Так, необходимо закрепить в ст. 13 Закона № 273-ФЗ, что не зависящими от лица обстоятельствами, исключающими возможность соблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции, следует считать обстоятельства, наступление которых зависело от действий государственного служащего и которые он не мог преодолеть. При этом ввиду отсутствия объективных критериев определения регулярности и прогнозируемости событий и явлений, исключающих возможность освобождения государственного служащего от дисциплинарной ответственности, данное основание представляется избыточным и, соответственно, должно быть исключено из законодательства.

Не решен и вопрос о применимости формулировки «обстоятельства, наступление которых зависело от воли или действий физического лица, ссылающегося на их наличие» с учетом того, что в соответствии со ст. 8 Закона № 273-ФЗ, на государственных служащих возложена обязанность по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Исполнение данной обязанности возложено на самого государственного служащего, однако очевидна взаимосвязь возможности ее реализации и воли не только государственного служащего, но и конкретных действий его супруга (супруги). По названной причине факт непредставления супругом (супругой) государственного служащего соответствующих сведений

вряд ли может быть в полной признан «обстоятельством, наступление которого зависело от воли или действий государственного служащего». Однако законодательство, предусматривающее основания освобождения государственного служащего от дисциплинарной ответственности, не содержит исключения для выполнения данной обязанности в случае, если супруг (супруга) государственного служащего отказывается предоставлять соответствующие сведения. Невыполнение данной обязанности образует состав коррупционного правонарушения и влечет его увольнение с государственной службы в связи с утратой доверия. При этом вопрос о признании причин непредставления государственным служащим сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своего супруга (супруги) объективными и уважительными в любом случае решается соответствующей комиссией.

Возможный алгоритм действий государственного служащего в обозначенной ситуации закреплен подготовленным 12 июля 2023 года Минтрудом РФ «Обзором правоприменительной практики в части невозможности представить по объективным и уважительным причинам сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹. В нем указан и перечень причин невозможности представить сведения своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, которые признавались объективными и уважительными. Данный перечень сформулирован как закрытый. Между тем в целях исключения субъективного подхода комиссий к решению вопроса об освобождении или отказе в освобождении государственного служащего от ответственности и выработки единообразия практики необходимо закрепление данных оснований и порядка действий государственного служащего на уровне нормативного акта.

¹ Обзор правоприменительной практики в части невозможности представить по объективным и уважительным причинам сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Частные принципы дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

Принцип унификации дисциплинарной ответственности государственных служащих за совершение коррупционного правонарушения. Он основан на положении п. 6 ст. 7 Закона № 273-ФЗ, устанавливающего необходимость унификации ограничений, запретов и обязанностей государственных служащих как направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В рассматриваемом производстве принцип проявляется в том, что в отличие от общего порядка служебно-дисциплинарного производства, оно регламентировано как законодательными актами, посвященными правовому регулированию государственной службы различных видов, так и Законом № 273-ФЗ, посвященным закреплению основных принципов противодействия коррупции. Установлены общие для всех государственных служащих ограничения, запреты и обязанности в сфере противодействия коррупции, несоблюдение и нарушение которых выступает основанием для привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности. Определены и основания освобождения государственных служащих от ответственности за совершение коррупционного правонарушения. Унифицирован порядок проведения проверки на стадии возбуждения дела, нормативной регламентации которой посвящен отдельный подзаконный акт.

Кроме того, рассмотрение положений законодательных актов позволяет сделать вывод о значительном сходстве дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, осуществляемого в отношении государственных служащих различной видовой принадлежности. Различия заключаются в отдельных сроках совершения процессуальных действий, а также в перечне мер, применяемых по итогам производства. Общим дисциплинарным взысканием выступает увольнение в связи с утратой доверия, по итогам которой применяется отдельная мера – включение сведений о государственном служащем в соответствующий реестр.

Однако следует обратить внимание на обстоятельство, указанное А.Л. Юсуповым. Автор отмечает, что «в рамках дисциплинарного производства на государственной гражданской службе порядок наложения дисциплинарных взысканий за коррупциогенные проступки изолирован от общего порядка дисциплинарного производства, в то время как на милитаризованной службе дисциплинарное производство осуществляется в общем порядке с учетом некоторых особенностей, и эти особенности полностью совпадают с теми, которые предусмотрены для порядка применения дисциплинарных взысканий, осуществляемого в отношении государственных гражданских служащих»¹.

В то же время вряд ли можно согласиться с данным подходом законодателя, поскольку при рассмотрении дела о коррупционном правонарушении речь идет о нарушении не специфических правил служебной дисциплины, а универсальных требований антикоррупционного законодательства. Поэтому порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях должен быть в полной мере унифицирован для государственных служащих различной видовой принадлежности.

Принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционного правонарушения

Данный принцип закреплен в п. 4 ст. 3 Закона № 273-ФЗ и проявляется прежде всего в том, что законодательство не устанавливает возможности освобождения лица от дисциплинарной ответственности в связи с малозначительностью совершенного деяния или в связи с какими-либо иными обстоятельствами.

В науке подчеркивается, что «неотвратимость является обязательным принципом, характерным лишь для карательных видов ответственности – уголовной и административной. Однако дисциплинарная ответственность не

¹ Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 142.

ставит перед собой цели наказания данного лица, о чём свидетельствует отсутствие в государственно-служебном законодательстве правовых норм, устанавливающих неотвратимость наказания за дисциплинарный проступок, за исключением ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков»¹.

Авторы подчеркивают, что принцип неотвратимости ответственности должен быть присущ дисциплинарному производству, а нормативные акты устанавливать его правовые гарантии. Так, С.Е. Чаннов указывает на обязательность сохранения взыскания в виде увольнения за наиболее серьезные коррупционные правонарушения при одновременном установлении исключения путем введения понятия малозначительности и закрепления его в законе, что позволит «обеспечить неотвратимость наказания при выявлении правонарушений и одновременно уменьшить усмотрение представителя нанимателя в этом вопросе»². М.Б. Добробаба отмечает, что «сущность дисциплинарной ответственности заключается прежде всего в обязательной реакции государства на правонарушение, при которой ни один дисциплинарный проступок не должен остаться незамеченным, а дисциплинарное взыскание при этом является следствием проявления принципа неотвратимости дисциплинарной ответственности»³. О.А. Ястребов, А.А. Шуаипов считают обоснованной постановку вопроса о необходимости законодательного закрепления за субъектами дисциплинарной власти обязанности по привлечению к дисциплинарной ответственности служащих, совершивших серьезные дисциплинарные проступки⁴.

¹ Добробаба М.Б., Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы. М, 2023. С. 38-42.

² Чаннов С.Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2203.

³ Добробаба М.Б. Особенности внесудебного дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2017. № 1. С. 86.

⁴ См.: Шуаипов А.А., Ястребов О.А. Глобализация и публичное право: материалы III Международной научно-практической конференции. Москва, 26 ноября 2014 г. М., 2015. С. 171.

Однако анализ содержания положений нормативных актов, которые в настоящее время устанавливают процедуру осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, позволяет сделать вывод о том, что принцип неотвратимости ответственности в настоящее время по большей части остается декларативным. Указание на существование данного принципа в Законе № 273-ФЗ является недостаточным, поскольку Закон устанавливает лишь общие начала противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Порядок реализации принципа неотвратимости ответственности, как и иных принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, должен устанавливаться специальными нормативными актами, регламентирующими порядок рассмотрения дел о коррупционных правонарушениях.

Так, данный принцип должен проявляться в необходимости возбуждения производства при наличии признаков совершения коррупционного правонарушения. Однако требование обязательного возбуждения производства не закреплено в действующих нормативных актах. Данный подход законодателя является нелогичным ввиду того, что он не обеспечивает правовых гарантий соблюдения принципа неотвратимости ответственности.

Еще одним отступлением от принципа неотвратимости ответственности являются формулировки законодательных актов, посвященные правовой регламентации государственной службы различных видов, в соответствии с которыми за совершение дисциплинарного проступка уполномоченное лицо имеет право применить взыскание. Указание на право, а не обязанность назначить дисциплинарное взыскание, прямо противоречит декларируемой Законом № 273-ФЗ необходимости противодействия коррупции посредством обязательного наказания лиц, виновных в совершении соответствующих

деяний. На данную проблему указал А.Л. Юсупов, отмечая необходимость исключения дискреционных полномочий субъекта дисциплинарной власти по решению вопроса о привлечении или непривлечении к дисциплинарной ответственности¹. Таким образом, необходимо изменение данной формулировки в законодательных актах, регламентирующих порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе различных видов, посредством указания на необходимость, а не возможность применения взысканий за совершение коррупционного правонарушения.

Подводя итог исследованию принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, необходимо отметить, что их нельзя рассматривать как разрозненные правовые явления. Эффективность принципов может быть достигнута лишь при их совокупном воздействии на правоотношения, складывающиеся в рамках рассмотрения дела. Кроме того, еще одной чертой совокупности принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе является их стабильность, так как они выражают качественное состояние производства. Наконец, совокупность принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе отражает его самостоятельность, поскольку в своей целостности находит выражение только в рамках рассматриваемого производства как особого правового института.

Таким образом, перечень принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе является самостоятельной и обладающей единством целей правового воздействия совокупностью основополагающих императивных требований, которые предъявляются к содержанию правоотношений, возникающих в рамках деятельности уполномоченных субъектов дисциплинарной власти по

¹ Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 11.

привлечению государственных служащих к ответственности дисциплинарного характера за нарушение законодательства о противодействии коррупции.

1.3. Понятие и система стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях в системе государственной службы в Российской Федерации

Стадийный характер административного процесса проистекает из сущности процесса как явления. С латинского языка термин «процесс» (processus) переводится как «продвижение», то есть, последовательная смена состояний, этапов развития¹. Процесс также является «способом, с помощью которого одно состояние системы превращается в другое»².

Всякий вид юридического процесса складывается из поэтапно реализуемых процессуальных действий. Совокупность таких действий представляет собой самостоятельный элемент процесса – стадию³.

Термин «стадия» имеет древнегреческое происхождение (stadion). Под ним понимается период, определенная ступень в развитии⁴. Большой толковый словарь русского языка определяет стадию как период в развитии чего-либо, имеющий свои качественные особенности⁵.

В правовой науке до настоящего времени не выработано общепринятое определение стадии юридического процесса и стадии административного производства. Однако, как правило, исследователи в качестве существенного признака стадии рассматривают наличие у нее собственной специфической цели или задачи.

¹ См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1981. С. 558.

² *Парсонс Т.* О социальных системах. М., 2002. С. 304.

³ См.: *Теория юридического процесса* / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 89.

⁴ См.: *Словарь иностранных слов.* М., 2007. С. 632.

⁵ См.: *Большой толковый словарь русского языка.* СПб., 1998. С. 1258

Так, по мнению П.Ф. Елисейкина, Ю.К. Осипова, стадия процесса – это совокупность процессуальных действий, объединенных общей целью¹.

Д.Н. Бахрах считает, что каждая стадия юридического процесса «характеризуется специфической непосредственной целью, которую можно считать ступенью в достижении общей, главной цели всех процессуальных действий»².

В.П. Беляев и В.В. Сорокина под стадией юридической деятельности понимают «автономный комплекс процессуальных действий, закрепленных действующим законодательством, объединенных общей конечной целью, осуществляемых в определенных пространственно-временных границах, с определенным функциональным содержанием и в логической последовательности, направленных на достижение конечного, материально-обусловленного результата»³.

М.Я. Масленников определял стадию юридического процесса как совокупность процессуальных действий и решений, объединенных общей задачей и завершаемых выводами по делу, принимаемыми компетентными органами⁴. Таким образом, важным признаком стадии автор считает наличие собственной задачи.

Обозначенный подход ученых представляется наиболее предпочтительным, поскольку цели и задачи выступают существенным признаком, который позволяет отграничить одну стадию производства от другой. Однако необходимо обратить внимание на то, что стадия административного производства является юридической категорией. Данное обстоятельство позволяет прийти к выводу, что ее цель должна быть

¹ См.: Елисейкин П.Ф., Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 77.

² Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М., 2011. С. 307.

³ Беляев В.П., Сорокина В.В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики: монография. М., 2011. С. 90.

⁴ См.: Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: трудности становления и перспективы развития: Конституция Российской Федерации 1993 года и формирование «новых» отраслей и институтов российского права // Юридические записки Воронежского государственного университета: Конституция Российской Федерации 1993 года и формирование «новых» отраслей и институтов российского права. Сборник научных трудов. Воронеж, 2003. Вып. 16. С. 164-190.

юридически значимой, а именно выражаться в достижении конкретного правового результата¹.

Так, по мнению В.М. Горшенева, стадия процесса – это «динамическая относительно замкнутая совокупность закрепленных действующим законодательством способов, методов, форм, выражающих строгое и неуклонное осуществление процедурно-процессуальных требований, пространственно-временные аспекты процессуальной деятельности и обеспечивающих логико-функциональную последовательность совершения конкретных действий, направленных на достижение конечного, материально обусловленного правового результата»².

Н.И. Матузов, А.В. Малько рассматривают стадии как «относительно самостоятельные этапы процесса, обеспечивающие решение специфических задач, совершение строго определенных правовыми нормами юридических действий, составление (издание) юридических документов (правовых актов)»³.

Таким образом, процессуальные действия участников производства в рамках стадий связаны с необходимостью достижения конкретного юридически значимого результата. Это обуславливает завершение соответствующей стадии.

Необходимо отметить, что такой результат выражается в определенном юридически значимом документе, который должен быть составлен по окончании стадии. Так, В.Д. Сорокин определял стадию административного производства как совокупность действий его участников, результаты которой

¹ См.: *Терещук С.С.* К вопросу о системе стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2023. № 2. С. 340.

² *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 185.

³ *Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько.* М., 2004. С. 442-444.

должны быть оформлены посредством документов юридического характера¹. Аналогичной точки зрения придерживаются и иные авторы².

На содержании процессуального документа, который составляется по итогам стадии, сказывается содержание конкретных административных процедур на соответствующем этапе юридически значимой деятельности. Стоит отметить, что составление итогового процессуального документа выступает ключевым отличием стадии от правовых процедур, которые входят в ее структуру и также направлены на достижение собственного результата.

Таким образом, стадию административного производства, в том числе дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, следует рассматривать в качестве относительно обособленной совокупности процессуальных действий, которые последовательно реализуются участниками производства в определенном порядке в рамках конкретных временных границ с целью достижения самостоятельного правового результата, оформляемого процессуальным документом.

При рассмотрении совокупности стадий следует обратить внимание на то, что административный процесс является правоприменительной деятельностью. Правоприменительная деятельность должна осуществляться в определенной последовательности, а в юридической науке выделяется ряд ее относительно самостоятельных этапов.

Так, И.Я. Дюрягин в качестве базовых стадий правоприменительной деятельности рассматривал «установление фактических обстоятельств дела и выбор нормы права, подлежащей применению (формирование юридической основы дела) в целях разрешения дела по существу»³.

¹ См.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / подг. д-ром юрид. наук, проф. А. И. Каплуновым. СПб., 2008. С. 235.

² См., например: *Бенедик И.В.* Стадии в юридическом процессе: общетеоретические исследования : дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1986. С. 52; *Павлова М.С.* Кодекс административного судопроизводства: тенденции и перспективы развития в России // *Российская юстиция.* 2013. № 11. С. 34-38.

³ *Дюрягин И.Я.* Применение норм советского права: теоретические вопросы. Свердловск, 1973. С. 51-52.

Целью стадии установления фактических обстоятельств дела является выяснение наличия или отсутствия юридически значимых обстоятельств, которые составляют предмет доказывания, с помощью фактов-доказательств.

В свою очередь, цель стадии формирования юридической основы дела состоит в квалификации установленных фактов, выборе нормы права, подлежащей применению.

Однако следует отметить, что правоприменительный акт должен быть обязательно реализован. В связи с этим представляется обоснованной позиция ученых, которые к стадиям правоприменительной деятельности относят также стадию государственно-принудительной реализации правоприменительного акта¹.

Конкретизируя этапы такой деятельности относительно содержания административно-юрисдикционного производства, ученые, как правило, выделяют четыре стадии: возбуждение дела, его рассмотрение, исполнение принятого решения и факультативную стадию – пересмотр решения по делу.

Так, по мнению В.Д. Сорокина, «административно-юрисдикционное производство включает в себя стадии возбуждения административного дела, рассмотрения дела и принятия решения, обжалования решения, его исполнения»². Аналогичной точки зрения о составе стадий административно-юрисдикционного производства придерживается А.Ю. Якимов³.

Как считает И.В. Панова, «административно-юрисдикционному производству свойственны стадии возбуждения дела, принятия решения, его исполнения, пересмотра решения»⁴.

¹ См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1982. С. 535; *Протасов В.Н.* Теория государства и права: учебное пособие для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 119; *Кузакбирдиев С.С.* Проблемы определения завершающей стадии правоприменения // Научный вестник Тюменского юридического института МВД России: сборник научных трудов. Тюмень, 2002. С. 10.

² *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: Учебник. СПб, 2004. С. 221.

³ См.: *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 7-8.

⁴ *Панова И.В.* Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 73.

Законодательство, которое устанавливает порядок осуществления дисциплинарного производства как вида административно-юрисдикционного производства, не закрепляет четкого перечня его стадий.

Как считает А.А. Абрамова, дисциплинарное производство включает в себя стадии выявления дисциплинарного правонарушения и подготовки дела, рассмотрения дела и наложения взыскания, прекращения производства¹.

О.Э. Лейст выделял такие стадии, как возбуждение дисциплинарного дела, проверка, подготовка решения, его вынесение, обжалование².

А.И. Каплунов считает, что «дисциплинарное производство, следуя логике правоприменительного юрисдикционного процесса, включает в себя стадию, на которой устанавливается состав правонарушения, а его признаки фиксируются в процессуальном документе и подтверждаются доказательствами (возбуждение); стадию, на которой определяется норма, устанавливающая ответственность, и мера ответственности, а принятое решение закрепляется в соответствующем юрисдикционном акте (рассмотрение и принятие решения); стадию, на которой обеспечивается исполнение принятого решения (исполнение решения). Вышеуказанные основные стадии юрисдикционного процесса в полной мере соответствуют логико-функциональной последовательности решения задач производства по дисциплинарным делам и определяют его содержание и динамико-временную характеристику как процессуальной формы реализации дисциплинарной ответственности»³.

Д.Н. Бахрах в структуре дисциплинарного производства различал такие стадии, как «служебное разбирательство, рассмотрение дисциплинарного дела, пересмотр дела, исполнение наложенного взыскания»⁴.

¹ См.: Абрамова А.А. Дисциплина труда в СССР (правовые вопросы). М., 1969. С. 138.

² См.: Лейст О.Э. Санкция и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 137.

³ Каплунов А.И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования нормативной основы административно-процессуальной деятельности // Уголовно-исполнительное право. 2017. Т. 12, № 4. С. 494.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2000. С. 589.

Аналогичной точки зрения относительно состава стадий дисциплинарного производства придерживается ряд иных авторов¹.

Рассмотрение существующих в учебной и научной литературе точек зрения о составе стадий дисциплинарного производства позволяет сделать вывод, что большинство ученых включает в его содержание такие, как возбуждение дела; рассмотрение дела и принятие решения; исполнение принятого решения. В качестве факультативных стадий отдельные исследователи выделяют служебную (дисциплинарную) проверку и пересмотр решения по делу².

При решении вопроса о перечне стадий дисциплинарного производства следует также обратить внимание на то, какие задачи оно преследует. В качестве таковых в юридической науке выделяется своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела; разрешение его в точном соответствии с законодательством; обеспечение исполнения вынесенного акта³. Необходимость реализации данных задач обуславливает обязательность существования в структуре дисциплинарного производства стадии возбуждения дисциплинарного производства, стадии рассмотрения дела и стадии реализации мер дисциплинарной ответственности.

Сущность стадии возбуждения дисциплинарного производства состоит в инициировании субъектами дисциплинарной власти действий, которые направлены на получение первичной информации о предполагаемом дисциплинарном проступке или коррупционном правонарушении. При

¹ См., например: *Жерлицын Б.И.* Особенности дисциплинарного производства по советскому законодательству // Материалы IX конференции молодых ученых. Минск, 1965. С. 28-33; *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 40; *Чухраева М.С.* Стадии производства по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими // Военное право. 2010. № 4. С. 63; *Рогожкина Е.А.* Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 19-20.

² См., например: *Колосков А.М.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 141; *Шурупова Е.А.* Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. С. 142.

³ См.: *Лапина М.А.* Институт дисциплинарного производства: теория и практика // Закон. Право. Государство. 2016. № 2. С. 75-89.

установлении фактических обстоятельств деяния осуществляется их фиксация в процессуальном документе.

Таким образом, цель стадии возбуждения заключается в установлении условий, которые необходимы для законного и обоснованного возбуждения дела, иными словами, в определении законности повода и наличия достаточных оснований для возбуждения дела¹. Э.Л. Лещина выделяет такие задачи стадии возбуждения дисциплинарного производства, как «выявление, прием, регистрация сведений о факте возможного совершения государственным служащим дисциплинарного проступка; истребование объяснения от государственного служащего об обстоятельствах совершения дисциплинарного проступка; доказывание наличия или отсутствия юридически значимых фактов и обстоятельств и их документальное закрепление»².

Особенностью возбуждения производства по факту совершения коррупционного правонарушения является обязательность проведения проверки. При этом большинство ученых разграничивают проверку по профилактике коррупционных и иных правонарушений и служебную проверку.

Так, по мнению А.Л. Юсупова, законодательство о проведении служебной проверки не должно распространяться на рассматриваемое производство. Как считает автор, имеются основания полагать, что «речь идет о разных проверках, на основе того, что их проводят субъекты, имеющие различные полномочия, и, помимо этого, имеются различия в обстоятельствах,

¹ См.: *Терещук С.С.* Особенности стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 24 марта 2023 г.) / Под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб., 2023. С. 600.

² *Лещина Э.Л.* Стадии производства по дисциплинарным делам государственных служащих Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 11. С. 26.

которые подлежат установлению, а также в сроках проверок»¹. Аналогичной точки зрения придерживается Т.Я. Хабриева².

На различный характер проверки по профилактике коррупционных и иных правонарушений и служебной проверки указывает законодательно установленное разграничение участников данных процедур. Так, в отличие от служебной проверки, проверка по профилактике коррупционных правонарушений осуществляется подразделением кадровой службы, доклад которой может быть направлен в комиссию по урегулированию конфликтов интересов (аттестационную комиссию). Данный субъект не участвует в дисциплинарном производстве, осуществляемом в общем порядке.

При исследовании служебно-дисциплинарного производства, осуществляемого по общим основаниям, ряд авторов определяет служебную проверку в качестве отдельной стадии производства.

Так, по мнению Ю.С. Адушкина, служебная проверка является отдельной стадией производства в случае, если законодательство закрепляет обязательность ее проведения³. Мнения относительно характера служебной проверки как отдельной стадии производства придерживается М.Б. Добробаба⁴.

Проверка, осуществляемая при возбуждении дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, является обязательным этапом стадии возбуждения дела. Кроме того, такая проверка не может рассматриваться как отдельная стадия производства в связи с тем, что ее задачи тождественны задачам стадии возбуждения дела.

Следует отметить, что помимо проведения проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на

¹ Юсуфов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С 27.

² См.: Хабриева Т.Я. Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы третьего Евразийского антикоррупционного форума / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015. С. 24-40.

³ См.: Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 42.

⁴ См.: Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 241

замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, законодательные акты, регламентирующие порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, предусматривают возможность направления результатов такой проверки на рассмотрение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. В настоящее время рассмотрение результатов проверки данной комиссией является факультативным этапом стадии возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях.

Однако в соответствии с Указом Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹ (далее – Указ № 821), «задачей комиссии является содействие государственным органам в обеспечении соблюдения государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции; в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции. На заседании комиссии рассматривается вопрос о соблюдении государственными служащими требований к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов. По итогам заседания может быть принято решение рекомендовать руководителю применить к государственному служащему конкретную меру дисциплинарной ответственности».

¹ См.: Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») (ред. от 25 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446; 2022. № 18. Ст. 3053.

Таким образом, проведение заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов позволяет обеспечить повышение уровня объективности последующего принятия решения о применении взыскания, поскольку при этом должны быть всесторонне исследованы материалы проверки. Поэтому существующее в настоящее время правовое закрепление факультативного характера данного этапа представляется противоречащим принципам объективности и всесторонности рассмотрения дела, обоснованности дисциплинарного взыскания.

На недостаточность нормативно установленных гарантий учета позиции обозначенной комиссии также указал А.А. Гришковец. Так, по мнению ученого, решение о применении дисциплинарного взыскания в рассматриваемом производстве должно быть мотивированным. Снижению субъективности применения взыскания должно способствовать уведомление всех членов комиссии в письменной форме не только о самом решении, но и о тех мотивах, которыми руководствовался субъект дисциплинарной власти, принимая решения вопреки рекомендации комиссии¹. Кроме того, в научной литературе высказываются обоснованные сомнения относительно рекомендательного, а не обязательного характера ее решений².

Цель стадии рассмотрения дисциплинарного дела состоит в установлении фактических обстоятельств совершенного деяния, вины лица, привлекаемого к ответственности, и принятии соответствующего решения. Исследователи проблем дисциплинарной ответственности дают различные наименования данной стадии: «стадия рассмотрения материалов по дисциплинарному проступку и принятие по ним решения»³; «стадия

¹ См.: *Гришковец А.А.* Коррупционный проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия. Сборник материалов X международной научно-практической конференции. Том 2. Пермь, 5-7 апреля 2023 года. С. 105.

² См.: *Черкасов К.В.* Некоторые аспекты совершенствования законодательства в области разрешения конфликта интересов на государственной службе // *Гражданин и право.* 2014. № 2. С. 8.

³ См., например: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. С. 80-81; *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: монография. Воронеж, 2011. С. 135-136; *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная

рассмотрения дела о дисциплинарном проступке и принятия по нему решения»¹; «издание приказа по дисциплинарному делу или прекращение дисциплинарного дела»².

На стадии рассмотрения дисциплинарного дела оно рассматривается и разрешается по существу; предпринимаются действия, направленные на установление объективной истины, наличия или отсутствия факта совершения дисциплинарного проступка или коррупционного правонарушения; решается вопрос о возможности применения к виновному в совершении деяния законного, обоснованного и справедливого дисциплинарного взыскания.

Необходимость существования в структуре дисциплинарного производства стадии реализации меры дисциплинарной ответственности объясняется тем, что механизм такой реализации выступает в качестве неотъемлемого логического компонента производства, поскольку его отсутствие делает бессмысленными все остальные стадии производства.

В юридической науке данный этап именуют «стадией исполнения решения по делу»³; «стадией исполнения дисциплинарного взыскания»⁴; «стадией исполнения решения о наложении дисциплинарного взыскания»⁵. Однако общепринятой позицией является рассмотрение данной стадии как этапа, направленного на реализацию мер дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка или дисциплинарного коррупционного правонарушения.

Целью стадии реализации меры дисциплинарной ответственности является своевременное обращение акта о наложении дисциплинарного взыскания к исполнению, полное исполнение его положений, контроль за

ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 241.

¹ *Панова И.В.* Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 46 с.

² *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. М., 2011. С. 307.

³ См., например: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. С. 80-81; *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 241.

⁴ *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. М., 2011. С. 612.

⁵ *Панова И.В.* Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 46 с.

исполнением акта. Исполнение дисциплинарного взыскания направлено на оказание предупредительного воздействия как на лицо, виновное в совершении деяния, так и на иных лиц. В дальнейшем лицо претерпевает отрицательные последствия наложения на него дисциплинарного взыскания. После окончательного исполнения принятого решения производство по дисциплинарному делу завершается.

Своевременное и точное исполнение принятого решения о применении дисциплинарного взыскания представляет собой важнейшую гарантию обеспечения принципа неотвратимости наказания. Особое значение надлежащая правовая регламентация данной стадии приобретает в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях ввиду правового закрепления принципа неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения в Законе № 273-ФЗ. Необходимость соблюдения принципа неотвратимости наказания отражается на специфике стадии исполнения дисциплинарного взыскания в рамках рассматриваемого производства, которая заключается в отсутствии законодательных норм, предусматривающих возможность досрочного снятия примененного взыскания. Это отличает рассматриваемую стадию в структуре дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях от соответствующей стадии в структуре служебно-дисциплинарного производства, осуществляемого по общим основаниям.

Важно отметить, что стадия возбуждения дисциплинарного производства и стадия реализации меры дисциплинарной ответственности относительно стадии рассмотрения дела являются обеспечивающими. Так, первоначальная стадия – стадия возбуждения дисциплинарного производства, направлена на обеспечение рассмотрения дела путем сбора доказательств, процессуального оформления материалов. В свою очередь, стадия реализации мер дисциплинарной ответственности направлена на исполнение решения о применении дисциплинарного взыскания.

Отдельного рассмотрения требует вопрос об отнесении пересмотра решения о дисциплинарном взыскании к числу стадий рассматриваемого производства.

Этап пересмотра решения о дисциплинарном взыскании в юридической науке носит различные наименования. Ряд авторов называют его «стадией обжалования (опротестования) постановления по делу»¹, иные авторы – «стадией обжалования (опротестования) и пересмотра постановления по делу»², «стадией пересмотра дела и вынесения решения»³, стадией пересмотра решения о наложенном дисциплинарном взыскании в соответствии с жалобой государственного служащего⁴. Однако наименование данного этапа должно прежде всего отражать его целевую направленность и содержание процессуальной деятельности.

Так, его целью является решение вопроса о законности, обоснованности и справедливости примененного дисциплинарного взыскания посредством рассмотрения уполномоченным субъектом жалобы. В качестве такового выступает комиссия государственного органа по служебным спорам или суд. В связи с этим наиболее обоснованным является его наименование как пересмотра решения о дисциплинарном взыскании.

В теории юридического процесса рассматриваемый этап определяется как факультативная стадия производства⁵. Это обусловлено тем, что пересмотр решения о дисциплинарном взыскании возможен лишь в случае наличия соответствующей жалобы. Инициатором служебного спора может

¹ См., например: *Студеникина М.С.* Что такое административная ответственность? М., 1990. С. 79; *Тищенко Н.М.* Правовой статус субъектов производства по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1998. С. 13; *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 80.

² См., напр.: *Туганов Ю.Н.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных сил Российской Федерации на контрактную систему комплектования : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 194; *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 129-130.

³ *Якимов А.Ю.* Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация). М., 1996. Ч. III. С. 11.

⁴ См.: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. С. 42.

⁵ См.: *Лебедев В.М.* Воспитательная функция советского трудового права. М., 1981. С. 125-128.

стать государственным служащий, лицо, которое ранее занимало должность государственной службы, а также субъект, осуществляющий контроль за тем, насколько законно и обоснованно было применено дисциплинарное взыскание.

Однако при определении места пересмотра дисциплинарного взыскания в структуре дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях необходимо обратить внимание на правовую природу данного этапа.

Так, деятельность, в рамках которой происходит разрешение спора, представляет собой автономные процессуальные отношения. У такой деятельности имеется своя структура, включающая в себя определенную совокупность процессуальных действий; комплекс лиц, принимающих участие в ней, процессуальные сроки, собственный предмет, а также собственные виды принимаемых решений. Стороны, принимающие участие в споре, занимают противоположные позиции, в связи с чем необходимо вмешательство в спор субъекта юрисдикции, в качестве которого выступает комиссия государственного органа по служебным спорам или суд.

При обжаловании решения о наложении дисциплинарного взыскания в суд служебный спор рассматривается в порядке административного судопроизводства. Такое производство обладает специфическим субъектным составом, а также своей процессуальной формой, специфическими итоговыми решениями. Кроме того, административное судопроизводство и дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях имеют различную целевую направленность, что не позволяет включить пересмотр решения о дисциплинарном взыскании в структуру соответствующего производства в качестве его стадии. Стоит согласиться с мнением М.В. Преснякова о том, что цели дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях и служебного спора не совпадают в связи с тем, что в первом случае речь идет о справедливом разбирательстве, по результатам которого выносится решение о наложении дисциплинарного

взыскания на государственного служащего, совершившего коррупционное правонарушение, а во втором случае речь идет о защите прав и интересов лиц, участвующих в споре¹.

Аналогичного мнения о правовой природе пересмотра дисциплинарного взыскания придерживается Е.А. Рогожкина, отмечая, что «пересмотр принятого по дисциплинарному делу решения осуществляется в рамках самостоятельного процессуального производства»². При этом в структуру производства по дисциплинарному делу автор включает лишь «стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу; рассмотрения дисциплинарного дела и принятия по нему решения; исполнения приказа о назначении дисциплинарного взыскания»³.

Обобщая вышеизложенное, следует сделать вывод о том, что процессуальная деятельность по оспариванию вынесенного в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях решения обладает самостоятельным характером, поэтому не может являться стадией рассматриваемого административно-юрисдикционного производства. Рассмотрение судом или комиссией государственного органа по служебным спорам или жалобы о законности примененного дисциплинарного взыскания находится за пределами производства.

При анализе совокупности стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях следует отметить, что их не следует рассматривать в качестве простой суммы элементов. Необходимо обратить внимание на их системный характер и взаимосвязи.

¹ См.: *Пресняков М.В.* Антикрупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // *Административное право и процесс*. 2019. № 11. С. 6-12.

² См.: *Рогожкина Е.А.* Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 12.

³ См.: *Рогожкина Е.А.* Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 12.

Система является философским понятием. Еще Аристотель понимал под системой «нечто целое, состоящее из рода и вида; множество, сведенное в одно существо»¹.

Понимание системы как целостной совокупности встречается в работах многих исследователей. Так, по мнению К. Черри, система есть «целое, составленное из многих частей».²

И.М. Верецагин под системой понимает совокупность взаимодействующих элементов, предназначенную для выполнения заранее определенной функции³.

Ю.И. Черняк предлагает определение системы как «взаимосвязанного комплекса элементов, выделенных из окружающей среды и рассматриваемых как нечто целое»⁴.

В.П. Кузьмин отмечает, что именно в целостности проявляется интегративные свойства, без которых нельзя говорить о системе⁵.

Таким образом, под целостностью системы следует подразумевать такой уровень связанности ее элементов, который позволяет им функционировать в качестве единого образования.

Признак целостности в полной мере характеризует совокупность стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях. Он проявляется в наличии общей цели, которая состоит в процессуальном обеспечении привлечения государственного служащего к ответственности дисциплинарного характера за нарушение законодательства о противодействии коррупции. Промежуточные цели стадий обеспечивают достижение общей цели производства.

¹ Аристотель. Категории / пер. А.В. Кубицкого; ред., вступ. ст. и прим. Г.Ф. Александрова. М., 1939. С. 55.

² Черри К. Человек и информация. М., 1972. С. 351.

³ См.: Верецагин И.М. Воспроизводственные проблемы планового управления регионом. Новосибирск, 1989. С. 223.

⁴ Черняк Ю.И. Теоретические вопросы экономической кибернетики. М., 1967. С. 12.

⁵ См.: Кузьмин В.П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса. 2-е изд. М., 1980. С. 257.

Кроме того, целостность системы стадий проявляется в невозможности их изъятия из структуры производства. Как справедливо отмечает Ю.К. Якимович, «можно представить себе производство, в котором отсутствовали бы те или иные действия, но нельзя представить себе производство, которое не находилось бы на какой-либо стадии. Именно система стадий образует "каркас", "скелет", при помощи которого организуется, упорядочивается содержание производства»¹.

Действительно, каждая из стадий в системе производства имеет собственное назначение, функциональную роль и логическое место, а без достижения правового результата в рамках стадии не представляется возможной дальнейшая процессуальная деятельность. Стадии взаимосвязаны и взаимообусловлены. Невозможно применение стадий в изоляции друг от друга, и лишь их совокупность обеспечивает достижение необходимого результата.

Следующим обязательным признаком системы является наличие элементов, взаимодействующих между собой определенным образом внутри нее. Элемент системы – это ее «минимальный компонент, совокупность которых прямо или опосредованно складывается в систему»².

Так, согласно Л. фон Берталанфи, основоположнику теории систем, система – это комплекс взаимодействующих элементов³.

А.Н. Аверьянов определяет систему как «отграниченное, взаимосвязанное противоречивым взаимодействием единство тел или элементов»⁴.

При этом ученые подчеркивают необходимость упорядоченного взаимодействия элементов системы.

¹ Якимович Ю.К. Система стадий в уголовном судопроизводстве // Вестник Томского государственного университета. 1999. № 267. С. 106.

² Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 22.

³ См.: Bertalanffy L. von. An Outline of general System Theory // The British journal for the philosophy of Science. 1950. Vol. 1. № 2. С. 134-165.

⁴ Аверьянов А.Н. Категория «система» в диалектическом материализме. М., 1974. С. 43.

Так, В.С. Тюхтин и Ю.А. Урманцев считают, что система должна иметь собственную структуру, а ее элементы подчиняться законам композиции, то есть, быть упорядоченными¹.

По мнению С.С. Алексева, «структура обеспечивает сохранение единства явления как системы, при помощи нее организуется, упорядочивается содержание данного явления. Именно такая структура свойственна праву»².

Таким образом, система всегда представляет собой определенным образом организованную совокупность элементов. В качестве таковых выступают и стадии производства. Внутренняя организация системы стадий проявляется в том, что порядок осуществления производства, последовательность его стадий, круг их участников, процессуальные сроки, основаны на законодательных нормах. Необходимый результат производства может быть получен только по итогам последовательной реализации его стадий.

Кроме того, следует отметить, что порядок осуществления стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях является специфическим, свойственным лишь ему, что свидетельствует о наличии у системы его стадий свойства самостоятельности.

Помимо перечисленных признаков, систему характеризует такой признак, как наличие у нее свойств, которые не имеют отдельно взятые ее элементы.

Так, по мнению В.Г. Афанасьева, «под системой следует понимать совокупность объектов, взаимодействие которых вызывает появление новых, интегративных качеств, не свойственных отдельно взятым образующим систему компонентам»³.

¹ См.: Диалектика познания сложных систем: монография / под ред. В.С. Тюхтина. М., 1988. С. 156.

² Алексеев С.С. Структура советского права. М, 1975. С. 5.

³ Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном сознании // Вопросы философии. 1973. № 6. С.

В.М. Сырых отмечает, что «основным признаком системы следует считать интегральность, то есть наличие у явления свойств, признаков, не присущих отдельным составляющим его компонентам»¹.

По определению П.К. Анохина, «системой можно считать только такой комплекс компонентов, взаимодействие которых обеспечивает получение фокусированного полезного результата»².

Обозначенный признак проявляется в том, что отдельные стадии дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях имеют свою целевую направленность, которая заключается в необходимости достижения промежуточного правового результата. Целью же системы стадий становится получение такого правового состояния, которое характеризуется упорядоченностью общественных отношений в области противодействия коррупции на государственной службе, их приведением в соответствие с установленными правилами, обеспечением их надлежащего функционирования и развития. Кроме того, новым качеством для системы стадий становится ее особый административно-юрисдикционный характер, не тождественный характеру отдельных элементов ее структуры. Безусловно, каждая стадия в отдельности также предназначена для решения частных задач административной юрисдикции. Однако лишь система стадий образует соответствующее производство как особую разновидность административно-юрисдикционной деятельности, обеспечивая разрешение дела в соответствии с требованиями закона и эффективное применение мер дисциплинарного принуждения. Объединенные процессуальной формой дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе процессуальные действия в системе составляют правовой механизм, способствующий достижению преследуемой законодателем цели указанной системы.

¹ *Сырых В.М.* Структура, генезис, система как элементы исторического и логического методов познания права : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 1970. С. 197.

² *Анохин П.К.* Принципиальные вопросы общей теории функциональных систем. В кн.: Принципы организации функций. М., 1973. С. 28.

Таким образом, наличие у совокупности стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе признака целостности; внутреннего деления на элементы, взаимодействующие между собой в определенном порядке; наличие свойств, которые не имеют отдельно взятые элементы, позволяет говорить о том, что такая совокупность обладает системным характером, обеспечивающим последовательное достижение задач производства.

Проведенное исследование стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе позволяет сделать ряд выводов:

1. Система стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе представляет собой целостную, построенную на основе внутреннего деления совокупность взаимосвязанных элементов – видов стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, обладающую качественно новыми свойствами (нацеленность на гармонизацию общественных отношений в области административно-правового противодействия коррупции на государственной службе; объединение процессуальных действий в правовой механизм, способствующий достижению преследуемой законодателем цели; обусловленный спецификой цели и правового механизма особый характер производства, выделяющий его в качестве обособленной разновидности дисциплинарного производства), которые позволяют обеспечить последовательное решение стоящих перед ним задач. Указанную систему составляют стадии: 1) возбуждения дисциплинарного производства; 2) рассмотрения дела; 3) реализации меры дисциплинарной ответственности.

2. Сугубо факультативный характер этапа заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов противоречит принципам объективности и всесторонности рассмотрения дела, обоснованности

дисциплинарного взыскания. В связи с этим необходимо правовое закрепление обязательности проведения данного заседания в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях в случае, если имеются признаки нарушения конфликта интересов.

3. Рассмотрение судом или комиссией государственного органа по служебным спорам жалобы о законности примененного дисциплинарного взыскания находится за пределами дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях.

ГЛАВА 2. ВИДЫ СТАДИЙ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О КОРРУПЦИОННЫХ НАРУШЕНИЯХ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Возбуждение дисциплинарного производства по факту совершения государственным служащим коррупционного правонарушения

Первоначальной стадией рассматриваемого дисциплинарного производства является его возбуждение. Процессуальные действия, осуществляемые на данной стадии, обеспечивают возможность дальнейшего рассмотрения дела о коррупционном правонарушении. Данное обстоятельство свидетельствует о важности ее четкой правовой регламентации и устранения проблем законодательства, которые негативно отражаются на оперативности возбуждения дела.

Ю.С. Адушкин отмечает, что «цель стадии возбуждения дисциплинарного производства состоит в официальном информировании органов (должностных лиц) о проступках, совершенных подпадающими под их дисциплинарную власть лицами»¹. При этом, как указывает ученый, «о

¹ См.: Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / Под ред. В.М. Манохина. Саратов, 1986. С. 78-79.

возбуждении производства можно говорить лишь в том случае, когда соответствующее информирование носит официальный характер. Оно должно быть основано на полномочиях компетентных субъектов провести по факту проступка необходимое разбирательство»¹.

Существуют и иные точки зрения относительно цели стадии возбуждения.

По мнению А.И. Каплунова, ее цель состоит в том, чтобы зафиксировать признаки состава деяния в процессуальном документе и подтвердить их доказательствами².

А.В. Никифоров отмечает, что «на стадии возбуждения дела собираются доказательства вины, устанавливается факт совершения дисциплинарного проступка, выясняются причины, условия и обстоятельства нарушения служебной дисциплины, дается соответствующая квалификация совершенному деянию»³.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что в рамках стадии возбуждения дисциплинарного производства еще нет оснований говорить о доказывании наличия всех признаков состава деяния, поскольку при установлении факта проступка следует вынести решение о привлечении соответствующего виновного лица к ответственности. Такое решение выносится лишь по итогам стадии рассмотрения дела.

В свою очередь, стадия возбуждения дисциплинарного производства носит обеспечительный характер относительно последующей стадии рассмотрения дела, ввиду чего имеет собственные задачи.

Так, Э.Л. Лещина считает, что «задачами стадии возбуждения дисциплинарного производства выступают выявление, прием, регистрация сведений о факте возможного совершения государственным служащим

¹ См.: Там же.

² См.: Каплунов А.И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования нормативной основы административно-процессуальной деятельности // Уголовно-исполнительное право. 2017. Т. 12, № 4. С. 494.

³ Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 110.

дисциплинарного проступка; истребование объяснения от государственного служащего об обстоятельствах его совершения; доказывание наличия или отсутствия юридически значимых фактов и обстоятельств и их документальное закрепление»¹.

По мнению Ю.В. Егоровой, «к задачам рассматриваемой стадии относятся выявление, прием, регистрация сведений о факте предполагаемого деяния; истребование объяснения от государственного служащего по поводу обстоятельств его совершения; документальное закрепление юридически значимых фактов и обстоятельств»².

А.М. Колосков отмечает, что «задачей стадии возбуждения является получение субъектом дисциплинарной власти информации о совершении дисциплинарного проступка, а в ее содержание входят такие этапы, как обнаружение факта совершения проступка; информирование субъекта дисциплинарной власти о его совершении; анализ полученной информации; проверка достоверности поводов возбуждения производства и отсутствия исключających его обстоятельств; принятие субъектом дисциплинарной власти решения о возбуждении дисциплинарного дела, проведении служебной проверки, передаче материалов дела на рассмотрение»³.

Обобщая вышеизложенное, необходимо сделать вывод о том, что процессуальные действия, которые подлежат осуществлению в рамках стадии возбуждения дисциплинарного производства, имеют своей целью получение достаточных данных, указывающих на наличие признаков противоправного деяния и обеспечение последующего рассмотрения дела.

Цель стадии возбуждения дисциплинарного производства состоит в установлении возможности для рассмотрения дела по существу. На стадии возбуждения требуется установить процессуальные условия, которые

¹ *Лецина Э.Л.* Принципы служебного дисциплинарного производства // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 26.

² *Егорова Ю.В.* Проблемы дисциплинарной ответственности дистанционных работников // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран. Иркутск. 2019. С. 164-167.

³ *Колосков А.М.* Особенности стадии возбуждения дисциплинарного дела в отношении сотрудника уголовно-исполнительной системы // Пенитенциарная наука. 2009. № 8. С. 35-37.

необходимы для определения законности повода возбуждения дисциплинарного производства и достаточности оснований для этого¹.

Соответственно, стадия возбуждения дисциплинарного производства выполняет такие задачи, как выявление информации о факте возможного совершения дисциплинарного проступка или коррупционного правонарушения; истребование объяснения от государственного служащего об обстоятельствах их совершения; доказывание наличия имеющих отношение к делу обстоятельств.

Данные цели и задачи присущи как стадии возбуждения дисциплинарного производства, осуществляемого по общим основаниям, так и аналогичной стадии в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

Из этого следует, что стадию возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе можно понимать как процессуальные действия, направленные на получение первичной информации о предполагаемом коррупционном правонарушении и обеспечение возможности рассмотрения дела по существу.

Обязательным этапом стадии возбуждения рассматриваемого производства выступает проведение проверки.

Однако законодательство о государственной службе также устанавливает, что перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка (на военной службе – разбирательство). В связи с этим возникает вопрос о соотношении данных проверок.

В словаре русского языка слово «проверка» означает «удостоверение в правильности чего-либо; обследование с целью контроля, надзора; проведение испытаний для выяснения чего-либо»².

¹ См.: Терещук С.С. Проверка в рамках дисциплинарного производства по факту совершения государственным служащим коррупционного правонарушения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 5. С. 154.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1990. С. 604.

Как отмечает Э.Л. Лещина, служебная проверка – это вид процессуальной деятельности, на основании которого решается вопрос о виновности или невиновности государственного служащего в совершении дисциплинарного проступка¹.

Л.М. Колодкин понимает ее как «метод, направленный на всестороннее изучение, выявление и устранение фактов нарушений служебной дисциплины и законности государственными служащими»².

По мнению А.В. Никифорова, «служебная проверка – это урегулированный нормативными правовыми актами процесс собирания, исследования и оценки компетентными должностными лицами доказательственной информации и использование ее для установления наличия или отсутствия факта правонарушения и вины в деянии лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности»³.

Сходной точки зрения придерживается А.В. Сухинин, определяя ее как «комплекс действий должностных лиц, уполномоченных на ее проведение, направленных на полное, всестороннее, объективное исследование обстоятельств, с внесением предложений об ответственности виновных либо прекращении проверки за отсутствием признаков нарушения, а также осуществление профилактических мер с устранением причин и условий, способствовавших нарушению»⁴.

Общей чертой позиций ученых является рассмотрение служебной проверки как комплекса процессуальных действий, направленных на обеспечение субъекта дисциплинарной власти подробной и достоверной информацией, необходимой для принятия законного и объективного решения в рамках последующей стадии рассмотрения дела. Порядок ее проведения

¹ См.: Лещина Э.Л. Совершенствование процессуальных основ служебной проверки в системе государственной службы Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2020. № 4. С. 15-24.

² Колодкин Л.М. Организация работы с кадрами в ОВД. М., 1990. С. 27.

³ Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 108.

⁴ Сухинин А.В. Служебная проверка в органах внутренних дел: учеб. пособие. М., 1997. С. 20.

закреплен нормами административного права, поскольку вопросы государственной службы, дисциплинарной ответственности государственных служащих, относятся к предмету административно-правового регулирования.

По результатам проведения служебной проверки выносится предложение о применении к служащему дисциплинарного взыскания или о его неприменении, а по ее окончании составляется акт. Кроме того, служебная проверка имеет своей целью обеспечение рассмотрения дела путем сбора доказательств, процессуального оформления материалов. Из этого следует, что служебную проверку следует рассматривать в качестве обязательного этапа стадии возбуждения, которая имеет аналогичные цели.

В свою очередь, проверка в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях в юридической науке рассматривается в качестве обязательного этапа производства, направленного на установление обстоятельств совершения коррупционных проступков¹.

Законодательные акты указывают на необходимость проведения такой проверки в рассматриваемом производстве. Так, в соответствии с ними, взыскания за коррупционные правонарушения применяются на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений или уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации.

Однако обозначенная формулировка представляется некорректной. В ней говорится о том, что проверка проводится подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Вместе с тем из ее содержания не ясно, идет ли речь о служебной проверке или об отдельной разновидности проверки, порядок проведения которой регламентирован Указом Президента

¹ См.: *Добробаба М.Б.* Особенности внесудебного дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2017. № 1. С. 86-89.

РФ № 1065¹, а для государственных гражданских служащих субъектов РФ – соответствующими нормативными правовыми актами регионального уровня². Аналогичную неясность содержат статьи иных законодательных актов, регламентирующих порядок применения к государственным служащим дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения. Вследствие этого на практике имелись случаи, когда взыскания за совершение дисциплинарных коррупционных правонарушений назначались по результатам служебной проверки³.

Ст. 13.5 Закона № 273-ФЗ закрепляет порядок осуществления проверок в случае увольнения (прекращения полномочий) лиц, на которые распространены ограничения, запреты, требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и (или) обязанности, установленные в целях противодействия коррупции.

Из содержания обозначенной статьи следует, что законодатель связывает необходимость проведения проверки и применение дисциплинарного взыскания за совершенное коррупционное правонарушение, устанавливая, что после ее завершения и до принятия решения о применении к государственному служащему взыскания, лицу, принявшему решение об ее осуществлении, представляется доклад о ее результатах. При этом в ст. 13.5 Закона № 273-ФЗ говорится о «проверке достоверности и полноты представленных им сведений о доходах, об имуществе и обязательствах

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению») (ред. от 25 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588; 2022. № 18. Ст. 3053.

² См., например: Указ Главы Республики Крым «О проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных отдельными категориями лиц, и соблюдения ими запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=2&nd=219041605&intelsearch= (дата обращения: 24.06.2023).

³ См., например: Апелляционное Определение Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда по делу № 11-8408/2017 от 4 июля 2017 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

имущественного характера, и (или) соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, и (или) исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции». Однако данная статья посвящена правовому регулированию лишь той ситуации, когда лицо, в отношении которого проводилась проверка, было уволено или его полномочия были прекращены до завершения соответствующей проверки.

Таким образом, требуется конкретизировать статьи законодательных актов, посвященные правовому регулированию осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, в части указания наименования рассматриваемой проверки – «проверка достоверности и полноты представленных государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и (или) соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, и (или) исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции».

Исследователи отмечают, что «проведение проверки в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях инициируется руководителями государственных органов, что свидетельствует о единстве правовой природы рассматриваемого института с общим дисциплинарным производством»¹.

Вместе с тем анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что служебная проверка и проверка, осуществляемая при дисциплинарном производстве по делу о коррупционном правонарушении, имеют различия по субъектам, их осуществляющим.

¹ Лобзов Г.П., Литвинов А.С. Особенности дисциплинарного производства по делам о нарушении законодательства о противодействии коррупции // Вопросы российского и международного права. 2021. Т. 11. № 7. С. 25-30.

Так, на гражданской службе проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа. При этом субъект, проводящий служебную проверку, может различаться в зависимости от вида государственной службы. Например, проведение служебной проверки в отношении федеральных государственных служащих органов прокуратуры Российской Федерации относится к компетенции кадрового подразделения органа прокуратуры, старших прокуроров, прокуроров главного управления и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации по федеральным округам (за исключением управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Центральному федеральному округу), старших помощников, помощников прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров, на которых возложены вопросы кадровой работы, прокурорского работника прокуратуры комплекса «Байконур»¹.

В свою очередь, проверка в рамках дисциплинарного производства по делу о коррупционном правонарушении осуществляется подразделением соответствующего государственного органа, в компетенции которого относится профилактика коррупционных и иных правонарушений, или уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации. При этом, как следует из содержания ст. 13.5 Закона № 273-ФЗ, проверки, осуществляемые уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации, могут проводиться независимо от проверок, осуществляемых подразделениями, должностными лицами либо комиссиями иных органов и организаций.

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 июля 2022 г. № 384 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2022. № 9.

Кроме того, доклад о проведении проверки в отношении гражданского служащего может быть направлен в комиссию по урегулированию конфликта интересов, а в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях в отношении военнослужащего, сотрудника органов внутренних дел, сотрудника федеральной противопожарной службы, сотрудника таможенной службы, сотрудника органов принудительного исполнения, сотрудника Следственного комитета, прокурорского работника – также в аттестационную комиссию. Данный субъект не находит выражение в служебно-дисциплинарном производстве, осуществляемом по общим основаниям.

Следует отметить, что при проведении проверки в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях, в отличие от служебной проверки, участие выборного профсоюзного органа не предусмотрено. Однако данный подход законодателя можно признать спорным, поскольку представление мнения обозначенного субъекта имеет своей целью обеспечение соблюдения прав и свобод государственного служащего, в отношении которого проводится проверка.

В случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов (аттестационную комиссию), требуется наличие ее рекомендации. Вместе с тем существует возможность привлечения служащего к ответственности за совершение коррупционного правонарушения без ее заключения. Об этом свидетельствует содержание статей законодательных актов о государственной службе, закрепляющих необязательность направления доклада о результатах проверки на рассмотрение соответствующей комиссии. Данный вывод также подтверждается судебной практикой¹. Справедливо мнение, что

¹ См., например: Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ульяновского областного суда от 21 октября 2014 г. по делу № 33-3769/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Кировского районного суда г. Санкт-Петербурга от 24 июля 2019 г. № 2А-3050/2019 2А-3050/2019~М-1753/2019 М-1753/2019 по делу № 2А-3050/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Горно-Алтайского городского суда Республики Алтай от 11 августа 2017 г. № 2-1518/2017 2-

«диспозитивный характер указанных положений законодательства выглядит инородным телом в механизме ответственности за совершение коррупционных правонарушений, который в целом основывается на обязательности наказания допустивших их служащих и, соответственно, императивном характере требований закона»¹.

В связи с этим следует признать обоснованной позицию М.Б Добробабы, М.В. Преснякова, С.Е. Чаннова о недопустимости факультативного характера проверки и оценки информации о совершении служащими коррупционных правонарушений комиссией по урегулированию конфликта интересов, поскольку это вызывает риск необоснованного принятия решения².

Таким образом, требуется закрепить в законодательных актах, определяющих порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, что взыскания за совершение коррупционных правонарушений применяются на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и комиссии по урегулированию конфликтов интересов в случае, если имеются признаки несоблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов.

Как справедливо отмечает А.В. Никифоров, «проведение служебной проверки не может быть поручено потерпевшим от проступка и его очевидцам, а также лицам, заинтересованным в результатах проверки в силу родственных, дружеских или, напротив, неприязненных отношений, служебной зависимости от лица, в отношении которого проводится проверка. Эти, а также иные обстоятельства, вызывающие обоснованные сомнения в

1518/2017~М-1337/2017 М-1337/2017 по делу № 2-1518/2017 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ 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. С. 159.

² См.: Добробаба М.Б., Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы. М, 2023. С. 38-42.

объективности лица, производящего проверку, должны выступать в качестве основания к его отстранению от проведения проверки»¹.

Действительно, законодательство устанавливает, что в проведении служебной проверки не может участвовать государственный служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В таких случаях он обязан обратиться с письменным заявлением об его освобождении от участия в ее проведении. При несоблюдении данного требования, результаты служебной проверки признаются недействительными.

Однако нормативно установленный порядок проведения проверки в рассматриваемом производстве аналогичного требования не устанавливает. Представляется, что данный недостаток законодательства необходимо устранить в целях обеспечения принципов беспристрастности и объективности применения мер ответственности за совершение дисциплинарного коррупционного правонарушения.

Субъектами, в отношении которых проводится служебная проверка, выступают государственные служащие.

В свою очередь, субъектами проверки, проводимой в соответствии с Указом Президента РФ № 1065, могут быть не только государственные служащие, но и претенденты на поступление на государственную службу. Между этими типами субъектов имеются отличия. Во-первых, они заключаются в разнице правового положения (к примеру, претендента нельзя отстранить от должности, поскольку он ее еще не замещает, а результаты проверки могут включать рекомендации о приеме лица на службу либо об отказе в приеме). Во-вторых, спектр обстоятельств, которые устанавливаются в ходе проверки, является более узким, за счет исключения необходимости установления признаков коррупционного правонарушения при проверке, осуществляемой в отношении претендента.

¹ Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 110.

Различны и сроки проведения проверок. Проверка в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до 90 дней лицами, принявшими решение о ее проведении.

Срок служебной проверки определяется законодательными и иными нормативными правовыми актами, посвященными прохождению отдельных видов государственной службы. Так, согласно ст. 59 Закона № 79-ФЗ, служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через месяц со дня принятия решения о ее проведении. В органах внутренних дел служебная проверка проводится в течение 30 дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проведения служебной проверки по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя может быть продлен, но не более чем на 30 дней¹. В органах прокуратуры служебная проверка должна быть завершена в срок, установленный руководителем, ее назначившим, но не позднее 15 рабочих дней со дня назначения служебной проверки².

Однако в правовых последствиях проведения данных проверок имеется определенное сходство. Так, в письменном заключении по результатам служебной проверки указываются факты и обстоятельства, установленные в ее рамках; предложение о применении к государственному служащему дисциплинарного взыскания или его неприменении.

По результатам проверки по делу о коррупционном правонарушении, должностному лицу, уполномоченному назначать или назначившему гражданина на должность, представляется доклад, в котором должно содержаться предложение о применении к государственному служащему мер

¹ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 5 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020; Российская газета. № 279. 09.12.2022.

² См.: Приказ Генпрокуратуры России от 28 апреля 2016 г. № 255 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 7.

юридической ответственности или же об отсутствии оснований для применения таких мер.

Таким образом, целью проведения служебной проверки является обеспечение субъекта дисциплинарной власти подробной и достоверной информацией, необходимой для решения вопроса о наличии признаков дисциплинарного проступка – противоправного виновного действия или бездействия государственного служащего, выраженного в нарушении служебной дисциплины, а именно в неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, за совершение которого может быть наложено дисциплинарное взыскание.

В свою очередь, целью проведения проверки в рассматриваемом производстве выступает установление признаков коррупционного правонарушения в действиях или бездействии государственного служащего. Такое деяние является «неисполнением или ненадлежащим исполнением государственным служащим, по его вине возложенных на него обязанностей, несоблюдением запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, за которое государственно-служебным законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность»¹.

И дисциплинарный проступок, и коррупционное правонарушение представляют собой деяния, вступающие в противоречие со служебными обязанностями государственного служащего и нарушающие интересы государственной службы. Как за совершение дисциплинарного проступка, так и за совершение коррупционного правонарушения, применяются дисциплинарные взыскания. Верховный Суд РФ также отмечает, что дисциплинарный проступок, в том числе коррупционный, является основанием дисциплинарной ответственности государственного служащего².

¹ См.: Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 17.

² См.: Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

Из этого следует, что несмотря на нормативно установленное различие в субъектах проведения служебной проверки и рассматриваемого вида проверки и их сроках, они имеют сходные цели – установление наличия признаков деяния, наказуемого в дисциплинарном порядке, в действиях или бездействии государственного служащего.

На основании вышеизложенного проверку в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях необходимо понимать как регламентированный нормами административного права комплекс процессуальных действий, осуществляемых на стадии возбуждения дела, направленных на обеспечение субъекта дисциплинарной власти информацией о признаках коррупционного правонарушения в действиях или бездействии государственного служащего.

Проведение проверки и возбуждение дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях возможно лишь при наличии соответствующего повода.

Так, по мнению Н.В. Жогина и Ф.Н. Фаткуллина, «повод для возбуждения дела – это юридический факт, вызывающий деятельность по его возбуждению»¹.

Однако более корректной представляется позиция тех ученых, которые считают, что «в качестве повода для возбуждения дела необходимо рассматривать не юридический факт как абстрактную категорию, а лишь такое явление объективной действительности, наличие которого вызывает обязанность компетентного субъекта решить вопрос о его возбуждении»².

Придерживаясь данной позиции, Е.О. Бусурина отмечает, что «поводом для возбуждения дисциплинарного дела служат источники, из которых

¹ Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М., 1965. С. 6.

² См., например: Григорьев В.Н. Обнаружение преступления органами внутренних дел. Ташкент, 1986. С. 17; Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М., 2003. С. 104.

компетентные органы и их должностные лица получают сведения о дисциплинарном проступке»¹.

При этом следует учитывать, что поскольку взыскание за совершение дисциплинарного коррупционного правонарушения применяется только после проведения проверки, которая является первоначальным этапом стадии возбуждения, повод для возбуждения дела выступает одновременно и поводом для ее начала.

Как следует из п. 10 Указа Президента РФ № 1065, «основанием для осуществления проверки является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами; работниками подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностными лицами кадровых служб указанных органов, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений; постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями; Общественной палатой Российской Федерации; общероссийскими средствами массовой информации».

Таким образом, основанием для проверки выступает поступление достаточной информации, которая может содержаться в рапорте, докладной записке, или каком-либо ином документе.

Однако в данном пункте речь идет об основаниях для проведения проверки, а не о поводах для возбуждения дела. В этой связи, интерес вызывает мнение Н.Е. Павлова о том, что поступление документов само по себе не служит поводом для возбуждения дела². Стоит также согласиться с

¹ Бусурина Е.О. Поводы для возбуждения дисциплинарного производства в отношении адвоката // Евразийская адвокатура. 2013. № 2. С. 60-64.

² См.: Павлов Н.Е. Возбуждение уголовного производства. М., 1992. С. 9.

мнением В.С. Бялта о том, что «проверка может иметь место лишь при наличии данных, указывающих на совершение лицом правонарушения»¹.

Применительно к дисциплинарному производству по делам о коррупционных правонарушениях, обозначенная позиция представляется справедливой. В рамках рассматриваемого производства, поводом для возбуждения дела и проведения проверки может выступать предположение о наличии признаков коррупционного правонарушения в поступившей информации. Факт поступления информации сам по себе не вызывает необходимости возбуждения дела, поскольку, в соответствии с положениями п. 10 Указа Президента РФ № 1065, информация должна быть достаточной. Кроме того, не может служить основанием для проведения проверки поступление анонимной информации и информации, поступившей в ином виде, кроме письменного.

Таким образом, лишь поступление достаточной информации, представленной в письменном виде, рассматривается в рамках действующего нормативного регулирования проведения проверки в качестве основания для ее проведения.

Как отмечают Л.К. Терещенко, А.М. Цирин, «требование достаточности информации позволяет исключить проверки, которые не имеют под собой каких-либо оснований»².

Вместе с тем необходимо отметить, что использование термина «достаточная информация» в п. 10 Указа Президента РФ № 1065 вряд ли можно признать удачным. Это обусловлено тем, что данный термин имеет недостаточно четкий характер, что, как представляется, не соответствует характеру дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, основанному на принципе неотвратимости

¹ Бялт В.С. Стадии производства по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 2. С. 88-93.

² Терещенко Л.К., Цирин А.М. Достаточность информации как основание проверки соблюдения антикоррупционных требований // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 120.

ответственности, предусмотренному Законом № 273-ФЗ. Неопределенность понятия «достаточность информации» на практике может привести к отказу от проверки информации о нарушении требований антикоррупционного законодательства по усмотрению лица, принявшего решение о ее проведении, что представляется недопустимым.

Поэтому требуется внести в Указ Президента РФ № 1065 изменения, направленные на правовое закрепление формулировки основания для проведения проверки и, тем самым, конкретизацию фактического основания возбуждения рассматриваемого дисциплинарного производства: «наличие информации, свидетельствующей о признаках несоблюдения государственным служащим требований, ограничений, запретов, невыполнения обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, либо недостоверности (неполноты) поданных им сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

Указ Президента РФ № 1065 также не содержит такое основание для проведения проверки, как поступление обращений граждан и организаций. Однако именно граждане и организации нередко являются потерпевшими от коррупционных правонарушений. Стоит согласиться с позицией Р.С. Сорокина, что «граждане и юридические лица, находящиеся вне пределов системы государственной службы и государственного управления, могут выступать критичным источником информации о фактах не только ненадлежащего исполнения обязанностей государственным служащим, но и о фактах коррупции»¹. Поэтому перечень оснований для проведения проверки в Указе Президента РФ № 1065 следует дополнить соответствующим пунктом.

В перечне субъектов, имеющих право представлять информацию, Указ Президента РФ № 1065 не закрепляет государственного служащего. Однако

¹ Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 6.

представляется, что проверка также должна проводиться по заявлению самого государственного служащего – например, в целях опровержения порочащих сведений, касающихся предполагаемого совершения коррупционного правонарушения. В связи с этим устранение обозначенного пробела необходимо в целях обеспечения гарантий прав и законных интересов государственных служащих.

Еще одной проблемой, которая непосредственно сказывается на возможности своевременного возбуждения рассматриваемого производства, является отсутствие четкости в правовой регламентации порядка и сроков уведомления государственными служащими о фактах их склонения к совершению коррупционных правонарушений. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального Закона № 273-ФЗ, государственный служащий обязан уведомлять уполномоченное лицо обо всех случаях обращения к нему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. А.И. Стахов обоснованно указывает на фрагментарный характер регулирования соответствующей процедуры¹.

Закон № 273-ФЗ лишь устанавливает обязательность уведомления. При этом порядок уведомления о фактах обращения в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений, определяются представителем нанимателя (работодателем). Ввиду императивной сущности рассматриваемого производства, данные вопросы должны быть регламентированы в основополагающем нормативном акте, в качестве которого выступает Закон № 273-ФЗ.

Кроме того, в настоящее время ряд нормативных правовых актов не закрепляют конкретных сроков исполнения обязанности по уведомлению. Например, Приказ Росморречфлота от 2 декабря 2009 г. № 94 «Об

¹ Стахов А.И. О некоторых проблемах регламентации административных процедур противодействия коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 215.

утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства морского и речного транспорта о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений»¹, соответствующий Приказ Роснедр от 1 февраля 2010 г. № 62², Приказ Росавиации от 25 мая 2010 г. № 184³, содержат лишь общую норму об обязанности служащих представить письменное уведомление на имя руководителя о фактах обращения. Как справедливо отмечает М.В. Пресняков, «такой подход значительно затрудняет нормальную реализацию данной обязанности и делает проблематичной задачу привлечения гражданского служащего к ответственности за ее неисполнение»⁴.

О.Н. Шерстобоев считает, что необходимо унифицировать порядок уведомления, обязав государственного служащего сообщать информацию о факте обращения незамедлительно⁵. Данный подход находит выражение в отдельных правовых актах⁶. Однако понятие «незамедлительно» является

¹ См.: Приказ Росморречфлота от 2 декабря 2009 г. № 94 «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства морского и речного транспорта о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета. № 46. 05.03.2010.

² См.: Приказ Роснедр от 1 февраля 2010 г. № 62 «Об утверждении Порядка уведомления государственными гражданскими служащими Федерального агентства по недропользованию о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета. № 54. 17.01.2010.

³ Приказ Росавиации от 3 августа 2022 г. № 529-П «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Федерального агентства воздушного транспорта и его территориальных органов о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // // Документ опубликован не был. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Пресняков М.В. Обязанность уведомлять о фактах обращения с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений: проблемы практической реализации // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 38-43.

⁵ См.: Шерстобоев О.Н. Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять обо всех случаях склонения к коррупционному правонарушению: некоторые проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 71-74.

⁶ См., например: Приказ ФСБ РФ от 10 июня 2010 г. № 291 «Об утверждении Порядка уведомления военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов федеральной службы безопасности о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета. № 180. 13.08.2010.

неопределенным, так как законодательство не раскрывает его содержания. Вследствие этого остается неясным, с какого момента можно считать, что лицо не исполнило обязанность уведомить об обращении.

Следует также отметить, что не всегда возможна реализация данной обязанности в день поступления обращения. Так, В.Г. Коврова указывает, что обращение может быть сделано в обстоятельствах, исключающих возможность незамедлительного информирования – например, в позднее время суток¹.

Наиболее обоснованной представляется нормативная регламентация срока уведомления, предпринятая в Приказе Генпрокуратуры России от 12 ноября 2018 года № 751². В соответствии с данным актом, о факте поступления обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений прокурорские работники уведомляют представителя нанимателя не позднее рабочего дня, следующего за днем обращения, а в случае нахождения в отпуске, служебной командировке или отсутствия в связи с нетрудоспособностью – в первый рабочий день после возвращения из командировки и (или) выхода на службу.

Достоинством данного подхода также является исчисление срока в рабочих днях, что снижает риски возникновения проблем в правоприменительной практике. Однако необходимо откорректировать обозначенную норму, устранив неопределенную формулировку «и (или)», указав, что государственный служащий обязан уведомлять о факте обращения в первый рабочий день после его возвращения из командировки или в день выхода на службу. Следует закрепить данное положение в Законе

¹ См.: *Коврова В.Г.* Обязанность сообщения о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений на государственной службе как одна из форм дисциплинарного принуждения // *Полицейский вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации.* 2021. № 1. С. 56.

² См.: *Приказ Генпрокуратуры России от 12 ноября 2018 г. № 751 «Об утверждении Положения о порядке уведомления руководителей (представителей нанимателя) органов и организаций прокуратуры Российской Федерации прокурорскими работниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в Университете прокуратуры Российской Федерации, о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверки представленных сведений»* // *Законность.* 2019. № 1.

№ 273-ФЗ, распространив норму о сроке обращения на всех государственных служащих.

Устранение обозначенных недостатков и законодательных пробелов будет способствовать оперативности возбуждения дела, а также обеспечению реализации принципа справедливости при последующем рассмотрении дела о коррупционном правонарушении.

Подводя итог, необходимо сделать следующие выводы.

1. Стадия возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на получение первичной информации о предполагаемом коррупционном правонарушении и обеспечение возможности рассмотрения дела по существу.

2. Проверка в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе – это совокупность процессуальных действий, осуществляемых на стадии возбуждения дела, направленных на обеспечение субъекта дисциплинарной власти информацией о признаках коррупционного правонарушения в действиях или в бездействии государственного служащего.

3. Действующее нормативно-правовое регулирование возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе характеризуется отдельными недостатками и пробелами, что отрицательно сказывается на объективности и эффективности последующего рассмотрения дела. В целях их устранения необходимо установить обязательность рассмотрения доклада о результатах проверки подразделением кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и комиссии по урегулированию конфликтов интересов, в случае если имеются признаки несоблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов; установить обязательность возбуждения производства при наличии информации о совершении коррупционного правонарушения; закрепить в

Законе 273-ФЗ унифицированный для всех видов государственной службы порядок уведомления о фактах обращения в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений, а также перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, порядок проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений.

Кроме того, в Указ Президента РФ № 1065, регламентирующий порядок проведения проверки на стадии возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, требуется внести изменения, направленные на конкретизацию фактического основания возбуждения рассматриваемого дисциплинарного производства. Им должно выступать наличие информации, свидетельствующей о признаках несоблюдения государственным служащим требований, ограничений, запретов, невыполнения обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, либо недостоверности (неполноты) поданных им сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Также требуется дополнение перечня оснований для проведения проверки таким основанием, как поступление обращений граждан и организаций. В данном акте также следует установить недопустимость участия в проведении проверки государственного служащего, прямо или косвенно заинтересованного в ее результатах.

2.2. Рассмотрение дела о нарушении антикоррупционного законодательства государственным служащим

Центральной стадией дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе выступает рассмотрение дела. В ее рамках устанавливается факт наличия или отсутствия противоправного деяния, а по результатам процессуальных действий может быть принято решение о применении взыскания.

Имеются различные точки зрения относительно определения понятия и назначения стадии рассмотрения.

Так, по мнению М.Б. Добробабы, данная стадия представляет собой «реализацию должностным лицом, наделенным дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, своего права усмотрения в принятии решения о применении или неприменении к государственному служащему дисциплинарного взыскания»¹. Вместе с тем представляется, что данное определение оставляет без внимания сущность стадии, которая, прежде всего, состоит в осуществлении процессуальной деятельности по установлению фактических обстоятельств дела.

Ю.С. Адушкин считает, что «назначение рассматриваемой стадии заключается в определении виновности лица, а также в законном и обоснованном решении вопроса о его дисциплинарной ответственности»². В то же время степень вины лица является не единственным обстоятельством, которые учитываются при назначении дисциплинарного взыскания.

В связи с этим следует поддержать позицию тех ученых, которые при изучении стадии рассмотрения акцентируют внимание на ее сущности как процессуальной деятельности по установлению обстоятельств дела, имевших место в действительности, в целях принятия соответствующего решения.

Так, по мнению А.В. Никифорова, «на стадии рассмотрения дела и принятия по нему решения обеспечивается его объективное рассмотрение и разрешение, устанавливается виновность лица, привлекаемого к ответственности, избирается законная и обоснованная мера дисциплинарного взыскания»³.

¹ *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2018. С. 145.

² *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. Саратов, 1986. С. 90.

³ *Никифоров А.В.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 20.

Э.Л. Лещина понимает ее как «основную стадию производства, цель которой состоит в установлении объективной истины по делу, наличия или отсутствия факта совершения дисциплинарного проступка»¹.

Таким образом, рассмотрение дела о совершении дисциплинарного проступка или коррупционного правонарушения государственным служащим является стадией, предназначенной для того, чтобы разрешить дело по существу и принять обоснованное решение. Указанная стадия необходима для установления факта соответствующего деяния со стороны государственного служащего, а также рассмотрения вопроса о возможности применения к нему законного, обоснованного и справедливого дисциплинарного взыскания.

Следует отметить, что стадия рассмотрения дела выступает не только центральной, но и обязательной в рамках дисциплинарного производства. Ее центральное значение обусловлено тем, что предшествующие действия на стадии возбуждения дела имеют обеспечительный характер для его последующего разрешения, поскольку лишь на стадии рассмотрения дела устанавливается факт противоправного деяния, на основании чего принимается решение, которое выражает результат итоговой проверки обстоятельств совершенного правонарушения и оценки доказательств. Соответствующий акт должен быть исполнен на стадии реализации меры дисциплинарной ответственности. Однако действия, направленные на обращение решения о наложении дисциплинарного взыскания к исполнению, исполнение его положений, контроль за его исполнением, невозможны без наличия такого решения, что обуславливает обязательный характер стадии.

Законодательство не содержит четкого разграничения стадий возбуждения и рассмотрения дела в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Кроме того, термины «возбуждение дела» и «рассмотрение дела» официально не используются в принципе. Законодательные акты, регламентирующие

¹ Лещина Э.Л. Стадии производства по дисциплинарным делам государственных служащих Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 11. С. 26.

порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, лишь закрепляют, что взыскания за совершение коррупционных правонарушений применяются на основании доклада о результатах проверки, а в случае если такой доклад направлялся в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов (аттестационную комиссию) – также на основании ее рекомендации.

Однако в результате этого возникает вопрос, что считать моментом начала и моментом окончания стадии рассмотрения дела. Его решение необходимо для четкого разграничения полномочий компетентных субъектов на различных этапах производства.

В юридической науке распространена позиция, согласно которой на данной стадии осуществляется квалификация деяния как дисциплинарного проступка¹. Данное суждение является достаточно обоснованным. В то же время стоит согласиться с мнением, что «такая квалификация не осуществляется лишь в рамках стадии рассмотрения, и в реальности действия, направленные на нее, смыкаются и переплетаются с действиями, составляющими содержание предшествующей стадии производства»².

Действительно, на стадии возбуждения дела устанавливаются признаки деяния. Однако окончательная констатация наличия факта коррупционного правонарушения осуществляется по итогам стадии рассмотрения дела.

Правовой результат стадии подлежит закреплению в процессуальном документе, который должен быть составлен по ее окончании. В законодательстве, регламентирующем порядок дисциплинарного

¹ См., например: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. С. 80-81; *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: монография. Воронеж, 2011. С. 135-136; *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. М., 2011. С. 307.

² *Лецина Э.Л.* Принципы служебного дисциплинарного производства // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 23.

производства по делам о коррупционных правонарушениях, он носит наименование «акт о применении взыскания».

В то же время нормативные правовые акты не дают четкого ответа на вопрос о том, составление какого документа или совершение каких процессуальных действий определяет начало стадии рассмотрения дела.

Как отмечает А.И. Каплунов, «стадия рассмотрения материалов по дисциплинарному проступку и принятия по ним решения начинается с того, что заключение по результатам служебной проверки представляется соответствующему руководителю (начальнику)»¹.

При этом в системе федеральных органов исполнительной власти установлены конкретные сроки предоставления заключения. Например, в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел РФ оно представляется не позднее чем через три дня со дня завершения служебной проверки и утверждается не позднее чем через пять дней со дня его представления². Аналогичный порядок применяется в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы³. В войсках национальной гвардии Российской Федерации уполномоченный руководитель обязан не позднее чем через пять дней со дня представления заключения принять решение по результатам служебной проверки и обеспечить его выполнение⁴.

Вне системы органов исполнительной власти интерес представляет правовое регулирование порядка представления результатов служебной проверки, проведенной в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры. Так, при наличии оснований для привлечения

¹ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. СПб., 2017. С. 178.

² См.: Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 16 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 12 ноября 2018 г.) // Российская газета. № 127. 14.06.2013; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.12.2018.

³ См.: Приказ Минюста России от 31 декабря 2020 г. № 341 «Об утверждении Порядка проведения служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.01.2021

⁴ См.: Приказ Росгвардии от 30 ноября 2018 г. № 25 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в войсках национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 22 ноября 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.02.2018; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 28.12.2021

прокурорского работника к дисциплинарной ответственности, должностным лицом структурного подразделения, проводившим служебную проверку, подготавливается проект приказа, который вместе с ее материалами представляется в кадровое подразделение для согласования. При этом проверяются вопросы соблюдения сроков привлечения к ответственности, правильности указания наименования подразделения органа прокуратуры, упомянутого в приказе, а также данных прокурорского работника, подлежащего привлечению к ответственности. Проект приказа вместе с необходимыми материалами представляется не позднее пяти рабочих дней до истечения срока привлечения к дисциплинарной ответственности¹.

Однако сопоставимый уровень регулирования применительно к дисциплинарному производству по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе не установлен. Так, Указ Президента РФ № 1065 лишь закрепляет норму, согласно которой по итогам проверки представляется доклад. В нем должно содержаться предложение о применении мер юридической ответственности, либо об отсутствии оснований для их применения. Также доклад может содержать предложение о представлении материалов проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Такой подход к правовой регламентации стадии рассмотрения в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях следует признать нелогичным ввиду того, что данные деяния способны причинить больший вред общественным отношениям по сравнению с «обычными» дисциплинарными проступками. Это обусловлено тем, что коррупционные правонарушения подрывают доверие граждан к государству. Справедливо отмечается, что, «разрушая демократические институты и

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 апреля 2016 г. № 255 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 7.

ценности, понятия о справедливости и общественном долге, коррупция наносит ущерб устойчивому развитию государства и правопорядку»¹.

Следовательно, нормативно-правовое регулирование стадий рассматриваемого производства должно характеризоваться не меньшим уровнем четкости, чем стадий производства, осуществляемого по общим основаниям.

В связи с этим в законодательных актах, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, необходимо закрепить конкретный срок рассмотрения доклада о проведении проверки и принятия по нему решения. В соответствии со сложившейся практикой правового регулирования проведения служебной проверки, ее заключение подлежит направлению должностному лицу, уполномоченному применять дисциплинарное взыскание, в течение трех дней с момента окончания проверки, а срок его утверждения составляет пять дней с момента предоставления заключения. Установление аналогичного срока в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях представляется оптимальным и достаточным. Это позволит четко разграничить стадии возбуждения и рассмотрения дела и непосредственно повлияет на оперативность принятия решения по результатам рассмотрения доклада о проведении проверки².

Взыскания за совершение коррупционных правонарушений применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о их совершении государственным служащим. В данный срок не включаются периоды его временной нетрудоспособности, пребывания в отпуске, а также другие случаи отсутствия на службе по уважительным причинам. Они не могут применяться позднее трех лет со дня совершения деяния. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

¹ Что такое коррупция и как с ней бороться / автор-сост. Э.И. Атагимова. М., 2015. С. 4.

² См.: *Терещук С.С.* Проблемы правового регулирования стадии рассмотрения дела в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 4 (153). С. 194.

Обозначенные сроки являются более длительными, по сравнению со сроками, установленными для служебно-дисциплинарного производства, осуществляемого по общим основаниям, поскольку коррупционные правонарушения характеризуются более высокой степенью общественной вредности, в отличие от обычных дисциплинарных проступков.

В то же время законодательство оставляет без внимания вопрос, с какого момента информация считается поступившей и, соответственно, в течение какого периода времени должно быть рассмотрено дело о дисциплинарном коррупционном правонарушении. Как справедливо отмечают М.Б. Добробаба и С.Е. Чаннов, неясно, считается ли таковым день поступления информации в государственный орган, день окончания ее проверки, или же день вынесения решения комиссией по урегулированию конфликта интересов¹.

Согласно позиции Президиума Верховного Суда РФ, которая содержится в Обзоре практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, «время, отведенное представителю нанимателя с момента обнаружения проступка, должно быть использовано на выявление обстоятельств совершения проступка, обстоятельств, способствующих его совершению и установлению степени вины служащего, на анализ предшествующих результатов исполнения им своих служебных обязанностей. Поэтому исчисление срока применения дисциплинарного взыскания с момента, когда комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов на своем заседании установила факт дисциплинарного проступка, противоречит нормам права»². Следует отметить, что действия, связанные с

¹ Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений // Кадровик. 2022. № 3. С. 33-41.

² См.: Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утв. Президиумом ВС РФ 30 июля 2014 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

выявлением обстоятельств совершения проступка, обстоятельств, способствующих его совершению и установлению степени вины служащего, анализ предшествующих результатов исполнения им своих служебных обязанностей, осуществляются как на стадии возбуждения, так и на стадии рассмотрения дела. Обе стадии выступают обязательными в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Поскольку процессуальные действия, которые осуществляются на данных стадиях, должны укладываться в общий срок, установленный законодательством для применения дисциплинарного взыскания, можно сделать вывод, что днем получения информации о совершении дисциплинарного коррупционного правонарушения, необходимо считать день первоначального ее поступления в государственный орган.

Вместе с тем несмотря на наличие обозначенной позиции Верховного Суда РФ, в судебной практике можно встретить противоположные примеры, имевшие место после издания соответствующего Обзора. Так, при рассмотрении одного из дел суд не согласился с доводом ответчика о том, что днем обнаружения деяния является день вынесения постановления о привлечении государственного служащего в качестве обвиняемого по уголовному делу по факту совершения уголовно наказуемого нарушения законодательства о противодействии коррупции¹. В ином деле суд указал, что о противоправных действиях, выразившихся в непринятии руководителем мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, ответчику стало известно из заключения проверки. Следовательно, именно с этого момента должен исчисляться шестимесячный срок для применения дисциплинарного взыскания, поскольку до окончания проверки ответчик не мог сделать

¹ См.: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23 июня 2020 г. № 33-7346/2020 по делу № 2-3538/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

однозначный вывод о совершении истцом проступка, влекущего утрату к нему доверия¹.

Однако представляется, что данный подход к определению момента поступления информации о совершении коррупционного правонарушения противоречит принципам справедливости и оперативности производства, поскольку срок проведения проверки может быть различным. Так, проверка должна быть завершена не позже шестидесяти дней со дня принятия решения о ее проведении. Также допускается продление ее срока до девяноста дней лицом, принявшим соответствующее решение. Установление в качестве момента поступления информации дня завершения проверки ставит в неравное положение государственных служащих, в отношении которых она проводится в течение различного срока. Кроме того, проверка выступает частью стадии возбуждения, в связи с чем следует признать обоснованным определение установленного законодательством шестимесячного срока для применения взыскания в качестве максимальных временных границ дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях.

Таким образом, нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, требуют конкретизации в части закрепления порядка исчисления срока применения взыскания. Дисциплинарные взыскания должны применяться не позднее шести месяцев с момента первоначального поступления в государственный орган информации о совершении государственным служащим коррупционного правонарушения.

Следует также обратить внимание на то, что в соответствии с действующим законодательством, дисциплинарные взыскания должны быть применены не позднее трех лет со дня совершения деяния. Однако нормативные правовые акты не содержат понятия длящегося коррупционного

¹ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 26 февраля 2015 г. по делу № 33-3255 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

правонарушения. В то же время деяние, выразившееся в непринятии руководителем мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, по своей сущности может выступать дящимся, что констатируется в решениях судов¹. Дящимся коррупционным правонарушением является и осуществление государственным служащим предпринимательской деятельности. Срок привлечения государственных служащих к ответственности за совершение дящихся коррупционных правонарушений не может исчисляться с момента их совершения, поскольку они дятся более или менее продолжительное время. Поэтому стоит согласиться с позицией М.Б. Добробабы и С.Е. Чаннова, что такой срок должен быть обусловлен моментом их обнаружения, а именно днем первоначального поступления в государственный орган информации о совершении государственным служащим деяния².

Стадия рассмотрения дела о коррупционном правонарушении условно может быть разделена на два этапа. Юридическим фактом, определяющим момент начала процессуальных действий в рамках первого этапа, выступает получение доклада должностным лицом, назначившим государственного служащего на соответствующую должность. Такое лицо знакомится с материалами дела, осуществляет оценку их достоверности и достаточности для принятия решения по существу.

Следует отметить, что на данном этапе должностным лицом может быть принято решение о представлении материалов проверки в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную комиссию). По итогам ее заседания может быть рекомендовано применить меру дисциплинарной ответственности. Соответствующее решение

¹ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 26 февраля 2015 г. по делу № 33-3255 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: *Добробаба М.Б., Чаннов С.Е.* Сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений // *Кадровик*. 2022. № 3. С. 33-41.

принимается в случае, если был установлен факт предоставления государственным служащим недостоверных или неполных сведений, либо несоблюдения им требований к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов.

Второй этап, который наступает после рассмотрения материалов проверки, посвящен принятию решения о применении дисциплинарного взыскания. При этом должностное лицо осуществляет квалификацию действия (бездействия) государственного служащего с точки зрения его соответствия требованиям антикоррупционного законодательства. По итогам этапа принимается окончательное решение о необходимости применения взыскания, а также определяется его конкретная мера.

Необходимо обратить внимание на то, что правовое регулирование данного этапа характеризуется наличием существенных нормативных пробелов. Так, в рамках служебно-дисциплинарного производства, осуществляемого по общим основаниям, он включает в себя следующие процессуальные действия: подготовку проекта приказа о применении дисциплинарного взыскания, который подлежит обязательному согласованию с кадровым и правовым подразделением; подписание его уполномоченным руководителем (начальником); принятие решения о необходимости наложения дисциплинарного взыскания¹.

Однако в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях согласование акта о применении взыскания с кадровым подразделением государственного органа не предусмотрено. Данная ситуация приводит к снижению уровня объективности рассмотрения дела. Кроме того, нельзя не учитывать тот факт, что цель такого согласования заключается в обеспечении дополнительных гарантий законности и обоснованности применения дисциплинарного взыскания.

¹ См.: *Рогожкина Е.А.* Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 23.

Порядок применения взыскания в рамках служебно-дисциплинарного производства также предусматривает обязанность затребовать от государственного служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа дать такое объяснение, составляется соответствующий акт. Наличие отказа не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Однако не все законодательные акты предусматривают аналогичное положение для рассматриваемого вида дисциплинарного производства. Так, в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях в отношении государственных гражданских служащих не применяются положения «обычного» служебно-дисциплинарного производства, в том числе, и требование об объяснении государственного служащего. В то время как в рамках соответствующего дисциплинарного производства в отношении военнослужащих и государственных служащих иных видов имеет место обратная ситуация в силу прямого указания законодательных актов, распространяющих правила служебно-дисциплинарного производства на дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях.

Данное обстоятельство может рассматриваться как значимый пробел законодательства, поскольку способно негативно повлиять на объективность рассмотрения дела о коррупционном правонарушении в отношении государственных гражданских служащих. С.Е. Чаннов отмечает, что «необходимость получения письменного объяснения государственного служащего обуславливается тем, что в нем могут быть указаны обстоятельства, исключаящие его вину в совершении дисциплинарного проступка»¹.

Безусловно, получение от служащего объяснений позволяет субъекту, налагающему дисциплинарное взыскание, в полной мере выяснить

¹ См.: Чаннов С.Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2006. № 6. С. 64.

обстоятельства дела. Указанное необходимо признать существенным пробелом правового регулирования дисциплинарного производства, поскольку без получения такого объяснения не представляется возможным обеспечить гарантии защиты привлекаемого к ответственности лица. На необходимость устранения данного пробела указывали и иные авторы¹.

Таким образом, требуется указать в законодательных актах, определяющих порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, что до применения дисциплинарного взыскания должностное лицо, уполномоченное применять дисциплинарное взыскание, обязано затребовать от государственного служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа государственного служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ государственного служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания также необходимо установить ряд обстоятельств, имеющих существенное значение для дела. Так, в законодательных актах, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, установлено, что должен учитываться характер совершенного коррупционного правонарушения, его тяжесть и обстоятельства, при которых оно было совершено, а также предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей. Кроме того, следует определить наличие факта соблюдения служащим иных ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов; исполнения им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

¹ См.: Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 145.

Стоит обратить внимание на то, что порядок применения взыскания в дисциплинарном производстве, осуществляемом по общим основаниям, предусматривает установление тех же обстоятельств, однако при применении взыскания за совершение дисциплинарного проступка требуется учитывать степень вины государственного служащего.

Нельзя не отметить тот факт, что отсутствие указания на необходимость определения степени вины в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях присуще всем нормативным правовым актам о видах государственной службы. Это может свидетельствовать о том, что законодатель специально закрепил данное разграничение в перечне обстоятельств, устанавливаемых на стадии рассмотрения дела в различных дисциплинарных производствах. Представляется, что обозначенная позиция законодателя может быть обусловлена тем, что при применении дисциплинарного взыскания за нарушение антикоррупционного законодательства не всегда возможно однозначно констатировать наличие вины государственного служащего.

Так, В.В. Коробченко и Т.В. Иванкина указывают на возможность возникновения ситуации, при которой «государственный служащий будет нести ответственность за нарушение антикоррупционных требований, совершенное не им самим, а иным лицом. Например, открытие супругой государственного служащего, должность которого включена в перечень должностей, предполагающих запрет иметь счета (вклады) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, счета или вклада в таком банке (о чем сам государственный служащий может и не знать), является основанием для увольнения последнего в связи с утратой доверия»¹. При этом не только отсутствует вина государственного служащего в совершении данного деяния, но и само нарушение антикоррупционных требований фактически является результатом выражения воли другого лица.

¹ Коробченко В.В., Иванкина Т.В. Правовая природа ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 37.

Однако в соответствии со ст. 7.1 Закона № 273-ФЗ, нарушение запрета 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, как со стороны государственного служащего, так и его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, влечет применение безальтернативного дисциплинарного взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия.

В то же время следует согласиться с мнением исследователей, которые указывают на необходимость при рассмотрении дела о дисциплинарном коррупционном правонарушении обращать внимание на такое обстоятельство, как вина государственного служащего. Так, М.Б. Добробаба и С.Е. Чаннов считают, что «практика применения антикоррупционного законодательства на государственной службе наглядно свидетельствует о том, что нарушение нарушению рознь, и ответственность служащих должна быть дифференцированной в зависимости от различных фактических обстоятельств его совершения, в том числе, степени вины служащего»¹.

Примером может служить нарушение, выразившееся в непредставлении или представлении неполных или недостоверных сведений государственным служащим о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В решении одного из судов было указано, что «наличие самого факта непредставления или представления неполных или недостоверных сведений является достаточным основанием для увольнения»². Однако предоставление неполных сведений может быть обусловлено различными обстоятельствами.

В связи с этим стоит признать справедливым мнение тех судов, которые указывают на обязанность должностных лиц при привлечении к

¹ Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 11. С. 98.

² См.: Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 31 мая 2016 г. по делу № 33-3496/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

ответственности за совершение данного нарушения учитывать степень вины государственного служащего. Так, при рассмотрении дела о непредставлении сведений государственным служащим о своих доходах, суд констатировал, что совершение деяния в связи с уважительными причинами не может являться основанием для увольнения. При увольнении истца не был учтен тот факт, что совершенное нарушение носит разовый характер. Кроме того, не учтено и такое обстоятельство, как нахождение государственного служащего на стационарном лечении¹.

Таким образом, наличие проблем в установлении степени вины по отдельным видам нарушений антикоррупционного законодательства, не свидетельствует о необходимости отказа от ее правового закрепления в перечне обстоятельств, которые влияют на выбор правоприменителем меры дисциплинарного взыскания. Напротив, законодательные акты, регламентирующие порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, должны содержать положение о том, что при применении взыскания учитывается степень вины государственного служащего.

Об обстоятельствах дела, которые влияют на содержание итогового процессуального акта, принимаемого на стадии рассмотрения, можно судить по результатам исследования совокупности доказательств. Важность правового регулирования института доказывания в административных производствах юрисдикционного характера обусловлена тем, что исследование доказательств позволяет принять обоснованное решение по делу, обеспечивая достижение задач производства.

В настоящее время законодательство не содержит определения понятия доказательства в служебно-дисциплинарном производстве, включая производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Отсутствуют и нормы о доказательствах и

¹ См.: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 1 марта 2018 г. № 33-3893/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

доказывании, не закреплены правила оценки доказательств. Четкая правовая регламентация данных вопросов представляется необходимой, поскольку доказательства занимают центральное место в процессе принятия решения о применении дисциплинарного взыскания.

И.А. Трофимова, Т.В. Федорова отмечают, что «доказательства имеют важное значение, поскольку на основе их оценки принимается решение о факте проступка и применении к государственному служащему дисциплинарной ответственности»¹. Стоит согласиться с позицией Э.Л. Лещиной, что «действия субъектов дисциплинарной власти по собиранию, процессуальному закреплению сведений об обстоятельствах совершения дисциплинарного проступка, а также иных данных, подлежащих установлению, их проверке и оценке, позволяют обеспечить соблюдение законных прав участников производства, установить объективную истину, принять обоснованное и законное решение»².

Однако проблема доказывания в дисциплинарном производстве, в том числе, по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, до сих пор не получила необходимого разрешения. Закрепление норм о доказательствах и доказывании в рассматриваемом дисциплинарном производстве является не менее важным, чем в дисциплинарном производстве, осуществляемом по общим основаниям, поскольку коррупционные деяния являются более серьезными нарушениями, чем служебные проступки, а в отдельных случаях их выявление характеризуется повышенной сложностью. Этим обусловлена и усложненная процедура привлечения к ответственности за их совершение.

Рассмотрение федеральных законов, посвященных правовому регулированию государственной службы, позволяет сделать вывод о том, что нормы о доказательствах и доказывании получили отражение лишь в

¹ Трофимова И.А., Федорова Т.В. Особенности доказывания по делу о дисциплинарном правонарушении // Закон и право. 2019. № 12. С. 173-175.

² Лещина Э.Л. Совершенствование научно-теоретических основ доказывания в производстве по дисциплинарным делам // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 7. С. 42.

Федеральном законе от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». В его ст. 28.6 указано, что в качестве доказательств допускаются «объяснения военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, привлекаемого к дисциплинарной ответственности; объяснения лиц, которым известны обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности; заключение и пояснения специалиста; документы; показания специальных технических средств; вещественные доказательства»¹. При этом в данной статье используется термин «дисциплинарный проступок», в то время как коррупционные правонарушения являются отдельной разновидностью деяний. Вызывает сомнения и обоснованность подхода законодателя, закрепившего закрытый перечень доказательств, использование которых возможно при привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

По мнению Т.В. Федоровой, «несмотря на то, что доказательство занимает центральное место в процессе принятия решения о применении дисциплинарной ответственности в отношении государственного служащего, основное внимание уделяется только такому виду доказательства, как письменное объяснение государственного служащего, в отношении которого реализуется дисциплинарное производство»².

Однако данное суждение не применимо к рассматриваемому в настоящей работе виду дисциплинарного производства, поскольку в законодательных актах о государственной службе, кроме государственной гражданской службы, не нашел отражения порядок получения объяснений служащего, привлекаемого к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, на что указывалось ранее.

¹ См.: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 25 мая 2023 г.) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; Российская газета. № 297, 29.12.2023.

² Федорова Т.В. Государственная служба Российской Федерации: традиции, правовые аспекты, ответственность: Учеб. пособие. М., 2018. С. 70-74.

Вышеизложенное обуславливает необходимость конкретизации института доказывания в дисциплинарном производстве, в том числе, по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

В философии доказательство понимается в качестве «способа обоснования истинности суждения, системы суждений или теории при помощи логических умозаключений и практических средств»¹.

Нормативное определение доказательств, используемых в дисциплинарном производстве, содержится в Федеральном законе от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Таковыми являются фактические данные, на основании которых командир или судья военного суда, рассматривающий материалы о дисциплинарном проступке, устанавливает наличие или отсутствие различного рода обстоятельств. Перечень обстоятельств установлен ст. 28.6 названного законодательного акта.

В то же время рассмотрение доказательств как фактических данных не в полной мере соответствует их сущности. Это обусловлено тем, что исследование доказательств позволяет установить факт противоправного деяния, а также наличие иных обстоятельств, имеющих значение для дела. Однако доказательства по делу лишь свидетельствуют о наличии таких фактов и сами по себе не могут выступать фактами, которые следует установить.

Поэтому более корректным является определение доказательств как сведений о фактах. Основываясь на данном положении, можно сформулировать определение доказательств в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Доказательства в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе – это сведения о фактах, полученные в установленном законодательством порядке и на основе исследования и оценки которых субъект дисциплинарной власти определяет

¹ Философский энциклопедический словарь. Ред.-сост.: Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. М., 2007. С. 180.

наличие или отсутствие коррупционного правонарушения, виновность государственного служащего в его совершении и другие обстоятельства, имеющие значение для полного, объективного и всестороннего рассмотрения дела и решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Также следует отметить, что в нормативных актах, регламентирующих порядок дисциплинарного производства, в том числе, по делам о коррупционных правонарушениях, необходимо закрепить, что в качестве доказательств допускаются лишь сведения, которые получены в установленном законодательством порядке, а при разрешении дела ни одно из доказательств не может иметь преимуществ перед другими.

Что касается перечня возможных доказательств, подход, избранный законодателем при формулировании ст. 28.6 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в целом представляется обоснованным, за исключением закрытого характера такого перечня. Однако в данной статье не учтено, что в условиях развития цифровых технологий обстоятельства, имеющие значение при рассмотрении дела как о дисциплинарных проступках, так и дел о коррупционных правонарушениях, могут быть установлены посредством исследования различного рода электронных материалов – электронной переписки, а также иных документов и материалов, выполненных в форме цифровой записи, в том числе полученных посредством факсимильной, электронной или другой связи. Данные материалы не всегда могут быть результатом использования специальных технических средств, предназначенных для аудиозаписи или видеозаписи. Указанное обосновывает закрепление электронных материалов, а также иных документов и материалов, содержащих сведения, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности в перечне доказательств.

Таким образом, перечень доказательств, которые используются в дисциплинарном производстве, может быть представлен следующим образом:

- 1) объяснения государственного служащего;
- 2) объяснения лиц, которым известны обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности;
- 3) заключение и пояснения специалиста;
- 4) документы;
- 5) показания специальных технических средств;
- 6) вещественные доказательства;
- 7) электронные материалы;
- 8) иные документы и материалы, содержащие сведения, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

Исследование доказательств представляет собой содержание доказательственной деятельности. Однако в законодательных актах, посвященных правовому регулированию рассматриваемого дисциплинарного производства, вопрос доказывания также не нашел должного отражения. Как правило, в них говорится лишь о необходимости учета различного рода обстоятельств: характера совершенного коррупционного правонарушения, его тяжести; обстоятельств, при которых оно совершено, соблюдения других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения государственным служащим обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующих результатов исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

В то же время в действующих законодательных актах не закреплён перечень смягчающих или отягчающих обстоятельств. Представляется, что данная ситуация может приводить к широким пределам усмотрения руководителя (начальника) при рассмотрении тех или иных обстоятельств в

качестве отягчающих ответственность, что нарушает гарантии соблюдения прав государственного служащего, совершившего коррупционное правонарушение, на справедливое разрешение дела. Действительно, изучение судебной практики свидетельствует о том, что в качестве нарушения при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности нередко рассматривается несоответствие тяжести деяния наложенному дисциплинарному взысканию.

Следует отметить, что на необходимость учета тех или иных обстоятельств в качестве смягчающих и отягчающих ответственность, указывает Письмо Минтруда России от 15 апреля 2022 года № 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»¹. Так, данный акт рекомендует рассматривать в качестве отягчающих ответственность обстоятельств совершение правонарушения, связанного с несоблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, для сокрытия другого правонарушения; представление служащим в ходе антикоррупционной проверки заведомо недостоверных объяснений, совершение иных действий, направленных на создание затруднений в проведении такой проверки; одновременное нарушение двух и более требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции; совершение правонарушения, связанного с несоблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, в период, когда служащий считается подвергнутым взысканию за совершение другого правонарушения, связанного с несоблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции; причинение

¹ См.: Письмо Минтруда России 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» // Администратор образования. 2022. № 10, май.

материального ущерба в результате совершения правонарушения, связанного с несоблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции; существенное нарушение прав и законных интересов физических лиц, органов публичной власти и (или) организаций в результате совершения правонарушения, связанного с несоблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции; продолжение противоправных действий, несмотря на требование уполномоченного лица (органа) об их прекращении.

В свою очередь, в перечне обстоятельств, которые могут рассматриваться как смягчающие, указаны следующие: нарушение требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции служащим, не имеющим взыскания (лицо не привлекалось к дисциплинарной ответственности либо взыскание за ранее совершенное данным лицом правонарушение снято (если применимо) или истек срок его применения); безукоризненное соблюдение служащим в отчетном периоде других ограничений, запретов, требований, исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; добровольное сообщение служащим о совершенном нарушении требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в подразделение до начала антикоррупционной проверки; содействие проверяемого осуществляемым в ходе проверки мероприятиям, направленным на всестороннее изучение предмета проверки; принятие служащим мер по предотвращению дальнейшего совершения им коррупционного правонарушения и (или) устранению последствий его совершения; эффективное выполнение особо важных и сложных заданий (в случае наличия иных смягчающих обстоятельств); наличие государственных наград Российской Федерации (наград субъекта Российской Федерации, наград муниципального образования) и поощрений (Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органа публичной власти) (в случае наличия иных смягчающих обстоятельств).

Однако упомянутое Письмо не является нормативным правовым актом, а также носит рекомендательный характер. Отсутствие законодательно закреплённого перечня смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств следует признать недопустимым ввиду важности правовой регламентации вопросов привлечения к ответственности за совершение коррупционных деяний. В связи с этим представляется, что перечень таких обстоятельств должен быть закреплён в актах, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях. При этом перечень отягчающих ответственность обстоятельств должен быть сформулирован как закрытый, а смягчающих – напротив, предусматривать возможность учета правоприменителем иных обстоятельств, помимо предусмотренных законодательством.

Доказывание представляет собой разновидность познавательной деятельности. В юридической науке такая деятельность понимается как «процесс, связанный с собиранием, проверкой, оценкой фактических данных, осуществляемый субъектами доказывания, направленный на правильное и своевременное установление фактических обстоятельств, имеющих отношение к делу»¹. «Доказывание служит установлению фактов, обстоятельств, оценке их значения для установления объективной истины по делу, а также включает в себя фиксацию в определенном законом порядке и формах полученных результатов для придания им статуса доказательства»².

Необходимо учитывать, что процесс доказывания подразумевает наличие совокупности требований, предъявляемых к набору доказательств. В качестве таковых должны рассматриваться относимость доказательств к рассматриваемому делу, их допустимость, достоверность, а также достаточность для принятия итогового решения.

¹ Поникаров В.А. Понятие и содержание доказывания по делам об административных правонарушениях в административной деятельности исправительных учреждений и следственных изоляторов Федеральной службы исполнения наказаний // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3 (25). С. 21.

² Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М, 2009. С. 759.

В дисциплинарном производстве требование относимости доказательств означает необходимость установления их связи с предметом доказывания по конкретному делу. Е.Г. Беляева отмечает, что «под предметом доказывания понимается совокупность обстоятельств, подлежащих доказыванию в производстве по делам о дисциплинарных проступках»¹. Предмет доказывания требует установления события коррупционного правонарушения: даты и времени, либо периода времени его совершения; места и способа совершения.

Связь доказательств с предметом доказывания должна иметь объективный характер – то есть, существовать независимо от того, познана они или нет, а также не быть обусловленной волей лица, осуществляющего доказывание. Как отмечает И.Н. Дехтярь, доказательство признается относящимся к делу в случае, если оно обеспечивает установление либо опровержение обстоятельств, входящих в предмет доказывания, или проверку уже имеющихся в деле доказательств, а допустимость доказательств означает их пригодность с точки зрения законности способов и источников получения информации². Так, несоблюдение требований закона при получении доказательств влечет их недопустимость, а именно исключение из совокупности доказательств, подлежащих оценке.

Достоверность доказательств подразумевает их соответствие фактическим обстоятельствам, которые имели место в действительности. В научных трудах, содержащих анализ различных аспектов доказывания, называется ряд способов определения достоверности доказательств, в том числе: «оценка лица, располагающего сведениями, имеющими значение для дела, с точки зрения его способности давать правдивые и полные показания»; «анализ характера и условий обнаружения носителя доказательственной

¹ Беляева Е.Г. Предмет и пределы доказывания в производстве по делам о дисциплинарных проступках сотрудников органов внутренних дел // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 13.

² См.: Дехтярь И.Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как вид административно-юрисдикционного производства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 149.

информации»; «сопоставление информации, полученной из одного источника, с информацией, полученной из других источников»¹.

Требование достаточности доказательств тесно связано с определением пределов доказывания, которые понимаются в качестве необходимой и достаточной совокупности доказательств по делам о дисциплинарных проступках, обеспечивающей правильное их разрешение, посредством установления всей совокупности обстоятельств, подлежащих доказыванию².

Следует отметить, что достаточность доказательств определяется индивидуально при рассмотрении каждого конкретного дела. Это не количественный, а качественный показатель, поскольку он характеризует наличие такой совокупности данных, которая отличается своей убедительностью, и позволяет сделать однозначный вывод о наличии или отсутствии факта дисциплинарного коррупционного правонарушения и разрешить дело по существу.

Кроме того, к оценке доказательств должны предъявляться такие требования, как всесторонность, объективность и полнота исследования каждого доказательства. Всесторонность исследования доказательств проявляется в необходимости их оценки как с точки зрения обоснования наличия тех или иных обстоятельств рассматриваемого дела, так и с позиции обоснования отсутствия таких обстоятельств. Объективность исследования доказательств означает отсутствие предвзятости при их анализе. Наконец, полнота исследования доказательств выражается в требовании рассмотрения их совокупности в объеме, который выступает достаточным для принятия итогового акта.

Представляется, что соответствующие статьи законодательных актов, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства, в

¹ См., например: *Зайцева С.А., Громов Н.А., Пономаренков В.А.* Достоверность и вероятность доказательств // *Следователь.* 1999. № 7. С. 13-14; *Чушкин С.И.* Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 49-50.

² См.: *Уголовный процесс / Под ред. Н.С. Алексеева, В.З. Лукашевича, П.С. Элькинд.* М., 1972, С. 153.

том числе, по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе различных видов, должны быть дополнены положениями, которые закрепляют требования к оценке доказательств.

В данных актах также не нашел отражения вопрос о бремени доказывания. В то же время рассматриваемый вид дисциплинарного производства, как и служебно-дисциплинарное производство, относится к разновидности административно-юрисдикционных. Этим обуславливается необходимость реализации принципа объективной истины, что подразумевает обязательность оценки соответствия выводов об обстоятельствах дела фактам, которые имели место в действительности. Субъект, наделенный полномочиями по применению дисциплинарного взыскания, не связан выводами, полученными в результате проведения проверки, и разрешает дело самостоятельно, принимая собственное решение. Таким образом, в целях обеспечения реализации принципа объективной истины по делу бремя доказывания обстоятельств, имеющих значение для дела, должно быть возложено на должностное лицо, уполномоченное привлекать государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

Стадия рассмотрения дела завершается составлением процессуального акта, который выражает ее правовой результат. Копия акта о применении взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых нарушены, либо об отказе в его применении, с указанием соответствующих мотивов, вручается государственному служащему под расписку.

Однако существует законодательный пробел, который выражается в отсутствии нормативно установленных требований к содержанию акта о применении дисциплинарного взыскания или об отказе в его применении. Такой акт по своей сущности выступает административным актом, основанным на правильном применении норм материального и процессуального права, объективном исследовании всех собранных по делу доказательств. Следовательно, необходимо закрепить в законодательстве, что

он должен приниматься в письменной форме и содержать такие сведения, как обстоятельства совершения правонарушения, установленные при рассмотрении дела; статьи законодательных актов, предусматривающих дисциплинарную ответственность за совершение соответствующего коррупционного правонарушения; сведения о степени вины государственного служащего в его совершении, об объяснении государственного служащего по факту совершения коррупционного правонарушения, о соразмерности нарушения избранной мере ответственности.

Подводя итог, необходимо сделать следующие выводы:

1) стадия рассмотрения дела о дисциплинарном коррупционном правонарушении на государственной службе представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на установление фактических обстоятельств совершенного деяния, вины государственного служащего, привлекаемого к ответственности, и принятие обоснованного решения о применении дисциплинарного взыскания или об отказе в его применении;

2) в законодательных актах, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, необходимо закрепить конкретный срок рассмотрения доклада о проведении проверки и принятия по нему решения. Срок направления доклада должен составлять три дня с момента проведения проверки. Решение по результатам рассмотрения заключения должно быть принято в течение пяти дней с момента предоставления доклада должностному лицу, уполномоченному применять дисциплинарное взыскание. Это позволит четко разграничить стадии возбуждения и рассмотрения дела и непосредственно повлияет на оперативность принятия решения по результатам рассмотрения доклада о проведении проверки;

3) законодательство оставляет без внимания вопрос, с какого момента информация о совершении государственным служащим коррупционного правонарушения считается поступившей и, соответственно,

в течение какого периода времени должно быть рассмотрено дело. В связи с этим нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, требуют конкретизации в части закрепления порядка исчисления срока применения взыскания. Такие взыскания должны применяться не позднее шести месяцев с момента первоначального поступления в государственный орган информации о совершении государственным служащим коррупционного правонарушения;

4) имеется необходимость законодательного установления обязанности лица, назначающего взыскание, затребовать от государственного служащего объяснение в письменной форме, что обеспечит соблюдение принципов справедливости и объективности рассмотрения дела о коррупционном правонарушении;

5) законодательные акты, регламентирующие порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, должны содержать положение о том, что при применении взыскания учитывается степень вины государственного служащего;

6) необходимо законодательное закрепление перечня смягчающих и отягчающих обстоятельств, на которые требуется обращать внимание при применении дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения;

7) статьи законодательных актов, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства, в том числе, по делам о коррупционных правонарушениях, должны быть дополнены положениями, которые закрепляют требования к оценке доказательств и нормативное определение доказательства.

2.3. Реализация меры дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе

Необходимой стадией служебно-дисциплинарного производства является стадия реализации меры дисциплинарной ответственности. Выступая в качестве заключительного этапа процессуальной деятельности, она имеет своей целью своевременное обращение акта о назначении взыскания к исполнению, полное исполнение его положений и контроль за соответствующим исполнением. Именно в рамках данной стадии лицо, которое подвергнуто дисциплинарному взысканию, претерпевает его отрицательные последствия. После окончательного исполнения взыскания производство завершается.

Рассматривая стадию, связанную с реализацией меры дисциплинарной ответственности, как неотъемлемый элемент служебно-дисциплинарного производства, отдельные авторы характеризуют ее как деятельность, направленную на исполнение решения по делу о дисциплинарном проступке¹.

Вместе с тем, учитывая существование в структуре административного процесса различных дисциплинарных производств – служебно-дисциплинарного, осуществляемого по общим основаниям, и дисциплинарного производства по делу о коррупционном правонарушении, использование термина «дисциплинарный проступок» в ее наименовании представляется не совсем удачным. Следует отметить, что понятия дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения разграничены в законодательстве, что подтверждает некорректность определения заключительного этапа производства по делу о коррупционном

¹ См., например: *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 252; *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7; *Колосков А.М.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9

правонарушении как стадии исполнения решения по делу о дисциплинарном проступке.

В свою очередь, иные авторы акцентируют внимание на внешней характеристике рассматриваемого этапа, называя его «стадией исполнения приказа о наложении дисциплинарного взыскания»¹, «стадией исполнения акта о применении дисциплинарного взыскания»², «стадией исполнения решения по делу»³.

Действительно, при данном подходе к формулировке стадии подчеркивается ее связь с предыдущей, по итогам которой принимается соответствующий акт, подлежащий обязательному исполнению. В то же время необходимо учитывать, что сущность рассматриваемой стадии определяется необходимостью реализации меры дисциплинарной ответственности.

Так, после ознакомления с актом о применении дисциплинарного взыскания государственный служащий не утрачивает статус участника производства. Напротив, он претерпевает установленные нормативными актами правовые ограничения, которые продолжают действовать в течение определенного срока. Это обусловлено тем, что по итогам производства осуществляется наказание лица, совершившего соответствующий дисциплинарный проступок или коррупционное правонарушение, что требуется для предупреждения совершения новых противоправных деяний в дальнейшем как им самим, так и иными лицами. Таким образом, применение взыскания, а именно реализация правовых ограничений, которым подвергается привлеченное к ответственности лицо, обеспечивает достижение превентивной цели служебно-дисциплинарного производства.

¹ *Рогожкина Е.А.* Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 25.

² *Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова.* 2-е издание, перераб. и доп. СПб, 2017. С. 177.

³ См., например: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. С. 80-81; *Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова.* Воронеж, 2007. С. 660.

В связи с этим более корректным представляется наименование заключительной стадии производства как стадии реализации меры дисциплинарной ответственности.

М.Б. Добробаба отмечает, что «заключительная стадия служебно-дисциплинарного производства связана с уведомлением в той или иной форме лица, в отношении которого вынесено решение, о наложенном на него дисциплинарном взыскании»¹. Так, копия акта о применении к служащему взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им были нарушены, или об отказе в его применении с указанием мотивов должна быть вручена под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта².

Следовательно, необходимым элементом стадии реализации меры дисциплинарной ответственности выступает объявление взыскания, которое осуществляется посредством вручения копии акта о его применении. Как следует из содержания Указа Президента РФ № 1065, данное полномочие осуществляет должностное лицо, назначившее государственного служащего на должность.

Нормативные правовые акты не устанавливают момент начала рассматриваемой стадии. Вместе с тем очевидна невозможность исполнения дисциплинарного взыскания до вручения акта лицу, которому оно назначено. Поэтому моментом начала стадии реализации меры дисциплинарной ответственности следует признать факт вручения соответствующего акта.

С отсутствием четкого нормативного определения момента начала стадии реализации меры дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения связана следующая проблема. Так, действующее законодательство закрепляет лишь срок, в течение которого должно быть применено взыскание. Он не должен составлять более чем шесть

¹ Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография. Саратов, 2018. С. 151.

² См.: Ст. 59.3 Закона № 79-ФЗ.

месяцев с того момента, как в соответствующие органы поступила информация о деянии. В срок для применения взыскания не включаются периоды временной нетрудоспособности служащего, пребывания в отпуске, другие случаи отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также время производства по уголовному делу.

При этом судебная практика свидетельствует о том, что субъекты, применяющие дисциплинарные взыскания, нередко допускают ошибки. Так, при рассмотрении дела об обжаловании применения взыскания Пятый кассационный суд общей юрисдикции в своем Определении от 21 января 2020 года по делу № 88-523/2020 указал, что «при увольнении в связи с утратой доверия был нарушен порядок его применения, поскольку соответствующее увольнение произведено до истечения срока дачи объяснений государственного служащего и в период временной нетрудоспособности»¹.

Действительно, законодательство устанавливает недопустимость включения в срок для применения дисциплинарного взыскания периодов временной нетрудоспособности служащего, пребывания его в отпуске, а также других случаев отсутствия на службе по уважительным причинам. Однако при буквальном толковании статей нормативных правовых актов, определяющих порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционном правонарушении, можно сделать вывод, что речь идет лишь о невозможности включения данных периодов времени в общий срок для применения взыскания, а не о наличии однозначного запрета на его применение в эти периоды.

Что касается применения взыскания до истечения срока получения объяснений, запрет на соответствующее применение также не установлен. Это следует признать значительным пробелом законодательства, поскольку наличие объяснений служащего позволяет субъекту, назначающему дисциплинарное взыскание, в полной мере выяснить обстоятельства дела, а

¹ Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. по делу № 88-523/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

государственный служащий получает гарантии на защиту посредством предоставления информации об обстоятельствах, которые могут свидетельствовать об отсутствии его вины в конкретном деянии.

В связи с этим соответствующие статьи законов о государственной службе всех видов требуют дополнения формулировкой, в соответствии с которой взыскание за совершение коррупционного правонарушения не может быть применено в период временной нетрудоспособности служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также до истечения срока дачи объяснений по факту совершения деяния.

Кроме того, в настоящее время не урегулирован порядок действий в ситуации, когда государственный служащий отказывается подписать акт. В целях процессуального закрепления факта ознакомления государственного служащего, который привлекается к ответственности, с соответствующим актом, представляется необходимым наличие в нем соответствующей записи об отказе в его подписании. В.С. Бялт также обоснованно отмечает, что это «является гарантией соблюдения установленных правил привлечения к дисциплинарной ответственности в случае обжалования государственным служащим взыскания»¹.

Реализация меры дисциплинарной ответственности не завершается фактом вручения акта и его подписания государственным служащим. Взыскания продолжают действовать весь период времени до момента их снятия в связи с истечением годичного срока, установленного законодательством.

Таким образом, применение дисциплинарного взыскания обязательно влечет наступление негативных последствий правового характера. В юридической науке для обозначения таких последствий предлагается

¹ Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 20.

использовать термин «дисциплинарная наказанность»¹. Под ней понимается «особое правовое состояние государственного служащего, которое обусловлено фактом его привлечения к дисциплинарной ответственности и назначения на него субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в служебном правоотношении, взыскания за совершенный проступок, что влечет установленные служебным законодательством негативные правовые последствия»².

По мнению Д.Н. Бахраха, «состояние дисциплинарной наказанности государственного служащего проявляется в четырех аспектах. Прежде всего, вводится ограничение на применение мер поощрения в течение всего срока действия взыскания. Кроме того, в этот период времени допускается применение лишь такой меры поощрения, как досрочное снятие ранее назначенного взыскания. Совершение в течение срока действия взыскания нового деяния является повторным нарушением служебной дисциплины, что должно повлечь применение к государственному служащему более строгих санкций. Наконец, наличие дисциплинарного взыскания препятствует положительному решению вопроса о его представлении к очередному званию»³.

Однако в отличие от служебно-дисциплинарного производства, которое осуществляется по общим основаниям, нормативные правовые акты не предусматривают возможности досрочного снятия взыскания в рассматриваемом производстве. Юридическим фактом, которым обусловлено снятие дисциплинарного взыскания, является истечение срока в один год со дня его применения.

Вместе с тем несмотря на наличие обозначенного запрета, не все нормативные правовые акты, определяющие порядок рассматриваемого

¹ См., например: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 594; *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография. Саратов, 2018. С. 71.

² См.: *Добробаба М.Б.* Указ. соч. С. 72.

³ *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 594.

дисциплинарного производства, запрещают применять меры поощрения в период действия взыскания.

Так, в соответствии с ч. 1.1 ст. 51 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «к сотрудникам органов внутренних дел, имеющим дисциплинарное взыскание, наложенное в письменной форме приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, может быть применена мера поощрения только в виде досрочного снятия ранее наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания»¹. Однако поскольку досрочное снятие дисциплинарного взыскания за совершенное коррупционное правонарушение прямо запрещено законодательством, можно сделать вывод, что к сотрудникам органов внутренних дел вовсе не применяются меры поощрения до снятия соответствующего взыскания.

При этом п. 4 ч. 1 ст. 45 данного акта устанавливает, что «присвоение сотруднику органов внутренних дел очередного специального звания приостанавливается до его признания не имеющим взыскания за коррупционное правонарушение»². Сходное положение о приостановлении присвоения очередного специального звания до окончания действия дисциплинарного взыскания установлено для служащих уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, а также служащих федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы.

В то же время ст. 55 Закона № 79-ФЗ, закрепляющая порядок поощрения и награждения на гражданской службе, не содержит требование о запрете

¹ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 5 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020; 2022. № 50. Ч. III. Ст. 8792.

² См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 5 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020; 2022. № 50. Ч. III. Ст. 8792.

применения мер поощрения в отношении государственных служащих, имеющих взыскание за коррупционное правонарушение. Не установлен соответствующий запрет для служащих органов и организаций прокуратуры, органов принудительного исполнения, а также для иных государственных служащих.

Отрицательные последствия реализации дисциплинарной ответственности в отношении государственных служащих должны проявляться в том числе в невозможности применения к ним мер поощрения в течение всего срока, когда государственный служащий считается имеющим взыскание.

Таким образом, необходимо закрепить в ст. 13 Закона № 273-ФЗ запрета на применение любых мер поощрения к государственным служащим в период, когда они считаются имеющими взыскание за совершение коррупционного правонарушения, за исключением награждения за совершение подвига, проявленные мужество, смелость и отвагу.

Законодательство предусматривает возможность применения к государственному служащему различных взысканий. При этом за одно деяние может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Так, к государственным гражданским служащим могут быть применены замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение в связи с утратой доверия. К сотрудникам органов принудительного исполнения и сотрудникам уголовно-исполнительной системы Российской Федерации может быть также применен строгий выговор.

Перечень дисциплинарных взысканий, которые могут быть применены к сотрудникам органов и организаций прокуратуры за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, является более широким. В их числе замечание, выговор, строгий выговор, понижение в классном чине, лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской

Федерации», лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение в связи с утратой доверия¹.

За коррупционные правонарушения к сотрудникам органов внутренних дел могут быть применены замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность, увольнение в связи с утратой доверия². Аналогичный перечень взысканий установлен для служащих федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы.

К сотрудникам Следственного комитета применяются замечание, выговор, строгий выговор, понижение в специальном звании, лишение медалей Следственного комитета, лишение нагрудного знака «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации», предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение в связи с утратой доверия³.

Иной подход предусмотрен законодательством для производства по делам о коррупционных правонарушениях в отношении военнослужащих. Помимо увольнения в связи с утратой доверия, к ним может быть применен лишь один вид дисциплинарного взыскания – выговор. При этом, в соответствии с ч. 3.1 ст. 51.1 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», «взыскание в виде выговора может быть применено к военнослужащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения»⁴.

В данном контексте обращает на себя внимание позиция А.Л. Юсупова о том, что «увольнение в связи с утратой доверия рассматривается как крайняя

¹ См.: Ст. 41.8 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2023. № 1. Ч. I. Ст. 39.

² См.: Ст. 50.1 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» (ред. от 5 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020; 2022. № 50. Ч. III. Ст. 8792.

³ См.: Ст. 30.1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; 2023. № 1. Ч. I. Ст. 68.

⁴ См.: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 24 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2022. № 39. Ст. 6540.

и вынужденная мера дисциплинарной ответственности, к которой может прибегнуть субъект дисциплинарной власти, если иные меры воздействия были исчерпаны и не дали положительного результата»¹. Однако в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях в отношении военнослужащих субъект дисциплинарной власти необоснованно ограничен в свободе выбора таких мер.

Необходимо отметить, что перечень взысканий, применяемых к военнослужащим за совершение дисциплинарных проступков, является намного более широким и включает выговор, строгий выговор, лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег, лишение нагрудного знака отличника, предупреждение о неполном служебном соответствии, снижение в воинской должности, снижение в воинском звании, снижение в воинском звании со снижением в воинской должности, досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта, дисциплинарный арест².

Представляется, что узкие пределы усмотрения при выборе дисциплинарного взыскания противоречат принципу справедливости его назначения, который предполагает необходимость учета характера и тяжести совершенного деяния. В связи с этим требуется расширить перечень взысканий, применяемых к военнослужащим за совершение коррупционных правонарушений. При этом следует ориентироваться на сложившийся в законодательстве о государственной службе подход, при котором за коррупционные правонарушения и дисциплинарные проступки применяются одинаковые взыскания, за исключением увольнения в связи с утратой доверия.

¹ Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 22.

² См.: Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») (ред. от 31 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 2007. № 47. Ч. I. Ст. 5749; 2022. № 31. Ст. 5698.

Реализация меры дисциплинарной ответственности состоит в том, что состояние дисциплинарной наказанности продолжается в течение одного года со дня применения взыскания и прекращает свое действие без необходимости принятия какого-либо специального акта должностного лица, уполномоченного ее применять. Данное правило распространяется на все виды взысканий, кроме увольнения в связи с утратой доверия.

В то же время следует поддержать позицию тех авторов, которые считают, что «снятие в рамках общего порядка такого дисциплинарного взыскания, как предупреждение о неполном должностном соответствии, является нецелесообразным, поскольку при этом требуется направление государственных служащих, к которым оно применено, на внеочередную аттестацию, в целях решения вопроса о возможности их признания соответствующими занимаемой должности, либо о переводе на иную должность или увольнении»¹. Это связано с тем, что применение предупреждения о неполном должностном соответствии логически обусловлено наличием обоснованных сомнений в профессиональных качествах государственного служащего.

Однако не все законодательные акты о видах государственной службы предусматривают обозначенное основание для проведения внеочередной аттестации. Так, для государственных гражданских служащих она может проводиться ранее срока, указанного в законе, лишь после принятия в установленном порядке решения о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе или об изменении условий оплаты труда².

Иной подход установлен для служащих органов и организаций прокуратуры. Так, Приказ Генпрокуратуры России от 11 марта 2020 года № 146 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации

¹ См., например: *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : автореф. дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 38; *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография. Саратов, 2018. С. 75.

² См.: Ст. 48 Закона № 79-ФЗ.

прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»¹ закрепляет, что «внеочередная аттестация, помимо иных оснований, должна проводиться при наличии существенных упущений по службе, под которыми понимается систематическое неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим своих служебных обязанностей».

Вместе с тем установление оснований для проведения внеочередной аттестации в подзаконном акте не является оптимальным решением ввиду важности правовой регламентации рассматриваемого производства. Таким образом, следует закрепить в законодательстве о всех видах государственной службы, что при применении дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии необходимо направление государственного служащего на прохождение внеочередной аттестации.

К государственным служащим может быть применено так называемое увольнение в связи с утратой доверия. Оно влечет необходимость последующего расторжения служебного контракта. Служащий в день его освобождения от замещаемой должности и увольнения обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

Его характерной чертой является лишение государственного служащего фактической возможности совершения новых коррупционных правонарушений, поскольку его применение, в отличие от прочих мер дисциплинарного взыскания, связано с прекращением служебных правоотношений.

Следует также отметить, что негативные последствия, которые государственный служащий претерпевает в случае привлечения его к

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 11 марта 2020 г. № 146 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 9 августа 2023 г.) // Законность. 2020. № 4; 2023. № 9.

ответственности за коррупционное правонарушение, в данном случае имеют особый характер. Так, сведения о применении к нему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия обязательно включаются в соответствующий реестр органом, в котором лицо проходило службу.

Данная мера была закреплена в действующем законодательстве Федеральным законом от 1 июля 2017 года № 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»¹. Государственной Думой Российской Федерации отмечалось, что «наличие сведений в реестре направлено на обеспечение государственных органов достоверной информацией о соблюдении претендентами на замещение должностей государственной службы требований законодательства о противодействии коррупции»².

Как следует из ст. 15 Закона № 273-ФЗ, сведения об увольнении лица в связи с утратой доверия должны быть включены в реестр сроком на пять лет. Указанный срок подлежит исчислению с момента принятия акта, который выступает основанием для включения в реестр. Реестр размещается на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»³. Порядок его ведения, в том числе, процедура включения в него сведений и их исключения, осуществляются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, а именно, Постановлением

¹ См.: Федеральный закон 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» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 3929,

² Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 15 (1563). Часть II. 14 декабря. 2016. Издание Государственной Думы. С. 24.

³ См.: Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 19.10.2023).

Правительства РФ от 5 марта 2018 года № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия»¹.

Таким образом, включение сведений в соответствующий реестр выступает необходимым элементом процедуры реализации меры дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов рассматривают включение сведений о применении взыскания в реестр как «меру дисциплинарного принуждения предупредительного характера, что проистекает из ее цели — информирование потенциальных работодателей бывшего государственного служащего о его коррупционных действиях по прежнему месту службы»².

А.С. Куковинцева считает, что «реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, помогает кадровым работникам при отборе кандидатов на государственную службу получать достоверную информацию о соблюдении претендентами антикоррупционного законодательства, поскольку увольнение в связи с утратой доверия должно негативно отразиться на нарушителе и иметь правовые последствия при его дальнейшем трудоустройстве»³.

Вместе с тем, анализируя данную меру, стоит согласиться с позицией А.В. Мартынова, Т.К. Зарубицкой о том, что антикоррупционные требования нередко не исполняются или игнорируются ввиду отсутствия надлежащего контроля⁴. Так, многими исследователями обоснованно отмечается, что организация рассматриваемого механизма имеет недостатки, поскольку служебное законодательство не содержит ограничений для поступления на государственную службу лиц, которые были уволены по основанию утраты

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (вместе с «Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия») (ред. от 12 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1678; 2023. № 29. Ст. 5448.

² 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.

³ Куковинцева С.А. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2018. № 2. С. 57-62.

⁴ См.: Мартынов А.В., Зарубицкая Т.К. К вопросу о необходимости совершенствования государственного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 1. С. 143.

доверия¹. По мнению М.В. Преснякова и С.Е. Чаннова, «внесенные в законодательство изменения выглядят не более чем полумерой, так как при желании руководители государственных органов и после внесения сведений в реестр могут принимать на службу совершивших коррупционные деяния лиц»². Н.С. Гончарук указывает, что включение сведений в 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»³.

В связи с этим А.А. Гришковец отмечает, что «институту дисциплинарной ответственности объективно требуется правовой механизм недопуска лиц, уволенных за совершение определенных дисциплинарных проступков (в том числе коррупционных), своеобразная «дисциплинарная дисквалификация»⁴. Ученый предлагает ввести в законодательство в качестве самостоятельной санкции дисциплинарное взыскание в виде лишения права замещать должности государственной службы.

В то же время представляется, что обозначенная проблема может быть решена и в рамках института дисциплинарной ответственности, посредством использования потенциала запрета принятия на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Однако необходимо отметить, что установление

¹ См., например: *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография. Саратов, 2018. С. 90; *Сорокин Р.С.* Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 109-110; *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; *Зайцева Е.Е.* Увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 56. С. 98-101; *Чаннов С.Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59-69; *Чаннов С.Е.* Революционная целесообразность как метод борьбы с коррупцией // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 22-28; *Пронь И.В.* Ответственность госслужащих за коррупционные правонарушения // Политика, экономика и инновации. 2018. № 5. С. 25.

² *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.

³ *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. С. 51-57.

⁴ *Гришковец А.А.* Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122-1138.

бессрочности такого запрета не соответствовало бы принципу справедливости. У дисциплинарных деяний, включая коррупционные, отсутствует такая степень общественной вредности, которая бы позволила навсегда лишить бывшего государственного служащего возможности поступления на должность.

В связи с этим Р.С. Сорокин предлагает установить, что «лицо, уволенное в связи с утратой доверия, не может в течение одного года занимать должности государственной (муниципальной) службы»¹.

М.Б. Добробаба считает необходимым закрепление в законодательстве формулировки, в соответствии с которой гражданин не может быть принят на службу, а служащий не может находиться на службе в случае включения сведений о применении к нему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в течение одного года².

Однако следует обратить внимание на то, что действующая редакция Положения о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2018 года № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия»³, устанавливает в числе оснований для исключения сведений о государственном служащем из соответствующего реестра отмену акта об его увольнении (прекращении полномочий) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, а также истечение пятилетнего срока со дня принятия данного акта.

Таким образом, срок, в течение которого сведения об уволенном лице должны содержаться в реестре – пять лет, четко определен. Именно в его

¹ Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 109-110

² См.: Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография. Саратов, 2018. С. 91.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (вместе с «Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия») (ред. от 12 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1678; 2023. № 29. Ст. 5448.

рамках лицо должно претерпевать негативные последствия применения к нему дисциплинарного взыскания. В связи с этим следует сделать вывод, что законодательная формулировка, согласно которой государственный служащий считается не имеющим взыскания за совершение коррупционного правонарушения, если в течение одного года со дня его применения он не был подвергнут новому взысканию, не может иметь отношение к увольнению в связи с утратой доверия. Поэтому вряд ли можно считать логичными предложения по установлению годичного срока, в течение которого лицо не может быть принято на государственную службу после увольнения в связи с утратой доверия.

В то же время это потребует введения в законодательство исключения из годичного срока состояния дисциплинарной наказанности и определения соответствующего специального срока для лиц, уволенных в связи с утратой доверия – пять лет. В противном случае следовало бы признать, что при увольнении в связи с утратой доверия дисциплинарное взыскание продолжит действовать в отношении гражданина еще в течение четырех лет после того, как оно было снято, что не является логичным.

Таким образом, в Законе № 273-ФЗ представляется возможным закрепить запрет поступления на должности государственной службы для лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в течение пятилетнего срока нахождения сведений о применении данного взыскания в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия. При этом целесообразно закрепить данный срок не на уровне подзаконного акта, а непосредственно в Законе № 273-ФЗ. Соответственно, в законодательных актах, регламентирующих порядок рассматриваемого вида дисциплинарного производства следует установить, что, если в течение пяти лет со дня применения взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия государственный служащий не был подвергнут дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим взыскания.

Учет применения мер дисциплинарной ответственности осуществляется посредством занесения сведений о нем в служебную карточку служащего, а

также в иные документы, если это предусмотрено нормативными правовыми актами.

Так, сведения о примененном в отношении сотрудника органов внутренних дел взыскании заносятся в его личное дело и служебную карточку. Данные действия осуществляются сотрудниками кадровых подразделений. Кроме того, подразделения воспитательной работы органов внутренних дел ведут журнал учета дисциплинарных взысканий. Аналогичный порядок установлен для служащих органов и учреждений уголовно-исполнительной системы¹.

Сведения о дисциплинарном взыскании в отношении военнослужащего заносятся в служебную карточку в течение семи дней с момента его применения². При снятии взыскания в служебной карточке должна быть сделана отметка о том, когда оно было снято.

Следует отметить, что в юридической науке процессуальные действия, связанные с учетом применения дисциплинарного взыскания (занесением в служебную карточку), рассматриваются как в качестве отдельной, самостоятельной стадии производства³, так и в рамках его заключительной стадии⁴. В то же время обоснованным представляется отнесение процедуры учета применения дисциплинарного взыскания к стадии реализации меры дисциплинарной ответственности. Это обусловлено тем, что соответствующий учет обеспечивает контроль за применением дисциплинарного взыскания. Кроме того, необходимо учитывать то

¹ См.: Приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» (Зарегистрировано в Минюсте России 23 июня 2005 г. № 6748) (ред. от 9 августа 2023 г.) // БНА. 2005. № 27; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 15.08.2023.

² См.: Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») (ред. от 31 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 2007. № 47. Ч. I. Ст. 5749; 2022. № 31. Ст. 5698.

³ *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография. Саратов, 2018. С. 117.

⁴ См.: *Бялт В.С.* Стадии производства по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 2. С. 91.

обстоятельство, что законодательство не предусматривает составление отдельного акта по итогам заключительной стадии производства. Однако отметка о снятии дисциплинарного взыскания вносится в служебную карточку лишь после окончания срока, в течение которого государственный служащий считается имеющим взыскание. Таким образом, внесение в служебную карточку отметки о снятии взыскания означает завершение рассматриваемого дисциплинарного производства.

Подводя итог, необходимо сделать следующие выводы:

1) стадия реализации меры дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на своевременное обращение акта о назначении дисциплинарного взыскания к исполнению, полное исполнение его положений и контроль за исполнением акта;

2) юридическая возможность применения мер поощрения к сотруднику, имеющему взыскание за коррупционное правонарушение, не способствует эффективности реализации дисциплинарной ответственности, поскольку не гарантирует укрепление служебной дисциплины. В связи с этим необходимо закрепить в ст. 13 Закона № 273-ФЗ запрет на применение мер поощрения к государственным служащим в период времени, когда они считаются имеющими взыскание за совершение коррупционного правонарушения, за исключением награждения в связи с совершением подвига, за проявленное мужество, смелость и отвагу;

3) помимо увольнения в связи с утратой доверия, к военнослужащим за совершение коррупционного правонарушения в настоящее время применяется лишь один вид дисциплинарного взыскания – выговор. Однако это противоречит принципу справедливости назначения взыскания, который предполагает необходимость его соответствия характеру и тяжести совершенного деяния. Поэтому требуется расширение перечня взысканий, применяемых к военнослужащим за совершение коррупционных

правонарушений. При этом следует ориентироваться на сложившийся в законодательстве о государственной службе подход, при котором за коррупционные правонарушения и дисциплинарные проступки применяются одинаковые взыскания, за исключением увольнения в связи с утратой доверия;

4) применение дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии логически обусловлено наличием обоснованных сомнений в профессиональных качествах государственного служащего. Однако не все нормативные правовые акты о видах государственной службы предусматривают обозначенное основание для проведения внеочередной аттестации. Соответственно, законы о всех видах государственной службы должны содержать правило о необходимости прохождения государственным служащим внеочередной аттестации в случае применения к нему дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии;

5) включение сведений о государственном служащем в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, выступает необходимым элементом процедуры реализации соответствующей меры дисциплинарной ответственности. В то же время служебное законодательство не содержит ограничений для поступления на государственную службу для таких лиц, что вступает в противоречие с принципом неотвратимости ответственности за совершение коррупционного правонарушения. Указанное обстоятельство обуславливает целесообразность законодательного введения для уволенных в связи с утратой доверия лиц запрета поступать на государственную службу в течение пятилетнего срока нахождения информации о назначении указанной меры в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе проведен всесторонний анализ и теоретическое осмысление дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как самостоятельного вида служебно-дисциплинарного производства, представляющего собой регламентированную административно-процессуальными нормами и осуществляемую в процессуальной форме деятельность уполномоченных субъектов дисциплинарной власти, обусловленную поступлением информации о признаках нарушения законодательства о противодействии коррупции, направленную на разрешение дела о коррупционном правонарушении и решение вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за него, имеющую своей целью предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений на государственной службе.

По результатам диссертационного исследования можно сформулировать следующие обобщающие выводы.

Изучение соотношения установленного нормативными правовыми актами порядка привлечения государственных служащих к ответственности за совершение дисциплинарных проступков и порядка привлечения их к ответственности за дисциплинарные правонарушения коррупционного характера, позволило сделать вывод о необходимости выделения в структуре административно-юрисдикционного процесса самостоятельного вида служебно-дисциплинарного производства, а именно, дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. В качестве его отличительных черт следует прежде всего рассматривать специфическое основание – наличие информации, свидетельствующей о признаках нарушения законодательства о противодействии коррупции; обязательность применения взыскания к

государственному служащему за совершение коррупционного правонарушения; усложненную процедуру применения взысканий.

Кроме того, дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе основывается на собственной системе принципов как самостоятельной и обладающей единством целей правового воздействия совокупности основополагающих императивных требований, которые предъявляются к содержанию правоотношений, возникающих в рамках деятельности уполномоченных субъектов дисциплинарной власти по привлечению государственных служащих к ответственности дисциплинарного характера за нарушение законодательства о противодействии коррупции. Систему принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе составляют общие принципы административного процесса: принцип законности, принцип равенства перед законом, принцип охраны интересов личности и государства; принципы служебно-дисциплинарного производства: принцип беспристрастности, принцип объективности и всесторонности рассмотрения дела, принцип обоснованности дисциплинарного взыскания, принцип справедливости, принцип свободы выбора вида дисциплинарного взыскания, принцип оперативности; принцип необходимости установления вины государственного служащего; частные принципы, отражающие специфику дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе и отличающие его от иных производств в сфере административной юрисдикции: принцип унификации дисциплинарной ответственности государственных служащих за совершение коррупционного правонарушения; принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Процессуальная деятельность в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе включает в себя три стадии: стадия возбуждения дисциплинарного

производства, стадия рассмотрения дела, стадия реализации меры дисциплинарной ответственности.

Стадия возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на получение первичной информации о предполагаемом коррупционном правонарушении и обеспечение возможности рассмотрения дела по существу. Действующее нормативно-правовое регулирование возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе характеризуется отдельными недостатками и пробелами, что отрицательно сказывается на объективности и эффективности последующего рассмотрения дела. В целях их устранения необходимо законодательно установить обязательность рассмотрения доклада о результатах проверки комиссией по урегулированию конфликтов интересов при наличии признаков конфликта интересов; установить обязательность возбуждения производства при наличии информации о совершении коррупционного правонарушения; закрепить в Законе № 273-ФЗ порядок уведомления о фактах обращения в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений. Кроме того, следует признать необходимым законодательное исключение возможности назначения дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе в упрощенном порядке, не предусматривающем проведение проверки на стадии возбуждения дела, поскольку это противоречит принципам объективности рассмотрения дела и обоснованности применения дисциплинарного взыскания. В Указ Президента РФ № 1065, регламентирующий порядок проведения проверки на стадии возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, требуется внести изменения, направленные на конкретизацию фактического основания возбуждения рассматриваемого дисциплинарного производства. Им должно выступать наличие информации,

свидетельствующей о признаках несоблюдения государственным служащим требований, ограничений, запретов, невыполнения обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, либо недостоверности (неполноты) поданных им сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Стадия рассмотрения дела о коррупционном правонарушении на государственной службе является совокупностью процессуальных действий, направленных на установление фактических обстоятельств совершенного деяния, вины государственного служащего, привлекаемого к ответственности, и принятие обоснованного решения о применении дисциплинарного взыскания или об отказе в его применении. Проведенное исследование позволило прийти к выводу о необходимости законодательного установления обязанности уполномоченного лица при рассмотрении дела затребовать от государственного служащего объяснение в письменной форме, что обеспечит соблюдение принципов справедливости и объективности рассмотрения дела о коррупционном правонарушении. Кроме того, законодательные акты, регламентирующие порядок осуществления дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, должны закреплять вину государственного служащего в перечне обстоятельств, подлежащих установлению при привлечении его к ответственности за совершение коррупционного правонарушения. Имеется необходимость установления требований к процедуре доказывания в служебно-дисциплинарном производстве, включая производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, формулирующих принципы относимости доказательств к рассматриваемому делу, их достоверности, допустимости и достаточности для принятия решения по существу. Бремя доказывания всех обстоятельств, имеющих значение для дела, предлагается возложить на должностное лицо, уполномоченное привлекать государственного служащего к дисциплинарной ответственности, в том числе, и за совершение коррупционного правонарушения.

Стадия реализации меры дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на своевременное обращение акта о назначении дисциплинарного взыскания к исполнению, полное исполнение его положений и контроль за исполнением акта. В правовом регулировании данной стадии имеется ряд проблем, которые необходимо решить. Так, юридическая возможность применения мер поощрения к сотруднику, имеющему взыскание за коррупционное правонарушение, не способствует эффективности реализации дисциплинарной ответственности, поскольку не гарантирует укрепление служебной дисциплины. В связи с этим в ст. 13 Закона № 273-ФЗ следует закрепить запрет на применение мер поощрения к государственным служащим в период времени, когда они считаются имеющими взыскание за совершение коррупционного правонарушения, за исключением награждения в связи с совершением подвига, за проявленное мужество, смелость и отвагу. Кроме того, требуется расширение перечня взысканий, применяемых к военнослужащим за совершение коррупционных правонарушений, так как помимо увольнения в связи с утратой доверия, к военнослужащим за совершение коррупционного правонарушения в настоящее время применяется лишь один вид дисциплинарного взыскания – выговор, что противоречит принципу справедливости назначения взыскания, который предполагает необходимость его соответствия характеру и тяжести совершенного деяния.

Данная диссертационная работа будет способствовать развитию теоретических исследований процессуальных вопросов привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, а также совершенствованию правовой регламентации соответствующего административного производства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Правовые акты:

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

1.2. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 24 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2023. № 31. Ч. III. Ст. 5772.

1.3. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; 2023. № 29. Ст. 5304.

1.4. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 4 августа 2023 г.) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2023. № 32. Ч. I. Ст. 6540.

1.5. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 25 мая 2023 г.) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; Российская газета. № 297, 29.12.2023.

1.6. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2023. № 29. Ст. 5305.

1.7. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 24 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2023. № 31. Ч. III. Ст. 5783.

1.8. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6228; 2023. № 29. Ст. 5304.

1.9. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; 2023. № 29. Ст. 5304.

1.10. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 52. Ст. 6235.

1.11. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 4 августа 2023 г.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020; 2023. № 32. Ч. I. Ст. 6168.

1.12. Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089; 2023. № 29. Ст. 5304.

1.13. Федеральный закон 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» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 3929.

1.14. Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4532; СЗ РФ. 2023. № 29. Ст. 5304.

1.15. Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2019. № 40. Ст. 5488; 2023. № 29. Ст. 5304.

1.16. Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 286-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 29. Ст. 5304.

1.17. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») (ред. от 31 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 2007. № 47. Ч. I. Ст. 5749; 2022. № 31. Ст. 5698.

1.18. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (ред. от 21 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542; 2020. № 52. Ч. I. Ст. 8795.

1.19. Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению») (ред. от 26 июня 2023 г.) // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 26.06.2023

1.20. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») (ред. от 26 июня 2023 г.) // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446; 2023. № 27. Ст. 4980.

1.21. Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы» (ред. от 26 июня 2023 г.) // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170; 2023. № 27. Ст. 4980.

1.22. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (вместе с «Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия») (ред. от 12 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1678; 2023. № 29. Ст. 5448.

1.23. Приказ Генпрокуратуры России от 28 апреля 2016 г. № 255 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 7.

1.24. Приказ Генпрокуратуры России от 12 ноября 2018 г. № 751 «Об утверждении Положения о порядке уведомления руководителей (представителей нанимателя) органов и организаций прокуратуры Российской Федерации прокурорскими работниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в Университете прокуратуры Российской Федерации, о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверки представленных сведений» // Законность. 2019. № 1.

1.25. Приказ Генпрокуратуры России от 11 марта 2020 г. № 146 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских

работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 9 августа 2023 г.) // Законность. 2020. № 4; 2023. № 9.

1.26. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 июля 2022 г. № 384 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2022. № 9.

1.27. Приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» (ред. от 9 августа 2023 г.) // БНА. 2005. № 27; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 15.08.2023.

1.28. Приказ Роснедр от 1 февраля 2010 г. № 62 «Об утверждении Порядка уведомления государственными гражданскими служащими Федерального агентства по недропользованию о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета. № 54. 17.01.2010.

1.29. Приказ ФСБ РФ от 10 июня 2010 г. № 291 «Об утверждении Порядка уведомления военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов федеральной службы безопасности о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета. № 180. 13.08.2010.

1.30. Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 16 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 12 ноября 2018 г.) // Российская газета. № 127. 14.06.2013; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.12.2018.

1.31. Приказ Росгвардии от 30 ноября 2018 г. № 25 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в войсках национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 22 ноября 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.02.2018; 28.12.2021.

1.32. Приказ Росморречфлота от 2 декабря 2009 г. № 94 «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства морского и речного транспорта о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета. № 46. 05.03.2010.

1.33. Приказ Минюста России от 31 декабря 2020 г. № 341 «Об утверждении Порядка проведения служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» (ред. от 9 августа 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.01.2021; 15.08.2023.

1.34. Приказ Росавиации от 3 августа 2022 г. № 529-П «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Федерального агентства воздушного транспорта и его территориальных органов о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

1.35. Проект Федерального закона № 164749-3 «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21 декабря 2001 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Судебная практика

2.1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // БВС РФ. 2013. № 9.

2.2. Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

2.3. Обзор практики применения судами в 2014-2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утв. Президиумом ВС РФ 30 ноября 2016 г. // БВС РФ. 2017. № 8.

2.4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № 1858-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бронниковой Оксаны Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 59.2 и частью 3 статьи 59.3 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"» // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.5. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2022 г. № 54-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Октябрьского районного суда города Екатеринбурга» // СЗ РФ. 2022. № 52, ст. 9756.

2.6. Решение Центрального районного суда г. Красноярска от 12 декабря 2013 г. № М-4352/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.7. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ульяновского областного суда от 21 октября 2014 г. по делу № 33-3769/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.8. Апелляционное определение Московского городского суда от 26 февраля 2015 г. по делу № 33-3255 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.9. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 20 октября 2015 г. по делу № 33-24740/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.10. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 27 октября 2015 г. по делу № 33-23368/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.11. Апелляционное Определение Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда по делу № 11-8408/2017 от 4 июля 2017 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.12. Решение Горно-Алтайского городского суда Республики Алтай от 11 августа 2017 г. № 2-1518/2017 2-1518/2017~М-1337/2017 М-1337/2017 по делу № 2-1518/2017 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.13. Решение Ровеньского районного суда Белгородской области от 21 июня 2018 г. № 2-97/20182-97/2018 по делу № 2-97/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.14. Решение Кировского районного суда г. Санкт-Петербурга от 24 июля 2019 г. № 2А-3050/2019 2А-3050/2019~М-1753/2019 М-1753/2019 по делу № 2А-3050/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.15. Решение Белоярского районного суда Свердловской области от 14 января 2020 г. № 2-1078/2019 2-1078/2019~М-1012/2019 М-1012/2019 по делу № 2-1078/2019.

2.16. Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. по делу № 88-523/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.17. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23 июня 2020 г. № 33-7346/2020 по делу № 2-3538/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.18. Решение Куйбышевского районного суда г. Санкт-Петербурга от 9 июля 2020 г. № 2-3883/20192-716/20202-716/2020 (2-3883/2019) по делу № 2-3883/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.19. Решение Орджоникидзевского районного суда г. Екатеринбурга Свердловской области от 21 июля 2020 г. № 2-1679/2020 2-1679/2020~М-1622/2020 М-1622/2020 по делу № 2-1679/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

2.20. Решение Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга Свердловской области от 29 июля 2020 г. № 2-4558/2020 2-4558/2020~М-4113/2020 М-4113/2020 по делу № 2-4558/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Монографии, учебники, учебные пособия:

3.1. Абрамова А.А. Дисциплина труда в СССР (правовые вопросы). М.: Юрид. лит., 1969. 176 с.

3.2. Аверьянов А.Н. Категория «система» в диалектическом материализме. М.: АО наук при ЦК КПСС. Кафедра марксистско-ленинской философии, 1974. 70 с.

- 3.3. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 352 с.
- 3.4. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. СПб: Изд-во ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.
- 3.5. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1986. 128 с.
- 3.6. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.
- 3.7. Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. 264 с.
- 3.8. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: Зерцало-М, 2016. 480 с.
- 3.9. Аристотель. Категории / пер. А.В. Кубицкого; ред., вступ. ст. и прим. Г.Ф. Александрова. М.: Соцэкгиз, 1939. 84 с.
- 3.10. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М: Юрайт, 2011. 387 с.
- 3.11. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
- 3.12. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Учебное пособие / Бахрах Д.Н.; Редкол.: Голованова Е.А., Кислицын И.М., Коваленко Е.А., Похмелкин В.А., Рыбин А.В., Ушаков А.А. (Отв. ред.) Пермь: Пермский гос. ун-т, 1969. 344 с.
- 3.13. Беляев В.П., Сорокина В.В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики: монография. М: Юрлитинформ, 2011. 144 с.
- 3.14. Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 921 с.

3.15. Верещагин И.М. Воспроизводственные проблемы планового управления регионом. Новосибирск: Наука, 1989. 223 с.

3.16. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М: Юрид. лит., 1972. 258 с.

3.17. Григорьев В.Н. Обнаружение преступления органами внутренних дел. Ташкент: ТВШ МВД СССР, 1986. 85 с.

3.18. Гришковец А.А. Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Кузьмина. М.: Дело и Сервис, 2014. 624 с.

3.19. Диалектика познания сложных систем: монография / под ред. В.С. Тюхтина. М.: Мысль, 1988. 316 с.

3.20. Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: Научная книга, 2018. 224 с.

3.21. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы. Свердловск: Средне-Уральское книжное изд-во, 1973. 248 с.

3.22. Елисейкин П.Ф., Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. 124 с.

3.23. Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М.: Юрид. лит., 1965. 367 с.

3.24. Иеринг Р. Юридическая техника. М.: Статут, 2008. 231 с.

3.25. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. 160 с.

3.26. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 256 с.

3.27. Колодкин Л.М. Организация работы с кадрами в ОВД. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1990. 95 с.

3.28. Кузьмин В.П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса. 2-е изд. М.: Политиздат, 1980. 401 с.

3.29. Лебедев В.М. Воспитательная функция советского трудового права. М.: Юрид. лит., 1981.

3.30. Лейст О.Э. Санкция и ответственность по советскому праву. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. 240 с.

3.31. Манохин В.М. Органы советского государственного управления. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1962. 162 с.

3.32. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юрид. лит., 1966. 195 с.

3.33. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: монография. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011. 205 с.

3.34. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. 848 с.

3.35. Павлов Н.Е. Возбуждение уголовного производства. М: Новый Юрист, 1992. 64 с.

3.36. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. 452 с.

3.37. Парсонс Т. О социальных системах. М.: Академический Проект, 2002. 832 с.

3.38. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М.: Наука, 1979. 205 с.

3.39. Правовая система социализма: Понятие, структура, социальные связи. Кн. 1 / Васильев А.М., Гаврилов О.А., Казимирчук В.П., Кудрявцев В.Н., и др.; Редкол.: Васильев А.М. (Отв. ред.), Казимирчук В.П., Кудрявцев В.Н. М.: Юрид. лит., 1986. 368 с.

3.40. Протасов В.Н. Теория государства и права: учебное пособие для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 437 с.

3.41. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. 927 с.

3.42. Сабо И. Социалистическое право. М.: Прогресс, 1964. 396 с.

3.43. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. 164 с.

3.44. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 320 с.

3.45. Сорокин В. Д. Административно–процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2008. 569 с.

3.46. Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право: учебн.-метод. пособие. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 56 с.

3.47. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? М.: Сов. Россия, 1990. 128 с.

3.48. Сухинин А.В. Служебная проверка в органах внутренних дел: учеб. пособие. М.: Академия управления МВД России, 1997. 73 с.

3.49. Тараненко В.Ф. Принципы арбитражного процесса: учебное пособие. М.: РИО ВЮЗИ, 1988. 67 с.

3.50. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2004. 771 с.

3.51. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков: Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. 192 с.

3.52. Уголовный процесс / Под ред. Н.С. Алексеева, В.З. Лукашевича, П.С. Элькинд. М.: Юрид. лит., 1972. 584 с.

3.53. Федорова Т.В. Государственная служба Российской Федерации: традиции, правовые аспекты, ответственность: Учеб. пособие. М.: РГУП, 2018. 108 с.

3.54. Философский энциклопедический словарь. Ред.-сост.: Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. М.: ИНФРА-М. 2007. 575 с. С. 180.

3.55. Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М.: Экзамен, 2003. 352 с.

3.56. Черри К. Человек и информация. М.: Связь, 1972. 368 с.

3.57. Что такое коррупция и как с ней бороться / автор-сост. Э.И. Атагимова. М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. 40 с.

4. Статьи:

4.1. Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном сознании // Вопросы философии. 1973. № 6. С. 98–111.

4.2. Байтин М.А. О принципах и функциях права: новые моменты // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 3 (230). С. 4–16.

4.3. Беляева Е.Г. Предмет и пределы доказывания в производстве по делам о дисциплинарных проступках сотрудников органов внутренних дел // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 13–17.

4.4. Бусурина Е.О. Поводы для возбуждения дисциплинарного производства в отношении адвоката // Евразийская адвокатура. 2013. № 2. С. 60–64.

4.5. Бялт В.С. Стадии производства по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 2. С. 25–30.

4.6. Григорьев И.В., Крипак М.В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 1–10.

4.7. Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122–1138.

4.8. Гришковец А.А. Коррупционный проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия. Сборник материалов X международной научно-практической конференции. Том 2. Пермь, 5-7 апреля 2023 года. С. 103–106.

4.9. 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. С. 51–57.

4.10. Добробаба М.Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Lex Russica. 2014. № 2. С. 199–210.

4.11. Добробаба М.Б. Особенности внесудебного дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2017. № 1. С. 86–89.

4.12. Добробаба М.Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 17–21.

4.13. Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 11. С. 88–101.

4.14. Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений // Кадровик. 2022. № 3. С. 33–41.

4.15. Егорова Ю.В. Проблемы дисциплинарной ответственности дистанционных работников // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран. Иркутск. 2019. С. 164–167.

4.16. Жерлицын Б.И. Особенности дисциплинарного производства по советскому законодательству // Материалы IX конференции молодых ученых. Минск, 1965. С. 28–33.

4.17. Зайцева Е.Е. Увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 56. С. 98–101.

4.18. Зайцева С.А., Громов Н.А., Пономаренков В.А. Достоверность и вероятность доказательств // Следователь. 1999. № 7. С. 13–14.

4.19. Зубарев С.М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 36–40.

4.20. Зырянов С.М., Вовк В.А. Меры административного принуждения, применяемые в целях противодействия коррупции в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 142–146.

4.21. Ишеков К.А., Черкасов К.В., Малеванова Ю.В. Противодействие коррупции в механизме федерального государственного управления: центральный и межрегиональный уровни // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13. № 3. С. 426–437.

4.22. Кандрина Н.А. К вопросу о служебной ответственности государственных гражданских служащих // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 50–53.

4.23. Каплунов А.И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования нормативной основы административно-процессуальной деятельности // Уголовно-исполнительное право. 2017. Т. 12, № 4. С. 490–497.

4.24. Коврова В.Г. Обязанность сообщения о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений на государственной службе как одна из форм дисциплинарного принуждения // Полицейский вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2021. № 1. С. 54–57.

4.25. Кондакова А.А., Телегин А.С. Анализ проблем в антикоррупционной политике органов государственной власти (на примере Пермского края) // Право и наука в современном мире. Сборник материалов международной научно-практической конференции. Отв. ред. Р.В. Новиков, А.М. Бобров. Пермь, 28 февраля 2018 года. С. 304–307.

4.26. Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2009. № 12. С. 15–24.

4.27. Кузакбирдиев С.С. Проблемы определения завершающей стадии правоприменения // Научный вестник Тюменского юридического института МВД России: сборник научных трудов. Тюмень, 2002. С. 10–12.

4.28. 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. С. 159–169.

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

4.30. Кулик О.В. Порядок наложения на сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации взысканий за коррупционные правонарушения: вопросы правового регулирования и правоприменительной практики // Научный портал МВД России. 2020. № 3. С. 111–119.

4.31. Лапина М.А. Институт дисциплинарного производства: теория и практика // Закон. Право. Государство. 2016. № 2. С. 75–89.

4.32. Лещина Э.Л. Принципы служебного дисциплинарного производства // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 20–23.

4.33. Лещина Э.Л. Совершенствование процессуальных основ служебной проверки в системе государственной службы Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2020. № 4. С. 15–24.

4.34. Лещина Э.Л. Стадии производства по дисциплинарным делам государственных служащих Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 11. С. 20–31.

4.35. Лившиц Р.З., Никитский В.М. Принципы советского трудового права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 31–33.

4.36. Лобзов Г.П., Литвинов А.С. Особенности дисциплинарного производства по делам о нарушении законодательства о противодействии коррупции // Вопросы российского и международного права. 2021. Т. 11. № 7. С. 25–30.

4.37. Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9. С. 13–22.

4.38. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43–51.

4.39. Мартынов А.В., Зарубицкая Т.К. К вопросу о необходимости совершенствования государственного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 1. С. 143–156.

4.40. Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: трудности становления и перспективы развития: Конституция Российской Федерации 1993 года и формирование «новых» отраслей и институтов российского права // Юридические записки Воронежского государственного университета: Конституция Российской Федерации 1993 года и формирование «новых» отраслей и институтов российского права. Сборник научных трудов. Воронеж, 2003. Вып. 16. С. 164–190.

4.41. Маюров Н.П., Бялт В.С. К вопросу о совершенствовании процедуры привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2010. № 3. С. 125–128.

4.42. Павлова М.С. Кодекс административного судопроизводства: тенденции и перспективы развития в России // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 34–38.

4.43. Петроградская А.А., Карев Д.А. Предупреждение рисков нарушения законности в деятельности муниципальных служащих // Евразийский юридический журнал. 2019. № 3. С. 203–206.

4.44. Поникаров В.А. Понятие и содержание доказывания по делам об административных правонарушениях в административной деятельности исправительных учреждений и следственных изоляторов Федеральной

службы исполнения наказаний // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3 (25). С. 19–22.

4.45. Пресняков М.В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 6–12.

4.46. Пресняков М.В. Обязанность уведомлять о фактах обращения с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений: проблемы практической реализации // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 38–43.

4.47. 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.

4.48. Рогожкина Е.А. Правовая характеристика стадии рассмотрения дисциплинарного дела и принятия по нему решения // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 27 (109). С. 56–60.

4.49. Стахов А.И. О некоторых проблемах регламентации административных процедур противодействия коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 214–216.

4.50. Телегин А.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих // Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24-25 октября 2014 г.): Избранные материалы / Г.В. Абшилава, В.В. Акинфиева, А.Б. Афанасьев [и др.]; отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2015. С. 101–110.

4.51. Терещенко Л.К., Цирин А.М. Достаточность информации как основание проверки соблюдения антикоррупционных требований // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 115–120.

4.52. Терещук С.С. К вопросу о разграничении дисциплинарного проступка и дисциплинарного коррупционного правонарушения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 1 (150). С. 137–142.

4.53. Терещук С.С. К вопросу о системе стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 339–346.

4.54. Терещук С.С. Особенности стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 24 марта 2023 г.) / Под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. С. 599–605.

4.55. Терещук С.С. Проблемы правового регулирования стадии рассмотрения дела в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 4 (153). С. 191–198.

4.56. Терещук С.С. Проверка в рамках дисциплинарного производства по факту совершения государственным служащим коррупционного правонарушения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 5. С. 154–160.

4.57. Терещук С.С. Система принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10. № 2. С. 300–306.

4.58. Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57–60.

4.59. Хабриева Т.Я. Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы третьего

Евразийского антикоррупционного форума / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015. С. 24–40.

4.60. Черкасов К.В. Некоторые аспекты совершенствования законодательства в области разрешения конфликта интересов на государственной службе // Гражданин и право. 2014. № 2. С. 3–10.

4.61. Черкасов К.В., Пиптюк А.В. Межрегиональная программа противодействия коррупции: к вопросу о системности антикоррупционных мероприятий на уровне федерального округа // Марийский юридический вестник. 2020. № 1-2 (32). С. 36–38.

4.62. Черкасов К.В., Пиптюк А.В. Оценка и управление мотивацией труда государственных гражданских служащих: проблемы и перспективы совершенствования правового регулирования // Вестник. Государство и право. 2021. № 3 (30). С. 59–62.

4.63. Шерстобоев О.Н. Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять обо всех случаях склонения к коррупционному правонарушению: некоторые проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 71–74.

4.64. Шуаипов А.А., Ястребов О.А. Глобализация и публичное право : материалы III Международной научно-практической конференции. Москва, 26 ноября 2014 г. М.: РУДН, 2015. С.160–172.

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

4.66. Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13–18.

4.67. Чаннов С.Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197–2203.

4.68. Чаннов С.Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2006. № 6. С. 62 – 66.

4.69. Чаннов С.Е. Революционная целесообразность как метод борьбы с коррупцией // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 22–28.

4.70. Чечина Н.А. Принципы советского гражданско-процессуального права и их нормативное закрепление // Правоведение. 1960. № 3. С. 78–83.

4.71. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 7–8.

4.72. Якимович Ю.К. Система стадий в уголовном судопроизводстве // Вестник Томского государственного университета. 1999. № 267. С. 106–108.

4.73. Bertalanffy L. von. An Outline of general System Theory // The British journal for the philosophy of Science. 1950. Vol. 1, № 2. pp. 134–165.

5. Диссертации и авторефераты диссертаций:

5.1. Бенедик И.В. Стадии в юридическом процессе: общетеоретические исследования : дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1986. 191 с.

5.2. Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.

5.3. Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации : дис. д-ра юрид. наук. М., 2004. 539 с.

5.4. Дехтярь И.Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как вид административно-юрисдикционного производства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. 275 с.

5.5. Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. 463 с.

5.6. Джуха О.В. Принципы административно-юрисдикционного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 199 с.

5.7. Евтихеев И.И. Виды и формы административной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. 217 с.

5.8. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 204 с.

5.9. Колосков А.М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 245 с.

5.10. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. 202 с.

5.11. Рогожкина Е.А. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. 30 с.

5.12. Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 183 с.

5.13. Сырых В.М. Структура, генезис, система как элементы исторического и логического методов познания права : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 1970. 16 с.

5.14. Тищенко Н.М. Правовой статус субъектов производства по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1998. 24 с.

5.15. Шурупова Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. 219 с.

5.16. Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 155 с.

5.17. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : автореф. дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. 47 с.

5.18. Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 211 с.

5.19. Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 204 с.

5.20. Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 27 с.

6. Словари:

6.1. Большой толковый словарь русского языка. СПб: Норинт, 1998. 1534 с.

6.2. Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2019. 560 с.

6.3. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1990. 921 с.

6.4. Словарь иностранных слов. 10-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1983. 608 с.

7. Интернет-ресурсы:

7.1. Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России // Портал правовой статистики генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://crimestat.ru/ANALYTICS> (дата обращения: 27.10.2023).

7.2. Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 г. № 580-III «О борьбе с коррупцией» // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7426 (дата обращения: 18.12.2022).

7.3. Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-З «О борьбе с коррупцией» // URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=h11500305> (дата обращения: 18.12.2022).

7.4. Закон Республики Молдова от 25 мая 2017 г. № 82 «О неподкупности» // URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=h11500305> (дата обращения: 18.12.2022).

7.5. Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npr=113628> (дата обращения: 18.12.2022).

7.6. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 19.10.2023).

7.7. Указ Главы Республики Крым «О проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных отдельными категориями лиц, и соблюдения ими запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=2&nd=219041605&intelsearch= (дата обращения: 24.06.2023).

7.8. Чухраева М.С. Стадии производства по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими // Электронное научное издание «Военное право». 2010. № 4. URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/4185> (дата обращения: 11.03.2023).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект Федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации».

1) Статью 41.10 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», статью 29.3 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», статью 51.1 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», статью 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», статью 30.3 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», статью 51.1 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статью 52 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статью 53 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"», статью 51 Федерального закона от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения

1. Коррупционным правонарушением является неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине

возложенных на него обязанностей, ограничений и запретов, установленных нормативными правовыми актами в целях противодействия коррупции, за совершение которого должно быть применено дисциплинарное взыскание.

2. Дисциплинарные взыскания за совершение коррупционных правонарушений применяются на основании доклада о результатах проверки достоверности и полноты представленных государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и (или) соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, и (или) исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, проведенной подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений или в соответствии со статьей 13.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации, а в случае, если в соответствии с частью 2.1 настоящей статьи доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов (аттестационную комиссию) - и на основании рекомендации указанной комиссии.

2.1. Доклад о результатах проверки, проведенной в соответствии с частью 2 настоящей статьи, подлежит направлению в комиссию по урегулированию конфликта интересов в случае наличия признаков несоблюдения государственным служащим требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов.

2.2. Доклад о результатах проверки, проведенной в соответствии с частью 1 настоящей статьи, подлежит рассмотрению должностным лицом, уполномоченным применять дисциплинарное взыскание, в течение трех дней с момента окончания проверки. Решение по результатам рассмотрения доклада принимается в течение пяти дней с момента его представления должностному лицу, уполномоченному применять дисциплинарное взыскание.

2.3. При наличии признаков совершения коррупционного правонарушения дисциплинарное производство подлежит возбуждению.

2.4. При применении взыскания учитываются характер совершенного государственным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, степень вины государственного служащего в его совершении, соблюдение государственным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

2.5. До применения дисциплинарного взыскания должностное лицо, уполномоченное применять дисциплинарное взыскание, обязано затребовать от государственного служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа государственного служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ государственного служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

3. Доказательствами по делу о коррупционном правонарушении являются сведения, на основании которых устанавливается наличие либо отсутствие коррупционного правонарушения, виновность государственного служащего в его совершении, а также иные обстоятельства, имеющие значение для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела и решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

3.1. Не допускается использование в качестве доказательств по делу сведений, полученных с нарушением закона.

3.2. В качестве доказательств по делу о коррупционном правонарушении допускаются:

- 1) объяснения государственного служащего;
- 2) объяснения лиц, которым известны обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности;
- 3) заключение и пояснения специалиста;
- 4) документы;
- 5) показания специальных технических средств;
- 6) вещественные доказательства;
- 7) электронные материалы;
- 8) иные документы и материалы, содержащие сведения, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

3.3. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы. Должностное лицо, уполномоченное применять дисциплинарное взыскание, оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности. Бремя доказывания всех обстоятельств, имеющих значение для дела, несет должностное лицо, уполномоченное привлекать государственного служащего к ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

4.1. Взыскания за совершение коррупционных правонарушений применяются не позднее шести месяцев со дня первоначального поступления информации о совершении государственным служащим коррупционного правонарушения, не считая периодов временной нетрудоспособности государственного служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, и не позднее трех лет со дня совершения им коррупционного правонарушения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

4.2. Взыскание за совершение коррупционного правонарушения не может быть применено в период временной нетрудоспособности служащего,

пребывания его в отпуске, в иные периоды отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также до истечения срока дачи объяснений по факту совершения коррупционного правонарушения.

4.3. Взыскание в виде замечания может быть применено к государственному служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения.

4.4. О применении дисциплинарного взыскания составляется акт в письменной форме. В акте о применении дисциплинарного взыскания подлежат указанию статьи законодательных актов, предусматривающих дисциплинарную ответственность за совершение соответствующего коррупционного правонарушения; сведения об обстоятельствах совершения коррупционного правонарушения, о степени вины государственного служащего в его совершении; об объяснении государственного служащего по факту совершения коррупционного правонарушения; о соразмерности нарушения избранной мере ответственности.

4.5. Акт о применении дисциплинарного взыскания подлежит согласованию с подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа.

4.6. Копия акта о применении к государственному служащему взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в применении к государственному служащему такого взыскания с указанием мотивов вручается государственному служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

4.7. Государственный служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в установленном порядке.

4.8. Если в течение одного года со дня применения взыскания, кроме увольнения в связи с утратой доверия, государственный служащий не был подвергнут дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим взыскания.

4.9. Если в течение пяти лет со дня применения взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия государственный служащий не был подвергнут дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим взыскания»;

2) Внести в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» следующие изменения:

а) статью 11 дополнить частью 2.1. следующего содержания:

«2.1. О факте поступления обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений лицо, указанное в части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, уведомляет представителя нанимателя, работодателя, иное уполномоченное лицо, указанное в части 2 настоящей статьи, не позднее рабочего дня, следующего за днем обращения, а в случае нахождения в отпуске, служебной командировке или отсутствия в связи с нетрудоспособностью – в первый рабочий день после его возвращения из командировки или в день выхода на службу.»;

б) статью 13 дополнить частью 2.1 следующего содержания:

«7. В период времени, когда государственные служащие считаются имеющими дисциплинарное взыскание за совершение коррупционного правонарушения, к ним не применяются поощрения и награждения, за исключением награждения в связи с совершением подвига, за проявленные мужество, смелость и отвагу.

в) часть 4 статьи 13 изложить в следующей редакции:

«4. Для целей настоящего Федерального закона не зависящими от физического лица обстоятельствами признаются обстоятельства, наступление которых не зависело от действий (бездействия) государственного служащего и которые он не мог преодолеть, исключаяющие возможность соблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции.»;

г) статью 15 дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. Лицо, которое было уволено (чьи полномочия были прекращены) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, не может быть принято на должность государственной службы в течение пятилетнего срока нахождения сведений о применении данного взыскания в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия.»;

3) Пункт 10 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» изложить в следующей редакции:

«10. Основанием для проведения проверки, предусмотренной пунктом 1 настоящего Положения, является наличие информации, свидетельствующей о признаках несоблюдения государственным служащим требований, ограничений, запретов, невыполнения обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, либо недостоверности (неполноты) поданных им сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленной в письменном виде и поступившей от:

а) правоохранительных органов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

а.1) работников подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

б) постоянно действующих руководящих органов политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;

- в) Общественной палаты Российской Федерации;
- г) общероссийских средств массовой информации;
- д) граждан и организаций;
- е) государственных служащих.»;

4) Статью 41.7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», статью 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», статью 28 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», статью 50 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статью 49 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статью 50 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"», статью 48 Федерального закона от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. При применении дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном (должностном) соответствии государственный служащий подлежит направлению на прохождение внеочередной аттестации».