

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Юсупов Артур Леонидович

**ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание учёной степени

кандидата юридических наук

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

Саратов – 2014

Содержание

Введение.....	3
Глава I. Общая характеристика дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.....	15
§ 1. Дисциплинарная ответственность в системе административно-правовых средств противодействия коррупции.....	15
§ 2. Нарушение законодательства о противодействии коррупции как фактическое основание дисциплинарной ответственности: понятие и состав.....	39
§ 3. Отдельные составы нарушений законодательства о противодействии коррупции.....	60
§ 4. Дисциплинарные взыскания, налагаемые за нарушения законодательства о противодействии коррупции.....	92
Глава II. Дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции.....	114
§ 1. Понятие и принципы дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции.....	114
§ 2. Порядок применения дисциплинарных взысканий за нарушения законодательства о противодействии коррупции.....	140
§ 3. Возможные направления совершенствования процессуальных норм по привлечению к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.....	160
Заключение.....	171
Библиографический список.....	176

Введение

Актуальность темы исследования. Диссертация посвящена исследованию вопросов установления и привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Принятием Федерального закона 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»¹ законодатель существенно скорректировал основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Унификация обязанностей, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции для государственных гражданских служащих, военнослужащих и лиц, проходящих правоохранительную службу, получила продолжение и в определении общих правил привлечения их к дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства, что отразилось в установлении в законодательстве о государственной службе особого порядка применения дисциплинарных взысканий за названные нарушения. При этом ранее известная трудовому и служебному законодательству категория «утрата доверия» получила новое содержание, став основанием для увольнения государственных служащих и различных форм дисциплинарного прекращения полномочий лиц, замещающих государственные должности, в связи с нарушением ими антикоррупционных стандартов поведения.

Практика применения дисциплинарной ответственности свидетельствует о важной роли дисциплинарных средств в деле противодействия коррупции.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6730.

Изучение статистических данных показывает, что только по инициативе органов прокуратуры за первое полугодие 2013 г. к данному виду юридической ответственности за нарушения антикоррупционных правил было привлечено 32790 человек, что в несколько раз превышает число привлечённых к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений (6547 человек)¹. При этом наблюдается неуклонный рост показателей по привлечению к дисциплинарной ответственности: если за 2011 г. подвергнуто дисциплинарным взысканиям 54307 человек, то за 2012 г. – уже 61904².

Указанные обстоятельства актуализируют вопросы установления и применения дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции и создают, несомненно, потребность в научной оценке соответствующих нормативных новелл и современной практики их реализации, в том числе с позиций проблем судебного контроля над применением субъектами дисциплинарной власти мер ответственности за нарушения антикоррупционных правил.

Степень разработанности проблемы и теоретические основы исследования. Как советский, так и современный периоды характеризуются повышенным вниманием со стороны учёных-административистов к исследованию вопросов установления и применения дисциплинарной ответственности в отношении государственных служащих. По указанной проблематике был написан ряд диссертационных работ Н.Ю. Агафоновой, В.С. Бялтом, Б.И. Жерлицыным, Е.В. Климкиной, О.Н. Княгининой, А.М. Колосковым, Г.А. Нестеровой, А.В. Никифоровым, Ю.Б. Носовой, Т.Л. Пономарёвой и др. Труды этих учёных внесли значительный вклад в развитие научных основ законодательного регу-

¹ Сведения получены из материалов, опубликованных на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/85188/> [дата обращения 21 ноября 2013 г.].

² Сведения получены из материалов, опубликованных на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780/> [дата обращения 21 ноября 2013 г.].

лирования дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

Однако до настоящего времени не было подготовлено ни одной диссертации, прямо посвящённой вопросам установления и применения дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, что обусловлено сравнительно небольшим временным интервалом, прошедшим с момента внесения имеющих комплексный характер изменений и дополнений в законодательство, определяющее правовой статус государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, следует отметить кандидатские диссертации Д.Н. Колчманова, В.В. Кремкова, А.М. Ломова, К.В. Севрюгина, А.А. Чистова и А.А. Шевелевича, а также докторскую диссертацию А.В. Куракина, посвящённые исследованию проблем законодательного регулирования противодействия коррупции в системе государственной службы и заложившие солидную теоретическую основу для дальнейшего специального исследования вопросов дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

В обоснование ряда теоретических положений автор опирался на труды по административно-правовой тематике А.Б. Агапова, К.С. Бельского, С.Н. Братановского, И.Ш. Килясханова, Н.М. Кониная, В.М. Корякина, М.В. Костеникова, А.В. Кудашкина, А.В. Куракина, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, С.Н. Махиной, А.Ф. Ноздрачёва, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, В.Д. Сорокина, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина и др.

В своей работе автор использовал также труды, посвящённые вопросам установления и применения дисциплинарной ответственности, таких учёных, как Ю.С. Адушкин, Д.Н. Бахрах, А.А. Гришковец, Н.П. Маюров, Д.Б. Миннигулова, Ю.Н. Туганов, Н.Ю. Хаманева, С.Е. Чаннов и др.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе применения дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Предметом исследования являются нормы законодательства о противодействии коррупции на государственной службе, регулирующие применение дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционных правил, а также материалы практики судебных органов в рамках контроля над применением субъектами дисциплинарной власти мер ответственности за коррупционные правонарушения.

Целью исследования является научный анализ теоретических, нормативных и организационных проблем применения дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции; выработка предложений, направленных на совершенствование антикоррупционного законодательства и законодательства о государственной службе, а также на повышение эффективности деятельности по привлечению к дисциплинарной ответственности.

Цель исследования обусловила постановку и решение следующих задач:

- обзор административно-правовых средств противодействия коррупции для определения места дисциплинарной ответственности в их системе;
- анализ законов и иных нормативных актов, содержащих материальные и процессуальные нормы по привлечению к дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, за нарушения законодательства о противодействии коррупции;
- определение понятия дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции и установление её особенностей;

- определение понятия нарушения законодательства о противодействии коррупции как фактического основания дисциплинарной ответственности и установление его особенностей;

- исследование составов отдельных нарушений законодательства о противодействии коррупции как дисциплинарных проступков с определением всех элементов и признаков составов;

- исследование системы дисциплинарных взысканий, применяемых за нарушения законодательства о противодействии коррупции;

- установление особенностей реализации принципов дисциплинарного производства при применении дисциплинарных взысканий за нарушения законодательства о противодействии коррупции;

- исследование особенностей процедуры назначения дисциплинарных взысканий за нарушения законодательства о противодействии коррупции;

- разработка предложений, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего порядок применения дисциплинарных взысканий за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Методологическая основа исследования. Методология исследования базируется на современных методах познания, на категориях, законах и принципах диалектической и формальной логики. При подготовке диссертации были использованы общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, аналитический, формально-юридический, структурно-функциональный, статистический, логический анализ деятельности судебных органов в рамках контроля над применением субъектами дисциплинарной власти мер ответственности за нарушения антикоррупционных правил.

В процессе исследования автор руководствовался фундаментальными положениями общей теории государства и права, используя современные достижения наук конституционного и административного права.

Эмпирическую основу исследования составляют аналитические и статистические материалы, отражающие результаты правоприменительной деятель-

ности по привлечению к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции. Кроме того, важную роль в исследовании избранной тематики сыграла практика Конституционного Суда Российской Федерации, а также Верховного Суда Российской Федерации и нижестоящих судов общей юрисдикции, отражающая результаты их деятельности в порядке контроля соответствия требованиям федерального законодательства правоприменительных актов о привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства.

Нормативно-правовую базу исследования составляют Конституция РФ, законодательство о противодействии коррупции, федеральные законы, определяющие правовое положение государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и иные федеральные законы, а также нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, регулирующие отдельные вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, по состоянию на 1 февраля 2014 г.

Научная новизна исследования определяется совокупностью поставленных в диссертации задач и заключается в том, что на базе анализа новейшего законодательства о противодействии коррупции и о государственно-служебной деятельности автором было проведено комплексное исследование вопросов установления и применения дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционных правил, с подготовкой предложений, направленных на совершенствование федерального законодательства.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие признаками научной новизны:

1) определение понятия *дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции* как наступающей вследствие нарушения норм Федерального закона «О противодействии коррупции», антикоррупционных положений федеральных законов и иных нормативных актов, регулирующих порядок прохождения различных видов государственной службы и статус лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, юридической ответственности, применяемой государством в лице уполномоченного субъекта дисциплинарной власти к правонарушителю, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия назначенного дисциплинарного взыскания.

Особое место дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции в общем административно-правовом механизме дисциплинарной ответственности определяют три момента: а) наличие особого нормативного основания дисциплинарной ответственности; б) унификация дисциплинарной ответственности государственных служащих различной видовой и ведомственной принадлежности за нарушения законодательства о противодействии коррупции; в) унификация дисциплинарной и конституционно-правовой ответственности лиц, замещающих государственные должности, за нарушения законодательства о противодействии коррупции;

2) вывод о некорректном использовании в нормативных актах термина «коррупционное правонарушение» для обозначения деликтов, имеющих как явные признаки коррупции, так и способствующих коррупционным проявлениям, в связи с чем представляется необходимым предложить федеральному законодателю внести носящие комплексный характер изменения в законодательство о государственной службе и противодействии коррупции, направленные на уточнение терминологии. Термин «коррупционное правонарушение» в преамбуле, подпунктах «б» и «в» пункта 3 статьи 1, пункте 4 статьи 3, пункте 2 части 1 и в части 2 статьи 4, частях 4.1 и 5 статьи 5, в названии, частях 1, 2, 4 и 5

статьи 9, в статье 11.1, в названии, частях 1 и 2 статьи 13, в названии, частях 1 и 2 статьи 14 Федерального закона «О противодействии коррупции», в названии, частях 1-5 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и аналогичных по содержанию нормам иных федеральных законов, регулирующих государственно-служебные отношения, следует заменить на иной – «коррупциогенное правонарушение»;

3) вывод о необоснованности использования законодателем для обозначения дисциплинарных санкций за нарушения законодательства о противодействии коррупции термина «взыскание» без указания на его принадлежность к дисциплинарной ответственности, в связи с чем необходимо рекомендовать законодателю заменить термин «взыскание» на «дисциплинарное взыскание» в статьях 59.1 и 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и аналогичных по содержанию нормам иных федеральных законов, регулирующих государственно-служебные отношения;

4) вывод о том, что в целях обеспечения реализации предусмотренного Федеральным законом «О противодействии коррупции» принципа неотвратимости ответственности необходимо законодательно устранить возможность субъекта дисциплинарной власти решать вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности на основе собственного усмотрения и установить его обязанность назначить дисциплинарное взыскание государственному служащему, виновному в нарушении антикоррупционных правил. В качестве юридического средства обеспечения выполнения данной обязанности необходимо предусмотреть утрату доверия к самому руководителю и применение к нему дисциплинарной ответственности за непринятие мер по возбуждению дисциплинарного производства.

В этих целях формулировку ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О противодействии коррупции», актуальную как для дисциплинарного производства в целом, так и для производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, следует изменить и изложить следующим образом:

«За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя применяет следующие дисциплинарные взыскания...». Статью 59.2 названного Федерального закона следует дополнить частью 3 следующего содержания: «Представитель нанимателя, которому стало известно о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, предусмотренного пунктами 1 – 6 части 1 настоящей статьи, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия представителем нанимателя мер по применению дисциплинарного взыскания к подчиненному ему гражданскому служащему».

Сходным образом необходимо разрешить данную ситуацию и в законодательстве, определяющем статус военнослужащих, а также служащих правоохранительных органов, исключив дискреционные полномочия субъекта дисциплинарной власти по решению вопроса о привлечении или непривлечении к дисциплинарной ответственности;

5) вывод о необоснованности отказа законодателя от необходимости установления такого обстоятельства в производстве по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, как степень вины нарушителя, поскольку это противоречит сущности и принципам дисциплинарной ответственности, а также сформулированному в законодательстве о государственной службе определению понятия дисциплинарного проступка как виновно совершённого деяния. Данный вывод органически взаимосвязан с выводом о необходимости более чёткого законодательного урегулирования полномочия субъекта дисциплинарной власти применять увольнение в связи с утратой доверия.

В связи с этим мы предлагаем придать норме, изложенной в ч. 2 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», следующий вид: «При *решении вопроса об утрате доверия и при применении дисциплинарных взысканий*, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, учитываются характер и тяжесть совер-

шенного гражданским служащим нарушения законодательства о противодействии коррупции, *степень его вины*, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским 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 гражданским служащим своих должностных обязанностей». Аналогичным по содержанию нормам иных федеральных законов, регулирующих государственно-служебные отношения, также следует придать подобный вид;

б) предложение о необходимости изменения нетрадиционного подхода законодателя к порядку исчисления сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности применительно к нарушениям законодательства о противодействии коррупции, не предполагающего исчисления таких сроков с момента совершения дисциплинарного проступка и заменяющего момент обнаружения моментом поступления информации о совершении проступка. Отсутствие ограничения срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности с момента совершения дисциплинарного проступка неприемлемо. Предлагается применить к данной ситуации правило о двухлетнем сроке давности с момента совершения дисциплинарного проступка, как по делам, связанным с нарушениями в финансово-хозяйственной сфере, поскольку не все нарушения законодательства о противодействии коррупции можно выявить оперативно.

В связи с этим мы рекомендуем придать норме, изложенной в ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», следующий вид: «Дисциплинарные взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, применяются не позднее одного месяца со дня обнаружения коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов

комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом дисциплинарное взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня обнаружения коррупционного правонарушения». К тому же необходимо ввести в данную статью часть 3.1 следующего содержания: «Дисциплинарные взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, не могут быть применены позднее двух лет со дня совершения коррупционного правонарушения». Аналогичным образом данные вопросы следует урегулировать и в других федеральных законах, определяющих правовой статус иных государственных служащих;

7) вывод о том, что в Федеральном законе «О противодействии коррупции» не могут быть установлены дисциплинарные взыскания за нарушения законодательства о противодействии коррупции. В связи с этим мы предлагаем исключить из названного закона все нормы, в которых речь идёт о безальтернативном увольнении (освобождении от должности) государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, а именно ч. 3 ст. 7.1, ч. 9 ст. 8, ч. 3 ст. 8.1, ч. 3 ст. 9, ч. 5.1 ст. 11. Для достижения целей дисциплинарной и иных видов юридической ответственности вполне достаточным будет наличие в данном законе отсылочной нормы, сформулированной в ч. 1 ст. 13 этого закона.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты настоящей работы могут быть использованы в дальнейших исследованиях как собственно вопросов установления и применения дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, так и проблем дисциплинарного принуждения в целом. Материалы и выводы диссертации могут быть применены в ходе преподавания курсов «Административное право» и «Административно-юрисдикционная деятельность» в юридических вузах и факультетах для обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», а также для обучающихся по программам магистратуры. В исследовании дела-

ется ряд выводов и предложений, рассчитанных на их учёт федеральным законодателем при совершенствовании законодательства о противодействии коррупции, а также законов, регулирующих правовое положение государственных служащих.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», где она прошла обсуждение и рецензирование.

Основные результаты работы докладывались на:

- Международной научно-практической конференции «Современные проблемы юридической науки», которая состоялась 17 апреля 2013 г. на базе Краснодарского центра научно-технической информации (г. Краснодар);

- II Международной научно-практической конференции «Закон и правоприменительная практика», состоявшейся 30 июня 2013 г. на базе автономной некоммерческой организации «Научно-образовательный центр «ЦЕЗИУС» (г. Нижний Новгород);

- III Международной научно-практической конференции «Современное законодательство и проблемы регулирования общественных отношений», состоявшейся 30 сентября 2013 г. на базе автономной некоммерческой организации «Научно-образовательный центр «ЦЕЗИУС» (г. Нижний Новгород).

Материалы диссертации нашли отражение в шести научных статьях и тезисах докладов.

Объём и структура работы соответствуют логике и содержанию проведённого исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава I. Общая характеристика дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции

§ 1. Дисциплинарная ответственность в системе административно-правовых средств противодействия коррупции

Законодатель в Федеральном законе «О противодействии коррупции» и иных законодательных актах ориентирует правоприменителя использовать всю совокупность правовых средств для предупреждения, пресечения, нейтрализации негативных последствий коррупции и борьбы с ней, в том числе международно-правовых, конституционно-правовых, уголовно-правовых средств. Предписания, направленные на искоренение коррупции, содержатся в законодательстве различной отраслевой направленности, а комплексное их применение должно способствовать системному противодействию коррупционным проявлениям в государственно-служебной деятельности и деятельности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее по тексту – государственные должности).

Одна из ключевых ролей в системе противодействия коррупции по праву принадлежит административно-правовым средствам, поскольку основная нагрузка правоприменителя в этой сфере связана с задействованием внутриорганизационного потенциала органов исполнительной власти и иных государственных органов. Это обусловлено распространением административно-правового регулирования на порядок осуществления государственно-служебной деятельности.

Кроме того, нормами административного права урегулированы внешне-управленческие отношения между различными субъектами в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, в том числе в сфере оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных полномочий, размещения государственных заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание

услуг для государственных нужд¹, а также в сфере государственного регулирования финансового рынка², где коррупция является фактором, сдерживающим развитие этих сегментов государственного управления.

Основное предназначение административно-правовых средств состоит в том, чтобы в рамках комплексного подхода к противодействию коррупции предотвратить её проявления – преступления коррупционной направленности (получение взятки, дача взятки, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий и т.д.). В научной литературе находит обоснование приоритетное применение юридических средств уголовно-правового характера с ужесточением санкций за совершённое коррупционное преступление³. Однако использование лишь уголовно-правовых средств в современных условиях является явно не достаточным, поскольку не позволяет устранить предпосылки, ведущие к возникновению и развитию коррупции.

Если роль уголовно-правовых средств состоит в том, чтобы наказать коррупционера, применить к нему меры уголовно-правовой репрессии, то роль административно-правовых – ликвидировать или хотя бы свести к минимуму условия, с которыми связано распространение коррупции, поскольку, как отмечают исследователи, это явление имеет место во всех государствах мира⁴, и полностью его преодолеть – пока неразрешимая задача. Поэтому устранение системного характера коррупционных проявлений на нынешнем этапе государ-

¹ См. о противодействии коррупции в данной сфере: *Белов В.Е.* Противодействие коррупции в сфере государственных и муниципальных заказов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 3. С. 49-52; *Евтушенко В.И., Аксёнова Е.Ф.* Противодействие коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов // Современное право. 2012. № 12. С. 113-115.

² См.: *Церенов С.В.* Проблемы противодействия коррупции на российском финансовом рынке: инсайдерская торговля и регулирование деятельности инвестиционных аналитиков и рейтинговых агентств // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 7. С. 64-70.

³ См.: *Кудашкин А.В., Беляков В.Н., Алексеев С.В.* Проблемы противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 2. С. 9.

⁴ См.: *Мамочка Е.А.* Новое противодействие коррупции в России // Бизнес в законе. 2012. № 3. С. 121; *Нурпеисов Д.К.* Коррупция как проблема государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 38.

ственного строительства является первоочередной задачей, чему должно способствовать применение административно-правовых средств.

Под правовыми средствами в теории государства и права понимаются правовые явления, выражающиеся в установлениях и деяниях, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей¹. Если руководствоваться указанным определением, то к административно-правовым средствам противодействия коррупции следует отнести правовые установления, а также меры, применяемые субъектами государственной власти в целях противодействия коррупции в сфере государственного управления, во внутриорганизационной деятельности государственных органов и иных областях применения норм административного права.

Развитие антикоррупционного законодательства предопределило формирование широкого спектра административно-правовых средств противодействия коррупции. В начале XXI века в научной литературе отмечался дефицит таких средств на фоне латентности коррупционных проявлений и бессистемной практики реагирования на них, а их содержание чаще всего выражалось в порицании за совершение коррупциогенных правонарушений (в том числе имеющих признаки уголовно наказуемых деяний) и – меньше всего – в их предупреждении при отсутствии административно-правового регулирования ответственности за их совершение². В новейших научных публикациях также обосновывается неэффективность административных и дисциплинарных средств противодействия коррупции ввиду их недостаточной проработки и, как следствие, невозможности применения³.

В то же время принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», внесением изменений и дополнений в законодательство о государ-

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 463.

² См.: Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. С. 76-77.

³ См.: Позднышов А.Н., Аванесян С.А. Актуальные вопросы противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации // Юрист-Правоведь. 2012. № 1. С. 40.

ственной службе, в Кодекс РФ об административных правонарушениях, формированием подзаконной нормативно-правовой базы противодействия коррупции законодатель сформировал существенную правовую основу, предназначенную для искоренения коррупции в государственном аппарате, не лишённую, однако, изъянов, проблем, связанных с правопониманием и правоприменением. Этим в значительной мере и обусловлен повышенный научный интерес к данной проблематике, издан ряд монографических работ¹, непосредственно или опосредованно раскрывающих понятие и содержание административно-правовых средств противодействия коррупции.

Многообразие, неоднородность и разносторонняя направленность административно-правовых установлений и мер, ориентированных на искоренение коррупции, определяют необходимость выделения нескольких групп административно-правовых средств на основе классификационного критерия, в качестве которого можно предложить характер воздействия на регулируемые нормами административного права отношения и их участников. С учётом мнений, высказанных в научной литературе², и положений Федерального закона «О противодействии коррупции» можно выделить семь групп административно-правовых средств противодействия коррупции: 1) применение мер административно-правовой репрессии к нарушителям законодательства о противодействии коррупции; 2) применение мер организационно-кадрового обеспечения проти-

¹ См., например: *Братановский С.Н., Зеленов М. Ф.* Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации: административно-правовые аспекты: монография. М.: РИОР, 2011; *Куракин А.В.* Теоретические основы административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы. М.: Лаборатория Книги, 2011; *Наумов С.Н.* Основы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы: монография. М.: Спутник+, 2011.

² См.: *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; *Куракин А.В., Костенников М.В.* Административно-правовые средства противодействия коррупционным рискам и взяточничеству в деятельности государственных и муниципальных служащих (комментарий) // *Право и политика.* 2009. № 7. С. 1440-1447; *Куракин А.В.* Коррупция в системе государственной службы и административно-правовые средства противодействия ей // *Юстиция.* 2009. № 3. С. 68-74; *Рамазанов Р.У.* Правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации // *Закон и право.* 2011. № 2. С. 6-9.

водействия коррупции в системе государственной гражданской, правоохранительной и военной службы; 3) применение организационно-предупредительных мер, направленных на предотвращение возможных коррупционных проявлений в органах государственной власти; 4) применение мер имущественного контроля; 5) совершенствование системы социальных гарантий для государственных служащих; 6) оптимизация системы органов государственного управления; 7) совершенствование административного законодательства и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов. Рассмотрим названные средства подробнее.

1. *Применение мер административно-правовой репрессии к нарушителям законодательства о противодействии коррупции*, в числе которых следует отметить:

1) привлечение к дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, за совершение коррупциогенных проступков;

2) привлечение к административной ответственности государственных, муниципальных служащих и иных лиц, на которых распространяется законодательство о противодействии коррупции, например, по часто применяемой статье 19.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность работодателя за незаконное привлечение к трудовой деятельности действующих либо бывших государственных или муниципальных служащих. Кроме того, отдельными авторами обосновывается существование так называемой административно-дисциплинарной ответственности¹, и подобный правовой институт также играет определённую роль в деле противодействия коррупции.

2. *Применение мер организационно-кадрового обеспечения противодействия коррупции в системе государственной гражданской, правоохранитель-*

¹ См.: *Конин Н.М.* Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М.: Юристъ, 2004. С. 206-207.

ной и военной службы, обусловленных неэффективным на сегодняшний день использованием кадров в системе государственной службы, в том числе:

1) обеспечение реального конкурсного замещения должностей государственной гражданской службы;

2) установление обязательной альтернативы при выборе кандидатов в связи с назначением на должность;

3) обеспечение использования кадрового резерва в системе государственной службы;

4) создание гибкой системы ротации государственных служащих, постоянно контактирующих с гражданами и коммерческими организациями¹;

5) совершенствование порядка прохождения государственной службы, в том числе процедуры аттестации государственных служащих и квалификационного экзамена;

б) развитие института поощрений и стимулирования деятельности государственных служащих в целях реализации возможности их карьерного продвижения.

3. *Применение организационно-предупредительных мер, направленных на предотвращение возможных коррупционных проявлений в органах государственной власти* и включающих в себя:

1) установление и поддержание режима запретов для государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, унификацию прав государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, а также устанавливаемых для них ограничений, запретов и обязанностей, что на этапе разработки проекта Федерального закона «О противодействии коррупции» рассматривалось в качестве одной из наиболее актуальных задач в данной сфере²;

¹ См.: Ноздрачёв А.Ф. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 165.

² См.: Хабриева Т.Я. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 160.

2) административно-правовые средства урегулирования конфликта интересов на государственной службе и в деятельности лиц, замещающих государственные должности;

3) чёткое установление в должностном регламенте прав и обязанностей государственных служащих в целях определения границ их персональной ответственности;

4) обеспечение реализации обязанности государственных служащих уведомлять представителя нанимателя или прокурора об обращениях к ним в целях склонения к коррупционному правонарушению.

4. *Применение мер имущественного контроля*, призванных обеспечить «прозрачность» изменения материального положения граждан в период прохождения ими государственной службы и лиц, замещающих государственные должности, что под собой подразумевает:

1) реализацию и совершенствование механизма предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, а также членов их семей;

2) реализацию механизма предоставления сведений о расходах государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, и членов их семей;

3) установление налогового контроля над имущественным положением государственных служащих и членов их семей, что предлагается М.В. Костенниковым и А.В. Куракиным¹ в виде права налоговых органов контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам с внесением соответствующих дополнений в ст. 31 Налогового кодекса Российской Федерации²;

4) реализация запрета отдельным категориям государственных служащих и лицам, замещающим государственные должности, открывать и иметь счета,

¹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Указ. соч. С. 20.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть или пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

5. *Совершенствование системы социальных гарантий для государственных служащих*, под которым законодатель в п. 15 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» понимает повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных служащих. Такая позиция законодателя породила неоднозначные оценки данного правового средства в научной литературе. С одной стороны, отмечается необходимость повышения оплаты труда государственных служащих, разработки системного социального пакета в целях поддержания престижа государственной службы и сохранения на ней профессиональных и честных кадров¹. По выражению Ю.М. Буравлёва, государственного служащего «нельзя содержать в положении пролетария»², а риск через увольнение со службы потерять достойное положение в обществе и хорошую оплату труда должен сыграть профилактическую роль. В.И. Попов, напротив, высказывает сомнения в правильности выделения данной категории работников в качестве объектов «особой заботы об их финансовом содержании в контексте противодействия коррупции»³. Оценивая различные точки зрения, следует подчеркнуть, что повышение оплаты труда должно способствовать в значительной мере предупреждению коррупционных проявлений, однако государству не следует забывать и об иных категориях работников в целях недопущения имущественного расслоения в обществе.

6. *Оптимизация системы органов государственного управления*, или, как указывает законодатель в п. 4 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции», совершенствование системы и структуры государственных орга-

¹ См., например: Нургалиев Р.Г. Антикоррупционная политика МВД России: стратегическое направление противодействия // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 3. С. 9-10.

² Буравлёв Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. 2008. № 11. С. 102.

³ Попов В.И. Актуальные проблемы эффективности противодействия коррупции // Право и образование. 2009. № 6. С. 94-95.

нов. Кроме того, к этой группе мер следует отнести планируемое законодателем сокращение численности государственных служащих, неоднозначность чего широко обсуждается в научной литературе. По мнению Г.А. Василевича, данный подход оправдан ввиду необходимости приведения системы органов государственного управления в соответствие с процессами либерализации, развития инициативы и самостоятельности субъектов хозяйствования, а излишние звенья и, соответственно, численность государственных служащих необходимо сократить¹. Иной позиции придерживается К.А. Стрельников, утверждая, что на фоне усложнившейся социальной структуры общества требование законодателя о сокращении численности государственных служащих выглядит необоснованным, поскольку трудно назвать орган государственной власти, требующий сокращения, или минимальную штатную численность, при которой он сможет эффективно выполнять свои функции².

7. *Совершенствование административного законодательства*, в том числе законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, а также антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов. Реформирование законодательства является универсальным правовым средством противодействия коррупции, обеспечивающим в значительной мере претворение в жизнь всех вышеназванных правовых средств, хотя не всегда рассматривается в качестве такового. Например, А.В. Куракин отмечает, что мероприятия по формированию административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции должны быть увязаны с мероприятиями по совершенствованию законодательства о государственной службе³, из чего можно сделать вывод, что совершенствование законодательства административно-правовым средством противо-

¹ См.: Василевич Г.А. Правовые аспекты борьбы с коррупцией // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 23.

² См.: Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3. С. 26.

³ См.: Куракин А.В. Национальный план противодействия коррупции и антикоррупционная составляющая законодательства о государственной службе Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 37-52.

действия коррупции названный автор не считает. Вместе с тем, если учесть универсальность и широту понятия правовых средств, таковыми могут быть любые меры, применяемые субъектами государственной власти в целях противодействия коррупции в сфере государственного управления, в связи с чем можно утверждать, что совершенствование административного законодательства подобным средством является.

Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов также является важнейшим инструментом антикоррупционной политики, призванной противодействовать коррупции посредством недопущения проникновения коррупциогенных положений в нормативно-правовые акты на стадии их разработки, а также выявления и устранения в действующих нормативно-правовых актах¹.

В настоящее время законодателем оптимально не регламентирована исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти, предоставляющих гражданам и организациям государственные услуги, контрольно-надзорных органов, что является почвой для коррупционных проявлений. Значительная часть подзаконных нормативно-правовых актов, принимаемых в целях обеспечения реализации федеральных законов, содержит в себе нечёткие положения, позволяющие необоснованно расширять дискреционные полномочия государственных служащих, что также необходимо трактовать как коррупциогенный фактор.

Кроме того, антикоррупционное реформирование законодательства должно сопровождаться выявлением тех сфер деятельности государственных органов, где наиболее активно действуют коррупционные элементы, и пересмотром соответствующих положений законов и иных нормативно-правовых

¹ См.: Нематов А.Р. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 44.

актов¹. Поэтому совершенствование нормативно-правового регулирования следует рассматривать как первоочередную задачу, реализация которой способна впоследствии обеспечить решение и иных проблем. Как указывают В.И. Евтушенко и Е.Ф. Аксёнова, говоря об административно-правовом регулировании размещения государственных и муниципальных заказов, в первую очередь нужно не только и не столько устанавливать дисциплинарную и административную ответственность за правонарушения в данной сфере, сколько законодательно усовершенствовать механизм реализации соответствующих административных процедур². Не отрицая истинности данного утверждения, подчеркнём, что совершенствование механизма осуществления полномочий органов государственной власти само по себе не является абсолютной гарантией от возможных злоупотреблений.

В связи с этим деятельность законодателя должна быть ориентирована также и на создание эффективных механизмов юридической ответственности в административно-правовой сфере деятельности государственных служащих, а особое место в административно-правовом обеспечении противодействия коррупции должно быть отведено дисциплинарной ответственности.

Подводя итог описанию вышеобозначенных групп административно-правовых средств противодействия коррупции, отметим, что они образуют не простой набор различных установлений и мер, а именно систему, т.е. организованную совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, объединённых общностью цели правоприменения. Законодатель, регламентируя административно-правовые средства, предполагает, что применение каждого из них вкупе с другими должно обеспечить необходимый результат – искоренение коррупционных проявлений.

¹ См.: Коваль А. Государственная политика в области противодействия коррупции // Законность. 2010. № 10. С. 47.

² См.: Евтушенко В.И, Аксёнова Е.Ф. Указ. соч. С. 113-114.

Логическое построение элементов данной системы детерминировано комплексным использованием широкого спектра мер и правовых установлений, ориентированных на решение задач законодательного характера (совершенствование административного законодательства, системы социальных гарантий для государственных служащих, а также отчасти оптимизация системы органов государственного управления), задач внешнеуправленческой деятельности, в том числе административно-юрисдикционной деятельности (привлечение к административной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства), а также значительного круга задач внутриорганизационного управления (применение мер дисциплинарной ответственности; мер организационно-кадрового обеспечения противодействия коррупции в системе государственной гражданской, правоохранительной и военной службы; организационно-предупредительных мер и мер имущественного контроля).

Взаимообусловленность элементов этой системы предопределяется тем, что изолированное применение отдельных средств, как правило, не способствует преодолению коррупционных явлений. Это связано с различным предназначением административно-правовых норм, устанавливающих основы противодействия коррупции, которое может быть как регулятивным, так и охранительным. Так, установление антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей само по себе не может полностью гарантировать правопорядок на государственной службе без обеспечительной роли охранительных норм, регламентирующих в первую очередь дисциплинарную ответственность за их нарушение и на основе которых возникает соответствующее охранительное правоотношение¹. С другой стороны, дисциплинарная ответственность не может быть применена в отсутствие норм, упорядочивающих названные запреты, ограни-

¹ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т. 1. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. С. 268-269; *Добробаба М.Б.* Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // *Административное право и процесс.* 2012. № 5. С. 19.

чения и обязанности, поскольку их нарушение составляет объективную сторону коррупциогенного дисциплинарного проступка.

Кроме того, системность административно-правовых средств противодействия коррупции определяется тем, что создание материальных стимулов к добросовестному исполнению должностных обязанностей, соблюдению запретов и ограничений, формирование условий, обеспечивающих возможность карьерного продвижения государственного служащего вплоть до замещения государственных должностей, должно привести к экономии административно-репрессивных мер и иных мер юридической, в том числе уголовной, ответственности, поскольку принуждение (и его разновидность – негативная ответственность) традиционно рассматривается как вторичный, вспомогательный метод государственного управления, который применяется только тогда, когда посредством убеждения не был достигнут желаемый результат¹. Важность стимулов отмечает и А.В. Малько, полагая, что они призваны заинтересовать государственных служащих и поднять их правовое поведение на более высокий уровень, отвечающий потребностям общества и государства².

Оптимизация системы органов государственного управления как административно-правовое средство противодействия коррупции также должна послужить предпосылкой для сведения к минимуму нарушений антикоррупционного законодательства как фактических оснований применения карательного воздействия на государственных служащих (в том числе путём наложения дисциплинарных взысканий). Отмечаемые в научной литературе сложность и бессистемность структуры органов исполнительной власти, отсутствие чёткого распределения компетенции государственных служащих различных органов исполнительной власти, дублирование функций и полномочий служащих этих

¹ См.: *Конин Н.М.* Указ.соч. С. 198; *Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной.* М.: Норма, 2008. С. 262-263.

² См.: *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004. С. 242.

органов¹, безусловно, способствуют их коррупционной активности либо деятельности (бездеятельности), потенциально коррупциогенной и расцениваемой законодателем в качестве дисциплинарных проступков.

Выделение законодателем дисциплинарной ответственности на фоне прочих административно-правовых средств противодействия коррупции и иных видов юридической ответственности очевидно, поскольку о ней так или иначе (в том числе путём перечисления составов дисциплинарных проступков, а также налагаемых за их совершение дисциплинарных взысканий) упоминается в 10 из 26 статей Федерального закона «О противодействии коррупции». Это объясняется тем, что, во-первых, действие названного закона распространяется, прежде всего, на государственных служащих, а во-вторых, дисциплинарная ответственность (и это признаётся учёными-административистами ещё с 60-х годов XX века) является основным видом их юридической ответственности². Как отмечает А.А. Гришковец, вероятность применения к государственному служащему мер дисциплинарной ответственности гораздо выше, чем мер уголовной или административной ответственности, в силу динамики государственно-управленческой деятельности, обуславливающей совершение государственными служащими по различным причинам деяний, квалифицируемых в качестве дисциплинарных проступков³. Кроме того, появление новых антикоррупционных запретов и обязанностей требует должной внимательности государственных служащих к их соблюдению и выполнению и обеспечивается мерами дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность является разновидностью юридической ответственности, которая, если руководствоваться позицией И.Н. Сенякина, представляет собой возникающее из правонарушения правовое отношение

¹ См.: *Куракин А.В.* Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // *Гражданин и право.* 2007. № 8. С. 4-5.

² См.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966. С. 155; *Жерлицын Б.И.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1969. С. 14.

³ См.: *Гришковец А.А.* Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Кузьмина. М.: Дело и Сервис, 2014. С. 452-453.

между государством в лице уполномоченных органов и должностных лиц и делинквентом, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия назначенного наказания¹.

Институт дисциплинарной ответственности, в отличие от остальных видов юридической ответственности, не является узкоотраслевым и распределён по трём отраслям права: трудовому, административному и уголовно-исполнительному.

В свою очередь в структуре административно-правового регулирования дисциплинарная ответственность предусмотрена в законодательстве о Правительстве Российской Федерации, о государственной службе, об образовании и о статусе судей. С принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» стало возможным говорить о том, что вопросы дисциплинарной ответственности в существенной мере урегулированы и антикоррупционным законодательством, поскольку речь в нём идёт о применении санкций дисциплинарного характера к государственным служащим и лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Что касается судей, то однозначного ответа на вопрос об отраслевой принадлежности их дисциплинарной ответственности в научной литературе не существует. В связи с этим Д.Н. Бахрах выделяет в российской правовой системе самостоятельную отрасль права – судоустройственное право, которым регламентирована, в частности, дисциплинарная ответственность данных субъектов². Вместе с тем, этот вопрос нередко является предметом научного исследования в трудах учёных-административистов³, либо представители иных отраслевых

¹ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 330-331.

² См.: Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 46.

³ См.: Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 24-26; Адушкин Ю.С. О введении административной и дисциплинарной ответственности судей // Право и политика. 2001. № 12. С. 40-46.

юридических наук относят дисциплинарную ответственность судей к предмету административно-правового регулирования¹.

Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции также неоднородна. Она может применяться к государственным служащим и лицам, замещающим отдельные государственные должности. В этой части её необходимо отнести к сфере регулирования административного права.

С другой стороны, действие антикоррупционного законодательства распространяется на муниципальных служащих, некоторых работников государственных органов и организаций, не являющихся государственными служащими, но к дисциплинарной ответственности за совершение соответствующих дисциплинарных проступков они привлекаются по правилам внутреннего трудового распорядка в соответствии с трудовым законодательством. Применительно к муниципальным служащим это установлено в ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»². Поэтому анализ таких отношений не охватывается предметом настоящего исследования ввиду их иной отраслевой принадлежности.

Таким образом, в структуре административно-правового регулирования *дисциплинарную ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции* можно определить как наступающую вследствие нарушения норм Федерального закона «О противодействии коррупции», антикоррупционных положений федеральных законов и иных нормативных актов, регулирующих порядок прохождения различных видов государственной службы и статус лиц, замещающих отдельные государственные должности, юридическую ответственность, применяемую государством в лице уполномоченного субъекта дисциплинарной власти к правонарушителю, на которого возлагается

¹ См., например: Романовская О.В. О дисциплинарной ответственности судей // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 48.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

обязанность претерпевать неблагоприятные последствия назначенного дисциплинарного взыскания.

В настоящее время дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции регламентирована таким образом, что составляет обособленный сегмент в кругу дисциплинарно-властных отношений, урегулированных нормами административного права.

Дисциплинарная ответственность имеет традиционную для юридической ответственности структуру и включает следующие элементы: 1) основания дисциплинарной ответственности (юридическое, или нормативное, и фактическое); 2) условия дисциплинарной ответственности, в т.ч. условия, её исключающие; 3) субъект дисциплинарной ответственности; 4) дисциплинарные взыскания, т.е. меры дисциплинарной ответственности, и 5) дисциплинарное производство. Однако в рамках настоящего параграфа мы не ставим задачу в полной мере раскрыть сущность названных элементов дисциплинарной ответственности как таковой ввиду ограниченных рамок предмета исследования. На основе содержания данных элементов, а также тенденций антикоррупционной политики государства важно отразить три существенных момента, определяющих особое место дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции в общем административно-правовом механизме дисциплинарной ответственности:

1. *Наличие особого нормативного основания дисциплинарной ответственности*, под которым понимаются правовые нормы, предусматривающие составы дисциплинарных проступков.

Конечно, дисциплинарная ответственность не является формализованной в принципе, т.е. законодателем не даётся исчерпывающий перечень составов дисциплинарных проступков, поскольку ситуации, в которых субъект дисциплинарной власти вправе применить дисциплинарное взыскание, разнообразны

и не поддаются перечислению в нормативном акте¹. По словам С.Н. Чаннова, в этом проявляется одна из особенностей дисциплинарной ответственности². Составы дисциплинарных проступков можно называть лишь условно, руководствуясь положениями нормативных актов, устанавливающих обязанности, запреты и ограничения, и исходя из предусмотренности дисциплинарной ответственности за их нарушение.

Вместе с тем, если нормативное основание дисциплинарной ответственности, не связанной с коррупциогенными проступками, не выходит за пределы нормативных актов, регулирующих порядок прохождения государственной службы определённого вида или в определённом органе государственной власти, то дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции имеет своё собственное дополнительное нормативное основание – Федеральный закон «О противодействии коррупции», в котором названы составы коррупциогенных дисциплинарных проступков и даже определены дисциплинарные взыскания за их нарушение.

2. Унификация дисциплинарной ответственности государственных служащих различной видовой и ведомственной принадлежности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

В научной литературе часто выделяют общую дисциплинарную ответственность, урегулированную Трудовым кодексом Российской Федерации³, и специальную, к которой привлекаются государственные служащие в соответствии с законодательством о государственной службе⁴. Применительно к служащим целесообразно использовать несколько более дифференцированный

¹ См. об этом: Гришкова А.А. Указ. соч. С. 63; Глухов Е.А. Формулирование оснований привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 12. С. 12.

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

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁴ См.: Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 23; Чаннов С.Е. Публичная дисциплинарная ответственность государственных служащих: проблемы построения модели // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 40.

подход, в соответствии с которым выделяют, как правило, три вида дисциплинарной ответственности в сфере государственного управления:

1) дисциплинарную ответственность по специальным дисциплинарным уставам и положениям, которые действуют в системе военной службы и отдельных видов правоохранительной службы, т.е. там, где поддерживается предельно высокая дисциплина и максимальная слаженность в работе;

2) дисциплинарную ответственность в порядке подчинённости, что характерно для государственной гражданской службы;

3) дисциплинарную ответственность по правилам внутреннего трудового распорядка, к которой привлекаются служащие государственных органов, не имеющие статуса государственных служащих, а также служащие иных органов и организаций¹.

Кроме того, отдельные учёные, анализируя нормы о дисциплинарной ответственности судей, называют и четвёртый вид дисциплинарной ответственности в сфере государственного управления – в порядке, установленном корпоративным актом профессионального или статусного сообщества².

Здесь необходимо отметить, что дисциплинарная ответственность, не связанная с нарушениями законодательства о противодействии коррупции, не имеет признаков унификации, поскольку предусмотрена в нормативных актах, регламентирующих различные виды государственной службы. Мало того, такая унификация не представляется целесообразной ввиду особенностей прохождения отдельных видов службы, в частности, военной, где дисциплинарная ответственность применяется за совершение не только дисциплинарных проступков, но и административных правонарушений (по общему правилу). При этом каждый из перечисленных видов дисциплинарной ответственности сохраняет своё самостоятельное значение и в существенной мере изолирован от других её раз-

¹ См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 132; *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько.* С. 332.

² См.: *Аулов В.К., Туганов Ю.Н.* Правовые проблемы дисциплинарной ответственности судей в Российской Федерации // *Российский судья.* 2010. № 2. С. 10.

новидностей (по фактическим основаниям, субъектам дисциплинарной ответственности, субъектам дисциплинарного принуждения, дисциплинарному производству, строгости дисциплинарных взысканий и их перечням).

Правовой предпосылкой для унификации дисциплинарной ответственности в антикоррупционной сфере послужил пункт 6 статьи 7 Федерального закона «О противодействии коррупции», декларирующий унификацию прав государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, а также устанавливаемых для них ограничений, запретов и обязанностей в целях повышения эффективности противодействия коррупции.

Одновременно законодатель принятием Федерального закона 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»¹ внёс дополнения в ряд федеральных законов, предусматривающие общий для разных видов дисциплинарной ответственности перечень составов коррупциогенных дисциплинарных проступков, общую категорию «утрата доверия» и общий порядок дисциплинарного производства по этим проступкам. Помимо этого, и в самом Федеральном законе «О противодействии коррупции» содержатся универсальные положения, устанавливающие безальтернативность дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы за нарушение антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений.

Более того, общие требования антикоррупционного регулирования и соответствующий механизм дисциплинарной ответственности были распространены и на некоторых служащих государственных органов, не имеющих статуса государственных служащих, должности которых законодателем рассматриваются как потенциально коррупциогенные (например, служащих Центрального банка Российской Федерации²). Таким образом, законодателем в какой-то мере

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6730.

² См.: ст. 8 и 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»; Указание Банка России от 8 апреля 2013 г. № 2991-У «О Перечне должностей Банка России, при приеме на ко-

были восприняты высказанные в литературе на этот счёт предложения, поскольку названные субъекты вполне могут быть задействованы в коррупционных схемах¹.

3. Унификация дисциплинарной и конституционно-правовой ответственности лиц, замещающих государственные должности, за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Существование конституционно-правовой ответственности отражено в научной и учебной литературе по теории государства и права и обосновано в трудах по конституционному праву. Например, Н.И. Матузов в числе семи видов юридической ответственности, помимо уголовной, административной, дисциплинарной, гражданской, материальной и процессуальной, выделяет и конституционную ответственность².

Признанный специалист в области конституционного права О.Е. Кутафин также рассматривал конституционно-правовую ответственность как разновидность юридической ответственности, указывая, что ей присущи элементы кары в качестве претерпевания делинквентом неблагоприятных последствий назначенного за нарушение норм конституционного права наказания³.

Применительно к механизму антикоррупционного регулирования среди разнообразных мер конституционно-правовой ответственности необходимо выделить те из них, которые могут применяться к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, т.е. различные формы досрочного прекращения их полномочий в связи с совершёнными ими противоправными деяниями, например, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Пре-

торые граждане, претендующие на должности в Банке России, и служащие Банка России, занимающие указанные должности, обязаны представлять сведения 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» // Вестник Банка России. 2013. № 25.

¹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Указ. соч. С. 22.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 448.

³ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 388.

зидентом Российской Федерации. Такая ответственность является своего рода аналогом или заменителем дисциплинарной ответственности, поскольку для вышеназванных лиц дисциплинарная ответственность, как правило, не предусмотрена. Исключение составляют заместители Председателя Правительства Российской Федерации, федеральные министры, а также судьи, хотя, если обратиться к актам Конституционного Суда Российской Федерации¹, то досрочное прекращение полномочий судьи в них рассматривается в качестве меры не дисциплинарной, а конституционно-правовой ответственности, своего рода импичмента.

Профессор Д.Н. Бахрах отмечает, что меры дисциплинарно-правового принуждения могут применяться совокупно с мерами в том числе конституционной ответственности², но, к сожалению, не приводит подобных примеров. Возникновение таких ситуаций нам кажется сомнительным, в связи с чем представляется нецелесообразным установление для лиц, замещающих государственные должности, дисциплинарной ответственности ввиду наличия соответствующего эквивалента.

Однако проблема заключается в том, что, как верно подмечено в научной литературе³, законодательство не содержит норм, подтверждающих существование конституционной (или конституционно-правовой ответственности), т.е. подобного термина законодатель не предусмотрел, поэтому далеко не всеми учёными-юристами она выделяется как самостоятельный вид юридической ответственности⁴.

¹ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 59-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литвинова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав подпунктом 8 пункта 13 Положения о квалификационных коллегиях судей и Положениями статьи 21, пункта 1 статьи 22 и абзаца второго пункта 2 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 46.

³ См.: Рогов А.С. О некоторых аспектах понимания конституционной ответственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 43.

⁴ См.: Куракин А.В., Костенников М.В. Указ. соч. С. 1444.

В ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции», содержащей перечень видов юридической ответственности за нарушения физическими лицами антикоррупционного законодательства, также нет указания на конституционную ответственность, в то время как действие закона распространяется в том числе и на лиц, замещающих государственные должности. Для них в законе установлен перечень противоправных деяний, идентичный перечню дисциплинарных проступков, предусмотренному для государственных служащих, а также близкие или аналогичные дисциплинарным взысканиям меры ответственности. Системный анализ положений закона даёт основания утверждать, что законодатель унифицировал ответственность государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, за совершение коррупциогенных проступков, и по своим внешним характеристикам для последних она является дисциплинарной, но в сущности сохраняет иную, конституционно-правовую, природу. В распространении модели регулирования административно-правового типа на конституционные правоотношения видится негативный момент, о чём более подробно будет изложено в четвёртом параграфе настоящей главы.

Вместе с тем, законодательство о противодействии коррупции объективно должно распространяться на лиц, замещающих государственные должности, однако требуется оптимизация механизма привлечения их к юридической ответственности. В первоначальной редакции Федерального закона «О противодействии коррупции» подобных положений не было вообще, а их последующее появление стало результатом поспешной деятельности законодателя на пути выполнения международных обязательств. Кроме того, и в научной литературе неоднократно высказывались предложения о распространении на лиц, замещающих государственные должности, антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, а также ответственности за их нарушение¹. Ещё в 1993 г. в

¹ См., например: *Бибик О.Н.* Закон о противодействии коррупции нуждается в существенных изменениях // *Современное право.* 2010. № 3. С. 116-117.

журнале «Государство и право» обосновывалась позиция о необходимости принятия антикоррупционного закона, не ограниченного сферой государственно-служебных отношений¹. Учитывая динамику развития современного антикоррупционного законодательства, можно предположить, что впоследствии юридическая ответственность лиц, замещающих государственные должности, будет урегулирована иначе.

Что касается международных обязательств, то Российская Федерация в настоящее время выполняет рекомендации ГРЕКО (Группы государств против коррупции)². В дополнении к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО, опубликованном в Российской Федерации 15 марта 2013 г., указано, что Россией соответствующая рекомендация была выполнена. Внешение этой рекомендации было обусловлено тем, что не все лица, работающие в государственном секторе, считаются государственными служащими, и не было ясно, распространяются ли на лиц, замещающих государственные должности, реформы государственного управления, направленные на борьбу с коррупцией. ГРЕКО было положительно оценено расширение области применения мер, предусмотренных в Федеральном законе «О противодействии коррупции», которые теперь применимы к более широкому кругу лиц, а не только к государственным служащим³.

Подводя итог изложению ключевых моментов, определяющих место дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции в общей системе дисциплинарно-принудительных отношений, регулируемых нормами административного права, отметим, что она имеет и иные важные особенности, обусловленные спецификой фактического основа-

¹ См.: Кузнецова Н.Ф. Обсуждение проблемы борьбы с коррупцией // Государство и право. 1993. № 2. С. 135.

² ГРЕКО является международной организацией, осуществляющей мониторинг выполнения Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, к которой присоединилась Российская Федерация.

³ Документ опубликован на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/greco071212.pdf> [дата обращения 18.08.2013 г.]

ния дисциплинарной ответственности, условий ответственности, состава дисциплинарного проступка (в частности, особым подходом законодателя к субъективной стороне коррупциогенного правонарушения), субъектов ответственности, дисциплинарных взысканий, а также дисциплинарного производства и его принципов. Однако в рамках настоящего диссертационного исследования предусмотрены специальные разделы, в которых будут подробно освещены изложенные выше вопросы.

§ 2. Нарушение законодательства о противодействии коррупции как фактическое основание дисциплинарной ответственности: понятие и состав

Принятием Федерального закона 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» был ознаменован новый этап законодательного регулирования противодействия коррупции, поскольку в ряд федеральных законов, регулирующих прохождение различных видов государственной службы, были внесены дополнения, призванные, по мнению законодателя, усовершенствовать механизм профилактики коррупции и искоренить коррупционные проявления.

Вместе с тем, законодателем был принят ряд спорных положений, касающихся установления дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и её субъектов за совершение так называемых коррупционных правонарушений.

Системный анализ положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и федеральных законов, регламентирующих прохождение отдельных видов государственной службы, позволил установить внутреннее противоречие, касающееся содержания такого понятия, как коррупционное правонару-

шение, дефиниции которого законодатель не приводит. Логично было бы определить коррупционное правонарушение через корреляцию данного понятия с дефиницией коррупции, однако законодатель использует совершенно иной подход.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» коррупция обозначена как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение названных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Изучение международных нормативных правовых актов позволяет говорить о том, что во многом законодателем было воспринято понимание коррупции, отражённое в международном праве. В частности, в п. «b» ст. 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого 17 декабря 1979 г. Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН¹, под коррупцией понимается совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие. Вместе с тем, данное определение понятия коррупции является единственным в своём роде, несмотря на наличие ряда международно-правовых источников, непосредственно отражающих позицию международного сообщества по вопросам противодействия коррупции. Ни в Конвенции Органи-

¹ См.: Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 323.

зации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г.¹, ни в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.², ратифицированных Российской Федерацией³, определения понятия коррупции не содержится.

В целом необходимо отметить, что, формулируя определение понятия коррупции, федеральный законодатель наполняет его уголовно-правовым содержанием, перечисляя те деяния, ответственность за совершение которых предусмотрена в Уголовном кодексе Российской Федерации. Анализируя положения Федерального закона «О противодействии коррупции», А.Ш. Балаев делает вывод, что коррупция «есть некая совокупность деяний, которые, судя по их названию, рассматриваются законодателем в качестве преступлений, предусмотренных ст.ст. 201, 204, 285, 290 УК РФ»⁴.

В.В. Летуновский и А.А. Агеев отмечают, что с сущностной точки зрения коррупция представляет собой нечто из разряда корыстной преступности⁵. Т.Я. Хабриева, обобщая представленные в научных трудах подходы к понятию коррупции, констатирует, что с учётом достигнутого уровня научного освоения данной сферы коррупцию можно определить как совокупность составов правонарушений, «отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего статуса в корыстных целях для лич-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2394.

³ Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231; Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

⁴ См.: Балаев А.Ш. Коррупция в свете принятого Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 7. С. 116.

⁵ См.: Летуновский В. В., Агеев А.А. О противодействии коррупции // Российская юстиция. 2010. № 1. С. 48.

ного обогащения или в групповых интересах»¹, что, по сути, отражает уголовно-правовой характер таких составов.

В то же время в ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» указано, что в случае совершения коррупционных правонарушений виновные несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность. Следовательно, законодатель подразумевает наличие четырёх видов коррупционных правонарушений: коррупционное преступление, коррупционное административное правонарушение, коррупционный гражданско-правовой деликт и коррупционный дисциплинарный проступок соответственно.

В научной литературе подобный подход законодателя находит обоснование. Существует мнение, что коррупция в широком понимании включает в себя действия коррупционного характера, не содержащие состава преступления². Например, А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов, рассматривая коррупцию как многоликое и многогранное социальное явление, полагают, что не все формы коррупционного поведения подпадают под понятие преступления, а неправомерные деяния выражаются в совершении административных правонарушений (в частности, мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения), запрещённых гражданско-правовых сделок (принятие подарков государственными служащими и оказание им услуг третьими лицами) и дисциплинарных проступков (под которыми указанные авторы понимают использование своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание)³.

Однако если речь вести о мелком хищении чужого имущества, то, на наш взгляд, не имеет существенного значения, кем оно совершено – лицом, заме-

¹ Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 7.

² См.: Поляков М.М. Научно-теоретический анализ видов и форм деяний, имеющих коррупционное содержание // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2010. № 1-2. С. 383.

³ См.: Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Ещё раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. С. 4.

щающим государственную должность, государственным служащим, иным служащим или другим работником. От того, что данное деяние совершено государственным служащим, оно коррупционным правонарушением не становится. Если рассматривать хищение имущества на сумму, не превышающую одну тысячу рублей, в качестве коррупционного деяния, это приведёт к неоправданно широкому пониманию коррупции и коррупционного поведения.

Что касается принятия подарков государственными служащими и оказания им услуг третьими лицами, то эти деяния охватываются сферой дисциплинарного принуждения, несмотря на урегулирование некоторых вопросов дарения государственным служащим в ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации¹. Кроме того, само по себе принятие подарка государственным служащим ещё не означает злоупотребление служебным положением или иное использование им своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды, как это отражено в законодательном определении понятия коррупции. Коррупционным правонарушением здесь может быть получение взятки, а подарок и взятка суть не одно и то же.

Говоря о дисциплинарных проступках, вышеназванные авторы ограничились лишь упоминанием об использовании государственными служащими своего статуса для получения некоторых преимуществ, но не указали, в чём это выражается и каких конкретно преимуществ может добиться государственный служащий. Если исходить из предложенного законодателем перечня коррупционных дисциплинарных проступков, само по себе совершение таких деяний не может означать использование государственным служащим своего должностного положения для получения преимуществ. Например, объективная сторона такого дисциплинарного проступка, как несообщение представителю нанимателя о поступившем коррупционном предложении, не предполагает получение государственным служащим каких-либо выгод.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

Изложенные аргументы позволяют говорить о том, что понятие коррупционного правонарушения некорректно рассматривать в плоскости реализации всех видов юридической ответственности.

Тем не менее, коррупционное правонарушение обозначено в качестве фактического основания дисциплинарной ответственности в ст. 41.10 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹, ст. 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»², ст. 30.3 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»³ и в других федеральных законах, устанавливающих особенности прохождения отдельных видов службы.

В этих нормативных актах коррупционные правонарушения фактически подразделяются на две группы: сопряжённые с утратой доверия и не связанные с таковой. К слову, одно и то же нарушение в зависимости от усмотрения представителя нанимателя может как повлечь утрату доверия, так и не повлечь. Разница в последствиях состоит в том, что в случае утраты доверия государственный служащий подлежит увольнению. В обратном случае применяются иные дисциплинарные взыскания.

В общем виде под коррупционным правонарушением подразумевается несоблюдение государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Коррупционные правонарушения, сопряжённые с возможной утратой доверия, обозначены законодателем в виде не подлежащего расширительному толкованию перечня. К ним отнесены:

непринятие служащим мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

непредставление 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 либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;

осуществление предпринимательской деятельности;

вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;

нарушение государственным служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми 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.

Можно заметить, что законодатель, составляя этот перечень, «упустил» из виду предусмотренное в ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» и влекущее увольнение с государственной службы нарушение, выражающееся в неисполнении обязанности уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Если руководствоваться ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за совершение такого деяния к государственному гражданскому служащему можно применить лишь замечание, выговор или предупреждение о неполном должностном соответствии.

Аналогичные основания для увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия установлены в ст. 13.1 Федерального закона «О проти-

водействии коррупции» и для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и её субъектов.

Следует выразить сомнение в наличии коррупционной составляющей названных нарушений ввиду отсутствия признаков коррупции, обозначенных в определении её понятия. Так, непредставление государственным служащим сведений о своих доходах и расходах, а также аналогичных сведений по своим супруге (супругу) и несовершеннолетним детям никак не свидетельствует о наличии тех признаков коррупции, которые отражены в её определении.

По нашему мнению, законодатель допускает некорректное использование терминологии, понимая под коррупционными правонарушениями любые нарушения законодательства о противодействии коррупции. В то же время в Федеральном законе «О противодействии коррупции» в качестве первого и основного элемента противодействия коррупции названа её профилактика, понимаемая как деятельность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению её причин.

Меры, направленные на профилактику коррупции, не являясь реакцией государства на коррупционное поведение, применяются на «дальних подступах» к коррупционной деятельности, не позволяя отдельным незаконным проявлениям в деятельности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, перерасти в коррупционные преступления. Дисциплинарные взыскания, будучи мерами карательного воздействия на нарушителей правил, установленных в законодательстве о противодействии коррупции и государственной службе, являются одновременно и мерами, направленными на предупреждение коррупционной (преступной по сути) деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что правонарушения, способствующие возникновению коррупции, не тождественны коррупционным правонарушениям. В связи с этим представляется необходимым предложить

федеральному законодателю внести носящие комплексный характер изменения в законодательство о государственной службе и противодействии коррупции, направленные на уточнение терминологии. Термин «коррупционное правонарушение» в преамбуле, подпунктах «б» и «в» пункта 3 статьи 1, пункте 4 статьи 3, пункте 2 части 1 и в части 2 статьи 4, частях 4.1 и 5 статьи 5, в названии, частях 1, 2, 4 и 5 статьи 9, в статье 11.1, в названии, частях 1 и 2 статьи 13, в названии, частях 1 и 2 статьи 14 Федерального закона «О противодействии коррупции», в названии, частях 1-5 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и аналогичных по содержанию нормам иных федеральных законов, регулирующих государственно-служебные отношения, следует заменить на иной – «коррупциогенное правонарушение». Данный термин будет способен объединить правонарушения как явно содержащие признаки коррупции, так и способствующие совершению подобных деяний.

Руководствуясь вышесказанным, с первых страниц диссертационного исследования мы старались избегать употребления понятия «коррупционное правонарушение» применительно к дисциплинарным проступкам и обозначали их в качестве коррупциогенных. Под коррупциогенностью дисциплинарного проступка необходимо понимать потенциальную возможность способствовать коррупционным проявлениям в деятельности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, совершивших данное деяние.

Некоторые авторы отмечают, что фактором, снижающим эффективность института дисциплинарной ответственности, является отсутствие законодательного определения понятия коррупционного дисциплинарного проступка применительно к коррупционным проявлениям, не влекущим иных видов юридической ответственности, и в качестве такового рассматривают обладающее признаками коррупции и не являющееся преступлением или административным правонарушением служебное нарушение, за которое установлена дисципли-

плинарная ответственность, регламентированная нормами об отдельных видах государственной службы¹.

Не затрагивая более вопроса об отсутствии коррупционности как характеристики дисциплинарного проступка, отметим неоднозначность высказанной позиции. Определение понятия дисциплинарного проступка уже содержится в законодательстве. Так, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе» он рассматривается как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (ч. 1 ст. 57). Формулирование помимо этого определения ещё одного навряд ли стоит считать оправданным с точки зрения законодательной техники, поскольку определение понятия коррупциогенного дисциплинарного проступка в сущности ничем не будет отличаться от общего определения, за исключением признаков, характеризующих его коррупциогенность. Видовая или родовая принадлежность каких бы то ни было правонарушений в зависимости от объекта противоправного посягательства, будь то уголовные, гражданско-правовые, дисциплинарные или административные правонарушения, не может влиять на сущностные параметры названных деяний, поэтому попытки определить подобные понятия в законе будут носить характер дублирования.

Дисциплинарный проступок как юридическая категория – одно из основополагающих понятий юриспруденции и представляет собой постоянную величину, характеризующуюся устойчивостью формы и содержания. Хотя, как отмечает М.В. Добробаба, сравнивая определения понятия, содержащиеся в законах о различных видах государственной службы, в действующем служебном законодательстве отсутствует единое понимание дисциплинарного проступка как фактического основания дисциплинарной ответственности². Однако такое различие является объективным и проводится лишь по отдельным признакам,

¹ См.: *Кудашкин А.В., Козлов Т.Л.* Указ. соч. С. 7.

² См.: *Добробаба М.Б.* Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // *Административное право и процесс.* 2011. № 5. С. 32.

характеризующим особенности прохождения соответствующих видов государственной службы. В трудовом законодательстве также содержится своё определение понятия дисциплинарного проступка, где он рассматривается как неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Но отличие здесь обусловлено особенностями трудовых правоотношений, субъектами которых являются не только служащие, но и рабочие, поэтому и речь идёт не о служебных, а о трудовых обязанностях. Сущность дисциплинарного проступка от всего сказанного выше не меняется.

Несмотря на государственную значимость проблем противодействия коррупции, выделение в законе коррупциогенных (или коррупционных) дисциплинарных проступков как отдельной категории будет создавать подобие противопоставления частного общему, как это в настоящее время наблюдается в законодательном регулировании дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, о чём будет идти речь во второй главе диссертационного исследования.

Сказанное не исключает возможность и даже необходимость доктринального определения понятия коррупциогенного дисциплинарного проступка в целях дальнейшего исследования целого класса проступков, посягающих на интересы государственной службы и иные публичные интересы (применительно к лицам, замещающим отдельные государственные должности).

Итак, в структуре административно-правового регулирования *нарушение законодательства о противодействии коррупции как дисциплинарный проступок (коррупциогенный дисциплинарный проступок)* представляет собой неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим или лицом, замещающим государственную должность, по его вине возложенных на него обязанностей, несоблюдение запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, за которое в государственно-служебном законодательстве и законодательстве, определяющем статус лиц, замещающих государственные должности, предусмотрена дисциплинарная ответственность.

Коррупциогенный дисциплинарный проступок характеризуется рядом признаков, общих с признаками иных дисциплинарных проступков публичных должностных лиц.

К общим следует отнести: 1) выраженность в объективной действительности; 2) виновность; 3) противоправность; 4) наказуемость; 5) общественную вредность. В качестве специального признака можно назвать относительную формализацию в законодательстве.

Ряд общих признаков имеет специфику, обусловленную сферой общественных отношений, урегулированных законодательством о противодействии коррупции.

Выраженность в объективной действительности означает, что дисциплинарный проступок имеет форму действия или бездействия. В настоящее время из тех шести дисциплинарных проступков, которые законодатель называет коррупционными правонарушениями, четыре имеют форму действия (1) участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией; 2) осуществление предпринимательской деятельности; 3) вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений; 4) нарушение государственным служащим, лицом, замещающим государственную должность, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми 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). Остальные деяния, а также предусмотренное ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» неисполнение обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя) или органы прокуратуры об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, имеют форму бездействия.

Виновность, традиционно рассматриваемая в качестве обязательного признака дисциплинарного проступка, имеет существенные особенности, о которых будет сказано далее при характеристике субъективной стороны коррупционного дисциплинарного проступка.

Противоправность означает, что совершением дисциплинарного проступка нарушаются нормы права, в данном случае административного, а именно нормы, устанавливающие антикоррупционные стандарты поведения государственного служащего либо лица, замещающего государственную должность.

Наказуемость предполагает предусмотренную законом возможность наложения дисциплинарного взыскания. При этом для определения наличия такого признака требуется совокупность трёх элементов: 1) антикоррупционного стандарта поведения, т.е. запрета, ограничения или обязанности, установленных законодательством о противодействии коррупции; 2) возможности привлечения к дисциплинарной ответственности за их нарушение; 3) конкретных санкций, т.е. дисциплинарных взысканий.

Общественную вредность как признак дисциплинарного проступка следует выделять лишь применительно к тем правонарушениям, ответственность за нарушение которых предусмотрена законодательством, определяющим статус государственных служащих и лиц, замещающих отдельные государственные должности. Это обусловлено публично-правовым характером дисциплинарной ответственности названных субъектов в отличие от ответственности в трудовых правоотношениях, имеющих частноправовую основу. Как отмечает Ю.Н. Стариков, в перспективе одним из важнейших отличительных признаков норм законодательства о государственной службе от норм трудового права должно стать подразделение права на публичное и частное¹, а главное различие между государственным служащим и работником состоит в том, что лица, находящиеся на государственной службе, в отличие от лиц, состоящих в обыч-

¹ См.: *Стариков Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 215.

ных трудовых отношениях, имеют особый публично-правовой статус¹. Подобный вывод можно сделать и в отношении лиц, замещающих государственные должности, на которых распространяется режим дисциплинарной ответственности. Если в трудовых правоотношениях вред причиняется работодателю, то в государственно-служебных и иных публичных правоотношениях, как это отражено в доктринальном определении понятия ответственности в государственном управлении, – интересам государства и общества². По выражению А.В. Гусева, «в дисциплинарных отношениях государственному служащему противостоит не отдельный работодатель, преследующий частный интерес, а государство-наниматель, устанавливающее правила служебного поведения и требующее их соблюдения»³. Поэтому нередко выделяемый в научной литературе⁴ признак общественной вредности дисциплинарного проступка по административному законодательству должен означать внесение элемента дезорганизации в систему государственно-властной деятельности. Применительно к коррупциогенным дисциплинарным проступкам такую дезорганизацию можно рассматривать как состояние управленческой деятельности, при котором создаётся потенциальная возможность для публичных должностных лиц использовать должностные полномочия в частных корыстных интересах вопреки интересам общества и государства⁵, т.е. существует вероятность подмены публичных интересов частными.

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* К вопросу о публично-правовом характере института государственной службы // *Правоведение*. 1997. № 1. С. 17-33.

² См.: *Ответственность в управлении* / Отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1985. С. 24-25.

³ *Гусев А.В.* Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: монография. Екатеринбург: ИД УрПОА, 2005. С. 169.

⁴ См.: *Савин И.Г.* Сравнительно-правовой анализ привлечения военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // *Военно-юридический журнал*. 2010. № 7. С. 10; *Добробаба М.Б.* Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации // *Современное право*. 2008. № 4. С. 91.

⁵ См.: *Васильев С.В., Буянова Л.П.* Некоторые проблемы противодействия коррупции // *Закон и право*. 2012. № 6. С. 92.

Специальный признак относительной формализации в законодательстве выражается в том, что законодатель приводит исчерпывающий перечень деяний, совершение которых влечёт утрату доверия с последующим увольнением с государственной службы или с государственной должности. Относительность формализации заключается в том, что законодателем предполагается, что могут быть и иные коррупциогенные деяния, не влекущие утраты доверия. Например, в ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» говорится о проявлении таких деяний в виде несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, но их перечня не приводится.

Безусловно, полной формализации дисциплинарной ответственности достичь невозможно в той степени, в какой это реализовано в отношении уголовной и административной ответственности, по соображениям, уже высказанным в первом параграфе. Однако существуют составы коррупциогенных дисциплинарных проступков, по которым предусмотрена схема, характерная для установления ответственности за преступления и административные правонарушения, т.е. определены диспозиция в виде нарушения определённого правила поведения и конкретная санкция за данное деяние. В частности, согласно ч. 5.1 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» непринятие государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного служащего с государственной службы.

Аналогичные примеры по названному закону можно назвать и в отношении:

1) непредставления 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 либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений (ч. 1 и 9 ст. 8; ч. 1 и 3 ст. 8.1);

2) нарушения государственным служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми 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 (ч. 1 и 3 ст. 7.1).

3) неисполнения обязанности уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ч. 1 и 3 ст. 9).

Состав нарушения законодательства о противодействии коррупции как дисциплинарного проступка.

В науке административного права уже давно сложилось общее представление о понятии, содержательной стороне и элементах состава дисциплинарного проступка¹, под которым следует понимать совокупность объективных и субъективных признаков, характеризующих деяние в качестве дисциплинарного проступка. Все четыре элемента состава – объект, объективная сторона, субъективная сторона и субъект правонарушения – присутствуют и в составе коррупциогенного дисциплинарного проступка.

Объектом коррупциогенного дисциплинарного проступка являются общественные отношения, складывающиеся по поводу соблюдения государственными служащими, лицами, замещающими отдельные государственные

¹ См., например: *Матвиенко Г.В.* Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников таможенных органов // Современное право. 2011. № 4. С. 109; *Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В.* Военно-административное право (военная администрация): Учебник. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 425-429.

должности, запретов, ограничений и обязанностей, установленных в антикоррупционном законодательстве.

Следует иметь в виду, в административном праве принято деление объектов правонарушения на общий, родовой, видовой и непосредственный, но четырёхуровневая структура объектов характерна более для административных правонарушений¹ с учётом их многочисленности. Применительно к составу дисциплинарного проступка не представляется целесообразным выделение родовых объектов ввиду того, что составов таких правонарушений в законодательстве очень мало². Поэтому сам по себе объект коррупциогенного дисциплинарного проступка является видовым в общей системе объектов дисциплинарных проступков наряду с такими видовыми объектами, как, например, общественные отношения, связанные с обеспечением сохранности государственного имущества (если речь идёт о мелком хищении имущества, растрате, умышленном уничтожении или повреждении такого имущества по месту службы). Общим же объектом будет выступать вся совокупность общественных отношений, на которые посягает любой дисциплинарный проступок.

Каждый отдельный коррупциогенный дисциплинарный проступок посягает на непосредственный объект, который выделяется внутри видового объекта.

Объективная сторона представляет собой совокупность внешних признаков, характеризующих деяние как коррупциогенный дисциплинарный проступок. Обязательными признаками объективной стороны являются действие или бездействие. В качестве факультативных признаков следует рассматривать место, время, способ совершения деяния, наступившие вредные последствия, а

¹ См.: Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2013. С. 27.

² См.: Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. 2008. № 10. С. 41.

также причинная связь между совершённым проступком и его вредными последствиями¹.

Субъектами коррупциогенных дисциплинарных проступков являются государственные служащие и лица, замещающие отдельные государственные должности. Следует отметить неоднородность субъектов правонарушений применительно к разным составам деликтов. Предусмотрены такие деяния, субъектами которых могут быть любые государственные служащие, но по отдельным составам законодатель субъектный состав ограничивает, отсылая к подзаконным правовым актам, определяющим лиц, на которых распространяется какой-либо антикоррупционный запрет или обязанность.

Наибольший интерес с точки зрения коррупциогенного дисциплинарного проступка представляет его *субъективная сторона*, в качестве которой выступает совокупность признаков, характеризующих психическое отношение лица к содеянному и к возможным последствиям правонарушения. Обязательным признаком, характеризующим субъективную сторону, является вина делинквента, а факультативными – мотив и цель. В энциклопедической литературе вина обозначается как «осознание (понимание) лицом недопустимости (противоправности) своего поведения и связанных с ним результатов»². Совершенно справедливо отмечает К.С. Бельский, «принцип ответственности государственного служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей должен быть сформулирован с точным очерчиванием его вины»³. Как о неотъемлемом атрибуте дисциплинарной ответственности о вине говорится во многих иных публикациях по административному праву⁴.

¹ См.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. С. 485-487.

² См.: Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2003. С. 47.

³ *Бельский К.С.* О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 29.

⁴ См., например: *Маюров Н.П., Бялт В.С.* Проблемы административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 6. С. 176; *Агапов А.Б.* Административное право: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2005. С. 178-179; *Шишканов В.А.* О неко-

Законодатель с разной степенью детализации регламентировал вопросы вины в зависимости от вида государственной службы. Применительно к государственной гражданской службе законодатель ограничился лишь упоминанием вины в приведённом нами определении понятия дисциплинарного проступка, не раскрывая её форм. Наибольшая полнота регламентации данного вопроса имеет место в законодательстве, определяющем статус военнослужащих. В частях 3, 4 и 5 ст. 28.2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»¹ установлены формы вины, т.е. умысел и неосторожность, а также изложено их содержание, позволяющее разграничить умысел на прямой и косвенный, а неосторожность на легкомыслие и небрежность. Такой подход законодателя обусловлен, видимо, большей строгостью дисциплинарной ответственности военнослужащих по сравнению с дисциплинарной ответственностью государственных гражданских служащих. Кроме того, законодатель заимствовал многие положения из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в том числе по вопросам вины) ввиду привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение административных правонарушений.

Однако вследствие унификации дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции возникли одинаковые проблемы, характерные для всех видов государственной службы, о чём далее и пойдёт речь.

Необходимо назвать два обстоятельства, которые дают основания полагать, что государственный служащий может быть привлечён к дисциплинарной ответственности за совершение коррупциогенных проступков без вины:

1) юридическая конструкция отдельных составов коррупциогенных проступков не исключает возможности совершения деяния невиновно (например,

торых проблемах применения дисциплинарных взысканий в отношении военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 4. С. 34.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

непредставление государственным служащим сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги);

2) нормы, регламентирующие особенности производства по делам о коррупциогенных проступках в части формулирования обстоятельств, подлежащих выяснению при применении взысканий, не содержат упоминания об установлении вины в отличие от норм, регламентирующих общий порядок дисциплинарного производства (можно сравнить, например, ч. 3 ст. 58 и ч. 2 ст. 59.3 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Данная проблема впервые была озвучена С.Е. Чанновым¹, который однозначно полагает, что привлечение к дисциплинарной ответственности без вины противоречит специфике данного вида юридической ответственности, а правовая наука и действующее законодательство допускают невиновное привлечение к ответственности лишь в порядке исключения (что характерно для гражданско-правовой ответственности). Однако названный автор считает, что с позиции целесообразности выглядит вполне допустимым привлечение к ответственности государственных служащих, совершивших наиболее серьёзные правонарушения, без учёта их вины (поскольку это диктуется публичными интересами). В качестве способа устранения противоречия он предлагает рассматривать увольнение за несоблюдение антикоррупционных ограничений не в качестве дисциплинарного взыскания, а как меру дисциплинарного пресечения, руководствуясь сложившимися в науке административного права представлениями о системе мер дисциплинарного принуждения, представленной не только дисциплинарными взысканиями, но и уже упомянутыми дисциплинарно-

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

пресекательными мерами, а также дисциплинарно-восстановительными мерами и мерами дисциплинарного дестимулирования¹.

Вместе с тем, если руководствоваться позицией Д.Н. Бахраха, также выделяющего несколько разновидностей мер дисциплинарного принуждения, его основанием в любом случае будет нарушение правовых обязанностей, действующих в коллективе (дисциплинарный проступок, имущественный деликт, а при наличии специального закона – административное правонарушение и нарушение моральных норм)². Сказанное применимо и к дисциплинарно-пресекательным мерам, что, в общем-то, отражает традиционное понимание в науке их сущности. Правонарушение, служащее основанием их применения, суть виновное и противоправное деяние. Если нет правонарушения, то и нечего пресекать.

С этой точки зрения позиция С.Е. Чаннова содержит некоторый изъян, не влияющий на общую положительную оценку его попытки разрешить противоречие, заложенное в законодательстве о государственной службе, ведь только поиск научно обоснованных путей решения проблем нормативно-правового регулирования позволит оптимизировать механизм противодействия коррупционным проявлениям.

Далее от общей характеристики состава коррупционного дисциплинарного проступка необходимо перейти к анализу отдельных деяний, ответственность за совершение которых предусмотрена в законодательстве о государственной службе и о противодействии коррупции, о чём пойдёт речь в следующем параграфе диссертации.

¹ См., например: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. С. 24-25; *Тимошенко И.В.* Административно-процессуальная деятельность (административный процесс). Ростов н/Д: Феникс, 2007. С. 236; *Гавриленко Д.А.* Государственная дисциплина: сущность, функции, значение. Минск: Наука и техника, 1988. С. 271; *Колосков А.М.* Дисциплинарно-правовое принуждение и дисциплинарная ответственность сотрудников уголовно-исполнительной системы: содержание и соотношение // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 4. С. 42-44.

² См.: *Бахрах Д.Н.* Дисциплинарное принуждение // Правоведение. 1985. № 3. С. 19.

§ 3. Отдельные составы нарушений законодательства о противодействии коррупции

В предыдущем параграфе было установлено, какие конкретно деяния на государственной службе являются коррупциогенными, поскольку они выражены в качестве таковых непосредственно в Федеральном законе «О противодействии коррупции» и в законодательстве о государственной службе. Однако предусмотрены и иные деяния, дела о которых рассматриваются по специальным правилам «антикоррупционного» дисциплинарного производства. Такой вывод однозначно можно сделать, например, из системного анализа Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Таким образом, к нарушениям законодательства о противодействии коррупции, помимо уже ранее названных деяний, относятся правонарушения, которые в значительной мере являются частными проявлениями конфликта интересов:

использование в целях, не связанных с исполнением обязанностей государственной службы, финансовых средств государственного имущества;

получение гонораров за публикации и выступления, связанные с исполнением обязанностей государственной службы;

получение от физических и юридических лиц вознаграждения (подарков, денежного вознаграждения, ссуд, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных вознаграждений), связанных с исполнением обязанностей государственной службы;

принятие наград иностранных государств, международных и иностранных организаций;

выезд в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц;

использование служебного положения в интересах политических партий, иных общественных и религиозных объединений, а также для пропаганды отношения к ним.

Ввиду ограниченного объёма исследования следует рассмотреть составы лишь некоторых дисциплинарных проступков, которые вызывают наибольшие затруднения у правоприменителя.

I. Неуведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

В статье 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлена обязанность государственного служащего уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, а её неисполнение влечёт увольнение с государственной службы либо привлечение к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Установление такой обязанности и дисциплинарной ответственности за её неисполнение вытекает из международных обязательств Российской Федерации, поскольку согласно частям 4 и 6 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник должно рассмотреть возможность установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций, а также возможность принятия дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают соответствующие правила.

Это, по сути, единственное принципиально новое (и в то же время неоднозначное) положение в современном российском законодательстве о противодействии коррупции, в связи с чем с него и необходимо начать обзор отдельных составов дисциплинарных проступков. Вместе с тем, рассмотрение вопроса лишь об элементах состава данного деликта будет неполным и односторонним, если не затронуть проблему этического обоснования подобных новаций.

Введение законодателем соответствующих правил сразу же нашло отклик в научной среде. О.Н. Библик отмечает, что данное положение возвращает в за-

конодательство «институт доносительства» о совершении преступлений и иных правонарушений. По его мнению, названный институт хотя и не нарушает принципов демократического государства, однако соответствующие нормы скомпрометировали себя в советский период, и в настоящее время общественным мнением их широкое применение вряд ли будет поддержано, поэтому не стоит возлагать на них больших надежд¹. Похожую «терминологию» использует и С.А. Воронцов, предполагая, что служащие, выполнившие данную антикоррупционную обязанность, приобретут ярлык «доносчиков» и «стукачей», и это обернется для них изоляцией в их окружении². Поэтому государственный служащий, получивший коррупционное предложение, в том числе от служащего того же органа, оказывается между дилеммой: либо стать «доносчиком» с вытекающими из этого последствиями, либо подвергнуть себя риску увольнения.

В связи с этим нельзя оставить без внимания позицию Ю.А. Тихомирова относительно концептуальных положений законодательства о противодействии коррупции. На этапе подготовки проекта Федерального закона «О противодействии коррупции» он отмечал, что «борьба с коррупцией – это не только «прицельный выстрел отточенными нормами», но и попытка понять, как эти нормы воспринимаются людьми и преломляются в реальной жизни»³.

Кроме того, в числе организационных проблем противодействия коррупции учёные выделяют менталитет российских граждан и нежелание действовать против системы коррупционных отношений⁴, а также невысокий уровень

¹ См.: Бибик О.Н. Закон о противодействии коррупции нуждается в существенных изменениях // Современное право. 2010. № 3. С. 116.

² См.: Воронцов С.А. Об использовании в противодействии коррупции в России основных принципов зарубежных антикоррупционных технологий, показавших высокую эффективность // Юрист-Правоведь. 2011. № 1. С. 93.

³ Тихомиров Ю.А. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 161.

⁴ См.: Кудашкин А.В., Беляков В.Н., Алексеев С.В. Проблемы противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 2. С. 8-9.

правосознания граждан¹, что характеризует также и государственных служащих.

По вышеназванным причинам норма, предусматривающая дисциплинарную ответственность за неуведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, рассматривается даже как юридическая фикция².

Несмотря на такое обозначение и на неоднозначное отношение к данному нововведению в литературе, анализируемая норма на практике применяется, поэтому есть смысл разобрать состав соответствующего дисциплинарного проступка.

Объектом названного деликта являются общественные отношения, складывающиеся по поводу устранения латентности коррупционных проявлений.

Основным признаком *объективной стороны* является деяние в форме бездействия, которое характеризуется непринятием мер по сообщению государственным служащим сведений о поступившем ему коррупционном предложении представителю нанимателя, в прокуратуру либо в иные государственные органы. Тем самым, законодатель предусматривает альтернативный порядок уведомления. Следует иметь в виду, что правовое регулирование уведомления в Федеральном законе «О противодействии коррупции» является неполным и не позволяет определить все характеристики объективной стороны проступка. Вместе с тем, в ч. 5 ст. 9 этого закона указано, что порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения служащего к совершению коррупционных правонарушений определяется представителем нанимателя (работодателем), т.е. предусматривается и подзаконное нормативно-правовое регулирование данного вопроса. В целях обеспечения реализации положений закона органами всех ветвей государственной власти были

¹ См.: *Калита И.А.* Методы противодействия коррупции в российском законодательстве // Юрист ВУЗа. 2012. № 5. С. 62.

² См.: *Стрельников К.А.* Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3. С. 26.

разработаны и приняты правила, устанавливающие порядок уведомления о склонении к совершению коррупционных правонарушений. Отсутствие унификации этого вопроса на уровне закона обусловило фактически разное содержание объективной стороны данного проступка при его совершении служащими разных органов.

Большое значение имеет срок уведомления, поскольку деяние будет считаться совершённым только в том случае, если данный срок истёк, а уведомление от служащего не было получено. Если же он не установлен, то фактически привлечь служащего к ответственности невозможно, поскольку неопределённой будет ещё и субъективная сторона проступка (не ясно, собирался ли служащий уведомить, а если собирался, то когда?).

В приказе Генпрокуратуры РФ от 6 мая 2009 г. № 142 «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений»¹ установлен трёхдневный срок уведомления с момента обращения к служащему с коррупционным предложением.

В Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства образования и науки Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений, утверждённом Приказом Минобрнауки РФ от 1 апреля 2011 г. № 1447², указано, что государственный служащий обязан незамедлительно уведомить представителя нанимателя обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. При этом значение слова «незамедлительно» не раскрывается.

¹ Законность. 2009. № 7.

² Рос. газета. 2011. 20 мая.

В п. 1.3 Положения о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства культуры Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений, утверждённого Приказом Минкультуры РФ от 7 февраля 2011 г. № 55¹, определено, что уведомление осуществляется государственным служащим не позднее рабочего дня, следующего за днём обращения к нему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Существуют и иные варианты общего срока уведомления, однако все перечислять не имеет смысла. Важным было установить отсутствие единого подхода к его определению. Единственным относительно схожим моментом в содержании всей этой группы нормативных актов является практически одинаковое специальное правило, имеющее место в случае объективной невозможности уведомить представителя нанимателя (работодателя) об обращении в целях склонения к коррупционному правонарушению (нахождение в отпуске, командировке). Как правило, в таких случаях служащий обязан уведомить представителя нанимателя незамедлительно (в течение суток, в течение двух рабочих дней) после возвращения.

Представляется, что такая ситуация со сроками уведомления должна быть предметом анализа со стороны законодателя с последующим принятием дополнений в Федеральный закон «О противодействии коррупции», устанавливающих единые правила. Принимая во внимание элементарный характер такого уведомления, не требующего существенных временных затрат, считаем целесообразным установить, что уведомление должно осуществляться государственным служащим не позднее рабочего дня, следующего за днём обращения к нему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины ввиду осознания лицом противоправного характера своего бездействия, предвиде-

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 17.

ния общественно вредных последствий, желая их наступления либо безразличного к ним отношения. Под общественно вредными последствиями в данном случае следует понимать не материальный ущерб, а причинение вреда общественным отношениям, поскольку сокрытие коррупционных предложений является фактором, обуславливающим латентность коррупционной преступности.

Проблема определения наличия субъективной стороны в составе данного дисциплинарного проступка связана со способностью и возможностью служащего осознать противоправный характер своего бездействия. Как справедливо отмечается исследователями, вопрос состоит в том, в каких случаях у государственного служащего возникает обязанность подобного уведомления¹? Законодатель не предусмотрел перечня коррупционных правонарушений, в качестве которых он рассматривает не только преступления, но и иные противоправные деяния – административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты.

Буквальное толкование положений ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» приводит к заключению о необходимости уведомления обо всех предложениях совершить любое из вышеназванных деяний. Однако не исключено, что у государственного служащего возникнут существенные затруднения при определении коррупционности поступившего к нему предложения. По словам С.Е. Чаннова, государственным служащим «предлагается взять на себя роль следователей и судей одновременно и принимать непростые юридически значимые решения о квалификации действий, к которым их склоняли или склоняют третьи лица»².

Подзаконные нормативно-правовые акты также фактически не содержат вариантов решения данного вопроса. В них чаще всего не приводится перечня

¹ См.: Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты контроля за склонением государственных и муниципальных служащих к совершению коррупционных правонарушений // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 44.

² Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М.: Ось-89, 2009. С. 111.

правонарушений коррупционной направленности, как, например, в Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федеральных государственных гражданских служащих Министерства здравоохранения Российской Федерации и руководителей Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства к совершению коррупционных правонарушений, утверждённом приказом Минздрава России от 4 октября 2012 г. № 396н¹.

В редких случаях в подзаконных актах содержится упоминание о необходимости уведомления о склонении к совершению тех правонарушений, которые перечислены в определении понятия коррупции в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»². Тем самым, под коррупционными правонарушениями подразумевается лишь ряд преступлений, коррупционность которых очевидна. Такой подход, на наш взгляд, следует иметь в виду и законодателю, чтобы внести ясность в данный вопрос, т.е. в ст. 9 названного закона в целях уточнения желательно сослаться на перечень коррупционных преступлений, изложенный в определении понятия коррупции. Это будет способствовать очерчиванию строгих рамок субъективной стороны дисциплинарного проступка, поскольку служащий будет знать, о чём конкретно уведомлять, а также исключению случаев уведомления служащими о склонении их к совершению деяний, которые, по сути, коррупционными преступлениями не являются, что может создать лишь дополнительную нагрузку на кадровый аппарат органа государственной власти.

В качестве *субъектов* исследуемого дисциплинарного проступка законодатель называет государственных и муниципальных служащих. Наличие исключений не предусматривается, т.е. к дисциплинарной ответственности может быть привлечён любой государственный служащий без учёта коррупциогенно-

¹ Рос. газета. 2013. 6 февраля.

² См., например: Порядок уведомления Министра обороны Российской Федерации о фактах обращения в целях склонения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений, утверждённый приказом Министра обороны РФ от 11 мая 2010 г. № 444 // Рос. газета. 2010. 18 июня.

сти замещаемой должности. Такой подход представляется правильным, поскольку нельзя исключать ситуаций поступления коррупционного предложения каждому служащему. Вместе с тем, названный проступок является единственным в Федеральном законе «О противодействии коррупции», субъектами которого не могут быть лица, замещающие государственные должности. Это противоречит общей логике законодательного регулирования противодействия коррупции, поскольку нельзя исключать поступления коррупционных предложений, например, судьям, а неуведомление ими председателя суда об этом является не менее вредным для общества, чем дисциплинарный проступок государственного служащего. На наш взгляд, лиц, замещающих государственные должности, на которых распространяется институт дисциплинарной ответственности, законодателю следует также обозначить в качестве субъектов исследуемого дисциплинарного проступка.

Заканчивая теоретическое исследование состава данного правонарушения, затронем вопрос и о применении анализируемых норм на практике. Содержание судебных актов по результатам обжалования увольнения с государственной службы показало, что неуведомление о коррупционных предложениях «в чистом виде» практически не встречается. Сам по себе факт коррупционного предложения при отказе государственного служащего его принять трудно доказуем. Поэтому в тех случаях, когда государственные служащие привлекались к дисциплинарной ответственности, объективная сторона деяния, помимо самого бездействия, содержала и дополнительные признаки, позволяющие его характеризовать не как общественно вредное, но более того – общественно опасное. Исследование материалов практики позволяет сделать вывод о том, что меры дисциплинарной ответственности в ряде случаев используются в виде своего рода альтернативы уголовной ответственности.

В качестве примера можно привести кассационное определение Верховного суда Республики Мордовия от 19 июля 2011 г. по делу № 33-1358/09¹, ко-

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

торым была оставлена без удовлетворения жалоба бывшего государственного служащего исправительной колонии в связи с его увольнением за неуведомление руководителя об обращении в целях склонения к коррупционному правонарушению. Суть дела состояла в том, что начальник отдела охраны в ФБУ ИК-11 УФСИН России по Республике Мордовия был уволен с замещаемой должности, основанием для чего послужили материалы проверки по факту поступления ему коррупционного предложения, а также получения им в июле 2010 г. 10 мобильных телефонов, 10 зарядных устройств, 5 сим-карт, 2 гарнитур для сотовых телефонов для последующей их передачи осуждённому, отбывающему наказание в исправительной колонии, и, кроме того, вознаграждения в виде телефона. Все эти предметы начальник отдела охраны передал сотрудникам отдела собственной безопасности УФСИН России по Республике Мордовия лишь после проведения в отношении него оперативных мероприятий в связи с обнаружением у заключённых запрещённых предметов.

Ещё один пример: апелляционным определением Красноярского краевого суда от 3 апреля 2013 г. по делу № 33-2212/2013¹ также была оставлена без удовлетворения аналогичная жалоба бывшего командира взвода отдельной роты ДПС ГИБДД МО МВД России, которому поступило предложение о получении вознаграждения за возврат водительского удостоверения и непривлечение к административной ответственности за допущенное административное правонарушение. Данный сотрудник в нарушение требований Федерального закона «О противодействии коррупции» не только не уведомил своего непосредственного руководителя о полученном коррупционном предложении, а напротив, принял это предложение и прибыл на встречу с лицом, привлекаемым к административной ответственности, в целях получения вознаграждения, где был задержан сотрудниками оперативно-розыскной части собственной безопасности ГУ МВД России по Красноярскому краю.

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

В обоих случаях к уголовной ответственности за совершение данных деяний названные субъекты не привлекались ввиду отсутствия состава преступления, что вызывает некоторые сомнения. Не рассматривая вопроса о возможности уголовно-правовой квалификации данных деяний (ввиду административно-правового характера исследования), отметим неоднозначный подход законодателя в определении вида юридической ответственности за данное правонарушение. Согласно ч. 3 ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» неуведомление о коррупционном предложении может повлечь как увольнение, так и привлечение к иным видам юридической ответственности. Такого рода конструкция при буквальном толковании предполагает возможность выбора правоприменителем вида ответственности при неизменной объективной стороне, что неприемлемо. На наш взгляд, законодателем должно быть определено, что дисциплинарная ответственность в данном случае может применяться только при отсутствии признаков состава преступления. Не столь категоричное, но похожее по смыслу суждение высказывает в своей монографии и К.А. Павленко¹.

II. Непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

Понятие конфликта интересов новым для российского законодательства не является. Ещё с 90-х годов XX века данный термин используется в законодательстве, регламентирующем предпринимательскую деятельность². Применительно к системе государственной службы впервые конфликт интересов получил законодательное закрепление в ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В настоящее время предотвращение конфликта интересов на государственной службе и в деятельности лиц, замещающих государственные должностные

¹ См.: Павленко К.А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: Монография. Воронеж: Издательство «Научная книга», 2012. С. 67.

² См., например: ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собр. законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

сти, рассматривается законодателем как один из ключевых элементов антикоррупционного механизма. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» в общих чертах установлен порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов не только на государственной гражданской службе, как это было раньше, но и на милитаризованной (военной и правоохранительной), поскольку конфликтные ситуации однотипны и характерны для всех видов государственной службы. Сказанное нами «в общих чертах» означает, что законодательное регулирование данного вопроса характеризуется неполнотой, что в свою очередь может породить проблемы на практике при определении наличия или отсутствия состава дисциплинарного проступка.

Если исходить из легального определения понятия конфликта интересов, то *объектом* данного правонарушения являются общественные отношения, связанные с урегулированием противоречий между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства.

Основным признаком *объективной стороны* является деяние, выраженное в *бездействии*, поскольку законодателем предусмотрена дисциплинарная ответственность за *непринятие* государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Соответственно, государственный служащий может быть подвергнут дисциплинарному взысканию в двух случаях:

- 1) если им не был предотвращён конфликт интересов;
- 2) если им не были предприняты меры по урегулированию уже возникшего конфликта интересов.

Подобная законодательная конструкция не представляется удачной в связи с тем, что предоставляет субъекту дисциплинарной власти широкий простор для усмотрения, поскольку данные виды бездействия не являются отдельными, изолированными друг от друга, случаями противоправных проявлений. Напротив, они хронологически взаимосвязаны. Судя по формулировке нормы, содер-

жащейся в ч. 5.1 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», субъект дисциплинарной власти имеет право уволить государственного служащего, не предотвратившего конфликт интересов, не предоставив ему возможности принять меры по его урегулированию.

Вместе с тем, согласно ч. 3 ст. 11 названного закона представитель нанимателя в случае возникновения у государственного служащего личной заинтересованности, которая привела к конфликту интересов, сам обязан принять меры по его урегулированию. Наличие такой обязанности не согласуется с возможностью применения увольнения к государственному служащему, не предотвратившему конфликт интересов, поскольку его урегулирование фактически позиционируется законодателем как обязательный элемент стабилизации государственно-служебных отношений, связанной с устранением воздействия личной заинтересованности государственного служащего на надлежащее исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей.

Предотвращение конфликта интересов, несомненно, имеет важное превентивное значение, что, однако, не даёт оснований рассматривать непринятие мер по его предотвращению в качестве объективной стороны дисциплинарного проступка. Тем более, как отмечают С.Н. Братановский и М.Ф. Зеленов, достаточно сложно понять, что именно должен делать (или не делать) государственный служащий для недопущения любой возможности конфликта интересов и в каких ситуациях можно считать данную обязанность ненадлежащим образом исполненной¹. На наш взгляд, действительной общественной вредностью обладает лишь непринятие мер по урегулированию уже возникшего конфликта интересов, что и следует рассматривать как коррупциогенное правонарушение с внесением соответствующих изменений в законодательство о противодействии коррупции и о государственной службе.

¹ См.: Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе как объект антикоррупционного контроля // Государство и право. 2012. № 6. С. 19.

Актуальным с точки зрения теории административного права и практики применения дисциплинарной ответственности является вопрос о способах урегулирования конфликта интересов, поскольку непринятие мер по его урегулированию означает, что не был задействован ни один из предусмотренных для этого способов.

Предусмотренные в Федеральном законе «О противодействии коррупции» способы урегулирования конфликта интересов можно условно подразделить на две группы:

1) способы, применяемые представителем нанимателя (изменение должностного или служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей и его отвод);

2) способы, применяемые самим государственным служащим (его отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов; его самоотвод в установленных законодательством случаях и порядке; передача принадлежащих ему ценных бумаг, акций (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление).

Что касается способов, применяемых государственным служащим, то текст закона не характеризуется достаточной чёткостью, чтобы определить, в чём конкретно состоит бездействие, образующее объективную сторону дисциплинарного проступка.

Во-первых, неоднозначно урегулирован вопрос о том, что необходимо рассматривать в качестве выгоды, от которой государственный служащий должен отказаться¹. С одной стороны, в ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержится определение понятия личной заинтересованности государственного служащего, под которой понимается возможность получения им при исполнении должностных (служебных) обязанностей дохо-

¹ См.: Волков А.Н., Дамаскин О.В. Проблемы и перспективы развития законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. 2011. № 4. С. 47.

дов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц. Следует полагать, что законодатель подразумевает под выгодой получение таких доходов. Однако если выгоду рассматривать с подобных позиций, отечественное законодательство не в полной мере учитывает требования международных нормативно-правовых актов. В частности, в ст. 4 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН)¹ различаются личные и финансовые выгоды. То, что российский законодатель обозначает в качестве личной заинтересованности, больше похоже на заинтересованность финансовую. Поэтому целесообразно присоединиться к мнению тех учёных, которые считают необходимым расширить охват личной заинтересованности, включив в неё нематериальные интересы государственного служащего (например, продвижение по службе в связи с родственными отношениями, нелегитимное получение государственной награды)².

Неясен способ отказа государственного служащего от полученной или предполагаемой выгоды. Теоретически это может быть представленное в письменном виде на имя представителя нанимателя и непосредственного начальника обязательство воздержаться от совершения определенных действий или возврат полученных денег (имущества), если выгода уже получена. Письменная форма уведомления предусмотрена в ч. 2 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» для сообщения непосредственному начальнику о самом конфликте интересов, что можно распространить и на уведомление об от-

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: *Кудашкин А.В., Козлов Т.Л.* Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // *Российская юстиция*. 2010. № 10. С. 47; *Вассерман Н.В.* Правовые ограничения и запреты, связанные с замещением должностей государственной гражданской службы // *Известия Иркутской государственной экономической академии*. 2009. № 2. С. 117; *Дементьев А.Н., Качушкин С.В.* Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2008. № 2. С. 21; *Кабашов С.Ю.* Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: Учебное пособие М.: НИЦ Инфра-М, 2013. С. 36.

казе от выгоды. Однако практическое применение данного закона показывает конкретные ситуации, когда направление такого уведомления не может свидетельствовать об отказе от выгоды. Например, определением Московского городского суда от 21 декабря 2012 г. № 4Г/8-9706/12¹ было отказано в отмене приказа об увольнении федерального государственного гражданского служащего Управления Роспотребнадзора, который не принял мер для урегулирования конфликта интересов: не направил уведомление непосредственному начальнику, не сообщил о вынесенном им приказе о выдаче лицензии обществу с ограниченной ответственностью, учредителем и директором которого является его супруга. Таким образом, служащий был уволен не за выдачу лицензии супруге, а за неуведомление об этом непосредственного начальника. Вместе с тем, направление уведомления в данной ситуации вряд ли стоит рассматривать как отказ от выгоды.

Во-вторых, в ч. 5 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» самоотвод государственного служащего осуществляется в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Однако ни случаев, ни порядка осуществления самоотвода в законодательстве о государственной гражданской службе и ином законодательстве о государственной службе не содержится, что говорит о невозможности практической реализации данной процедуры². Сложность законодательного урегулирования самоотвода обусловлена тем, что он применяется в правоотношениях иного рода, когда он рассматривается как процессуальная необходимость, возникающая в рамках уголовного, гражданского судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях³. Правила о самоотводе, установленные в норма-

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / Под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2009. С. 216; *Костюк О.Н.* Порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе // Мир современной науки. 2012. № 3. С. 9.

³ См. также: *Казаченкова О.В.* Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 5.

тивных актах, регулирующих названные виды производств, невозможно распространить на порядок урегулирования конфликта интересов на государственной службе. Поэтому создание чётких процедур самоотвода государственных служащих, по мнению В.Д. Зорькина, является одной из проблем в сфере противодействия коррупции, требующих решения в первоочередном порядке¹.

В-третьих, передачу принадлежащих государственному служащему ценных бумаг, акций в доверительное управление не следует рассматривать как эффективный способ урегулирования конфликта интересов, поскольку она осуществляется, как правило, родственникам. Тем самым, государственный служащий может очень легко избежать дисциплинарной ответственности, однако цели правового регулирования не будут достигнуты. Незаинтересованность в использовании служебного (должностного) положения будет иметь место только в том случае, когда акции, ценные бумаги будут переданы независимому доверительному управляющему².

Для определения наличия объективной стороны данного дисциплинарного проступка имеет также значение субъект, уведомляемый о конфликте интересов. Здесь обращает на себя внимание коллизия между положениями Федерального закона «О противодействии коррупции» и Федерального закона «О государственной гражданской службе». В первом случае законодатель установил обязанность государственного служащего уведомлять непосредственного начальника, а во втором – представителя нанимателя. Как указывает Н.В. Новосёлова, непосредственный начальник служащего не может давать оценку ситуации и принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, поэтому вызывает сомнения необходимость такого звена в алгоритме

¹ См.: Зорькин В.Д. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 42.

² Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 48.

действий по урегулированию конфликта интересов¹. Вместе с тем, если в конфликтной ситуации государственный служащий уведомит любого из этих субъектов, это будет свидетельствовать об отсутствии объективной стороны дисциплинарного проступка.

Субъективная сторона исследуемого дисциплинарного проступка может характеризоваться как умышленной, так и неосторожной формой вины. При этом неосторожность может граничить с невиновным совершением деяния ввиду существования большой вероятности того, что в конкретной ситуации государственный служащий не сможет определить наличие конфликта интересов и, следовательно, исполнить обязанность уведомить об этом непосредственного руководителя, поскольку первоначальная субъективная оценка потенциальных конфликтных действий возложена на самого государственного служащего². В связи с этим требуется нормативно установить перечень типовых ситуаций конфликта интересов.

О подобных ситуациях говорится в письме Минтруда России от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования»³. Однако при разрешении споров ссылаться на данный документ не представляется возможным, поскольку письма федеральных органов исполнительной власти нормативными правовыми актами не являются⁴.

В этом письме указано, что с учётом разнообразия частных интересов государственных служащих составить исчерпывающий перечень таких ситуаций является неразрешимой задачей, однако можно выделить ряд ключевых

¹ См.: Новосёлова Н.В. Конфликт интересов на государственной службе: некоторые проблемы правопонимания // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 41.

² См.: Казаченкова О.В. Указ. соч. С. 6.

³ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ См.: п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

моментов, в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным:

1) выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего;

2) выполнение иной оплачиваемой работы;

3) владение ценными бумагами, банковскими вкладами;

4) получение подарков и услуг;

5) имущественные обязательства и судебные разбирательства;

6) взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной службы;

7) явное нарушение установленных запретов (например, использование служебной информации, получение наград, почётных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств и др.).

Кроме того, по каждой из этих ситуаций определён порядок урегулирования конфликта интересов. С учётом того, что подзаконное нормативно-правовое регулирование отдельных вопросов противодействия коррупции осуществляется Президентом Российской Федерации, представляется целесообразным утверждение Указом Президента Российской Федерации нормативного акта, устанавливающего типовые ситуации конфликта интересов и правила его урегулирования в каждом конкретном случае. При этом за основу при составлении проекта данного нормативного акта может быть взято вышеназванное письмо.

Субъектом данного дисциплинарного проступка является государственный служащий, а применительно к муниципальным служебно-дисциплинарным отношениям – муниципальный служащий.

В научной литературе неоднократно отмечалось, что из сферы регулирования конфликта интересов выпадают субъекты, наиболее подверженные вовлечению в конфликтную ситуацию, – лица, замещающие государственные

должности¹. Несмотря на внесённые 21 ноября 2011 г. дополнения в Федеральный закон «О противодействии коррупции», касающиеся увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности, в случае непринятия ими мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (п. 1 ч. 1 ст. 13.1), данный вопрос по-прежнему является актуальным. Дело в том, что действие положений, содержащихся в статьях 10 и 11 этого закона и определяющих понятие конфликта интересов, а также порядок его урегулирования, распространяется только на государственных и муниципальных служащих.

В законах, определяющих статус лиц, замещающих государственные должности, либо совсем не раскрывается содержание конфликта интересов и порядок его урегулирования, либо значительно сужается сфера, в которой может возникнуть такой конфликт. Например, согласно ч. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей»² конфликт интересов может возникнуть только у судьи, в производстве которого находится какое-либо дело, и обусловить самоотвод. Таким образом, законодатель лишь выразил иными словами основания для самоотвода, издавна содержащиеся в процессуальном законодательстве. Вместе с тем, нельзя исключать, что конфликт интересов может возникнуть вне связи с нахождением в производстве судьи конкретного дела.

Ещё один пример суженного понимания конфликта интересов содержится в ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации»: конфликт интересов в деятельности Председателя Счетной палаты, его заместителя или аудитора может быть связан только с

¹ См.: Братановский С.Н., Зеленов М. Ф. Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации: административно-правовые аспекты: монография. М.: РИОР, 2011. С. 190; Казаченкова О.В. Указ. соч. С. 4.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

владением ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций)¹.

Тем самым, лица, замещающие государственные должности, чаще всего лишь формально могут быть субъектами дисциплинарного проступка, но в действительности применить к ним меры дисциплинарной (конституционно-правовой) ответственности в случае конфликта интересов не представляется возможным. В связи с этим актуальной остаётся разработка механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов применительно к этим лицам, чтобы они стали реальными субъектами коррупционного правонарушения, что требует внесения изменений и дополнений в статьи 10 и 11 Федерального закона «О противодействии коррупции».

III. Непредставление 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 либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Впервые законодатель урегулировал необходимость предоставления государственными служащими сведений о доходах в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»², где по ч. 1 ст. 12 государственный служащий обязывался ежегодно представлять в налоговые органы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения. Впоследствии в п. 9 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодатель практически аналогичным образом данную обязанность воспроизвёл и до внесения 21 ноября 2011 г. изменений и дополнений в этот закон распространял её на всех без исключения государственных гражданских служащих. В настоящее

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

время согласно п. 4 ч. 1 ст. Федерального закона «О противодействии коррупции» сведения 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 обязаны представлять представителю нанимателя лишь те государственные служащие, которые включены в соответствующий перечень¹.

Кроме того, начиная с момента вступления в силу изменений от 21 ноября 2011 г. в Федеральный закон «О противодействии коррупции» аналогичные сведения обязаны представлять лица, замещающие государственные должности.

Новеллой действующей редакции Федерального закона «О противодействии коррупции» является установление обязанности лиц, замещающих государственные должности, а также отдельных государственных служащих представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»². Названное законодательное положение явилось отражением позиции ряда учёных и практиков, считавших необходимым законодательно установить обязанность декларировать расходы³.

Основное предназначение правил о предоставлении вышеназванными лицами сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера и расходах состоит в установлении государственного контроля над источ-

¹ См.: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и 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» // Собр. законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.

³ См., например: *Зорькин В.Д.* Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 42.

никами доходов в целях предупреждения коррупции, поскольку, по выражению В.М. Корякина, «многие чиновники воспринимают государственную службу как разновидность бизнеса и получают регулярный неправомерный доход, извлекая прибыль из своего должностного положения, из имеющихся у них властных, контрольных, административных и иных полномочий»¹.

Несмотря на благие намерения законодателя по улучшению коррупционной ситуации в государстве, в научной литературе нередко встречаются отрицательные отзывы по поводу необходимости установления таких обязанностей публичных должностных лиц и, соответственно, дисциплинарной ответственности за их неисполнение. К.А. Стрельников полагает, что данные меры не способствуют противодействию коррупции и, кроме того, создают дополнительную нагрузку на кадровый аппарат государственных органов, а также существенно ограничивают права государственных служащих и членов их семей². Другие авторы утверждают, что длительный период действия соответствующих норм не показал их эффективности³, в частности, ввиду отсутствия действенных процедур проверки и контроля данных сведений⁴.

Тем не менее, практика показывает, что применение мер дисциплинарной ответственности за данный проступок – не такое уж редкое явление. Прокурорскими проверками выявляются многочисленные нарушения при составлении и оформлении государственными служащими справок о доходах, в том числе, когда они не сообщают о доле недвижимого имущества, находящегося у них в собственности, о марке автомобиля, об имуществе, находящемся в пользовании

¹ Корякин В.М. Обязанность военнослужащего представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (комментарий к статье 8 Федерального закона «О противодействии коррупции») // Право в Вооружённых Силах. 2009. № 3. С. 2-3.

² Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3. С. 26.

³ См.: Бибик О.Н. Закон о противодействии коррупции нуждается в существенных изменениях // Современное право. 2010. № 3. С. 116.

⁴ См.: Позднышов А.Н., Аванесян С.А. Актуальные вопросы противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации // Юристы-Правоведы. 2012. № 1. С. 40; Карпович О.Г. Правовые меры по борьбе с коррупцией в России и Республике Беларусь (Союзном государстве) // Юридический мир. 2009. № 8. С. 30.

супругов и т.п., что служит основанием привлечения служащих к дисциплинарной ответственности¹.

Объектом данного дисциплинарного проступка являются общественные отношения, связанные с обеспечением прозрачности имущественного положения государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности.

Объективная сторона деяния состоит в бездействии, заключающемся в непредставлении государственным служащим или лицом, замещающим государственную должность, 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 либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

К доходам, подлежащим декларированию отнесены доходы по основному месту работы, от педагогической, научной и иной творческой деятельности, от вкладов в банках и других кредитных организациях и прочие. В составе имущества, о котором должны быть предоставлены сведения, выделяются квартиры, жилые дома, земельные участки, дачи, гаражи, автомобили, автоприцепы, мотоциклы, сельскохозяйственная техника, водный и воздушный транспорт, находящиеся в собственности государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, в т.ч. долевой и совместной. Сведения об обязательствах имущественного характера включают информацию об объектах недвижимого имущества, находящихся в пользовании.

К расходам, подлежащим контролю, законодателем отнесены не любые расходы, а только те, которые связаны с приобретением земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций,

¹ См.: Сафронова Е.В. Исполнение государственными гражданскими служащими обязанности по представлению сведений о доходах // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 30-31.

если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки¹.

В научной литературе неоднократно высказывалось мнение относительно расширения объективной стороны данного дисциплинарного проступка путём включения в неё непредставления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только вышеназванных лиц, но и иных членов их семей (бабушек, дедушек, родителей, совершеннолетних детей, братьев, сестёр)². С.Е. Чаннов указывает, что антикоррупционное законодательство в действующей редакции неспособно обеспечить выполнение задач, на решение которых оно рассчитано, поскольку имущество можно передать обозначенным субъектам, что не способствует преодолению коррупционных проявлений. Тем не менее, названный автор не оспаривает того факта, что расширение круга лиц, в отношении которых государственным служащим должны представляться сведения, способно создать трудности как для него самого и его родственников, так и для кадровых служб государственных органов³. Данное обстоятельство и послужило основанием для принятия соответствующих антикоррупционных правил в действующем виде.

Помимо характера представляемых сведений, для определения наличия объективной стороны имеют значение субъект, которому должны быть предоставлены такие сведения, а также сроки представления.

В Положении о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах

¹ См.: ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

² См., например: *Попов В.И.* Актуальные проблемы эффективности противодействия коррупции // *Право и образование.* 2009. № 6. С. 92.

³ См.: *Чаннов С.Е.* Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм // *Российская юстиция.* 2009. № 4. С. 6.

имущественного характера¹ указано, что такие сведения представляются государственными служащими в кадровую службу государственного органа ежегодно, не позднее 30 апреля² года, следующего за отчётным, а государственными служащими, замещающими должности государственной службы в Администрации Президента Российской Федерации, – не позднее 1 апреля.

Следовательно, днём совершения дисциплинарного проступка должен считаться день, следующий за последним днём срока, когда должна была быть выполнена обязанность. Однако, согласно пункту 8 названного положения, в случае если государственный служащий обнаружит, что в представленной им информации не отражены или не полностью отражены какие-либо сведения либо имеются ошибки, он вправе представить уточнённые сведения в течение трёх месяцев после окончания срока их представления.

Возникает вопрос: может ли государственный служащий быть привлечён к дисциплинарной ответственности за представление неполных или недостоверных сведений, если это было обнаружено до истечения трёхмесячного срока, в течение которого ему предоставляется возможность внести коррективы в справку о доходах и имуществе?

Интересно в этом отношении апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13 августа 2012 г. № 33-11474/2012³, которым было отменено ранее вынесенное судебное решение об удовлетворении требований прокурора о признании незаконным бездействия Северо-Западной

¹ Утв. Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21. Ст. 2544.

² Названная дата содержится и в Положении о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утверждённом Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21. Ст. 2543.

³ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

оперативной таможни, выразившегося в неисполнении требований закона, указанных в представлении Северо-Западной транспортной прокуратуры. Обращаясь в суд, прокурор указал, что при проверке справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих Северо-Западной оперативной таможни установлено, что рядом служащих представлены неполные сведения о недвижимости, находящейся в пользовании, и о денежных средствах, находящихся на банковских счетах. 16 июня 2011 года (т.е. до истечения трёх месяцев со дня окончания представления сведений о доходах и имуществе) Северо-Западной транспортной прокуратурой на имя начальника Северо-Западной оперативной таможни внесено представление об устранении нарушений закона, а также указано на необходимость применить к виновным лицам дисциплинарные санкции. Отказ в удовлетворении требования прокуратуры и послужил основанием для рассмотрения дела в суде. В итоге апелляционная инстанция фактически установила невозможность привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности до истечения трёхмесячного срока со дня окончания представления сведений.

Соглашаясь с выводом судебной инстанции, отметим, что в объективной стороне деяния следует различать непредставление сведений и представление заведомо ложных или неполных сведений. Если до 30 апреля (1 апреля) сведения не были представлены вообще, то это является однозначным основанием для применения дисциплинарных санкций. Но в случае, когда они были представлены, проверка их достоверности должна проводиться по истечении трёх месяцев, имеющихся в распоряжении государственного служащего для их доработки, с последующим привлечением к дисциплинарной ответственности в случае обнаружения заведомых неполноты и ложности. Такое требование к проведению проверки, на наш взгляд, необходимо определить в вышеназванном положении, чтобы исключить возникновение на практике подобных спорных ситуаций.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка как в виде непредставления, так и в виде представления заведомо недостоверных и неполных сведений характеризуется умышленной формой вины.

Непредставление сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера свидетельствует о желании государственного служащего или лица, замещающего государственную должность, скрыть своё имущественное положение. Однако непредставление аналогичных сведений по супругу (супруге) не всегда может свидетельствовать о вине служащего ввиду существования определённой вероятности отказа супруга их предоставить¹. Данный факт подлежит рассмотрению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, которая вправе признать причину непредставления таких сведений объективной².

Представление заведомо недостоверных или неполных сведений однозначно свидетельствует об умысле на сокрытие этой информации. Наличие или отсутствие умысла должно определяться в ходе проверки достоверности и полноты сведений³. При этом, как указывает С.Е. Чаннов, под представлением заведомо ложных сведений следует понимать представление таких сведений, ложность которых была известна самому служащему на момент их представления, в то время как владение супругом служащего информацией о ложности сведений не характеризует деяние как совершённое виновно, т.е. в таком случае

¹ См.: *Миронов О.И.* Справки о доходах как средство профилактики коррупции: как не стать случайной жертвой нововведений в законодательстве о противодействии коррупции // *Право в Вооруженных Силах.* 2012. № 4. С. 22.

² См.: п. «б» ст. 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утверждённого указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2010. № 27. Ст. 3446.

³ См.: *Штаненко В.И., Цветков А.С.* Увольнение военнослужащих в связи с утратой доверия // *Право в Вооруженных Силах.* 2013. № 2. С. 26-27.

основания для привлечения служащего к дисциплинарной ответственности отсутствуют¹.

Субъектами дисциплинарного проступка являются государственные служащие, а также лица, замещающие государственные должности. Если для последних законодатель никаких исключений не установил, то не все государственные служащие могут быть субъектами данного дисциплинарного проступка, а только те, которые включены в Перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и 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 детей².

Критерием для выделения должностей государственной службы, при замещении которых возникает такая обязанность, является их коррупциогенность, т.е. наличие коррупционных рисков, предполагающих возможность совершения лицом, замещающим соответствующую должность, коррупционных правонарушений, связанных с его служебным положением, что может выразиться в принятии этим лицом материальных и иных благ и преимуществ вопреки требованию закона³. Вместе с тем, ранее в научной литературе предлагалось поставить объём правоограничений для государственных служащих в зависимости от места в иерархии должностей, ими замещаемых⁴.

¹ См.: Чаннов С. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих за нарушения антикоррупционного законодательства // Вопросы трудового права. 2009. № 7. С. 55.

² Утверждён указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21. Ст. 2542.

³ См.: Корякин В.М. Коррупция в Вооружённых Силах: теория и практика противодействия: монография. М.: За права военнослужащих, 2009. С. 100; Он же. Должны ли подвергаться учёту и контролю доходы лиц гражданского персонала Вооружённых сил Российской Федерации, замещающих должности с коррупционными рисками? // Право в Вооружённых Силах. 2010. № 8. С. 90.

⁴ См.: Гришкова А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 30.

Такая позиция также отражена в вышеназванном Перечне, поскольку в первую очередь сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера должны представлять служащие, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы, отнесённые к высшей группе должностей, а также должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. В то же время значение имеет специфика деятельности государственных служащих, состоящих на должностях, замещение которых связано с распределением и контролем за движением денежных средств и материальных ценностей, с реализацией государственных заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, с реализацией социальных гарантий государственных служащих и граждан, уволенных с государственной службы, с осуществлением контрольно-надзорных функций и т.д.¹ Лица, замещающие такие должности, также обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Следует отметить, что далеко не всеми учёными поддерживается существующий подход законодателя к определению субъектов данного дисциплинарного проступка. С.Е. Чаннов предлагает вернуть в законодательство ранее отменённую обязанность всех государственных служащих предоставлять сведения о собственных доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера². Аналогичную позицию имеет О.В. Казаченкова³. Представляется, однако, что законодатель к такой модели нормативно-правового регулирования данного вопроса не вернётся, поскольку далеко не все должности, даже высо-

¹ См.: *Корякин В.М.* Обязанность военнослужащего представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (комментарий к статье 8 Федерального закона «О противодействии коррупции») // *Право в Вооружённых Силах*. 2009. № 3. С. 4.

² См.: *Чаннов С.Е.* Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм // *Российская юстиция*. 2009. № 4. С. 6.

³ См.: *Казаченкова О.В.* Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2010. № 2. С. 6.

копоставленные, дают возможность замещающим их лицам осуществлять коррупционную деятельность¹.

Что касается субъектов дисциплинарного проступка, заключающегося в непредставлении сведений о расходах, то в подп. «д» п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» предусмотрена обязанность представлять такие сведения для лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации. В настоящее время таких перечней не существует, что блокирует реализацию соответствующих норм о дисциплинарной ответственности в отношении федеральных государственных служащих. На наш взгляд, при разработке данных перечней следует руководствоваться изложенными выше суждениями о коррупциогенности отдельных должностей.

IV. Среди *иных составов коррупциогенных дисциплинарных проступков* следует выделить участие государственного служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, а также осуществление им предпринимательской деятельности. Обоснованность выделения их законодателем в качестве отдельных составов не вызывает сомнения, поскольку названные деяния могут быть не только частными случаями проявления конфликта интересов, но и самостоятельными по объективной стороне правонарушениями, не связанными с возникновением противоречия между личной заинтересованностью служащего и законными интересами граждан, организаций, общества и государства.

Например, апелляционным определением Брянского областного суда от 20 июня 2013 г.² была подтверждена законность применения увольнения в ка-

¹ См.: Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Формирование системы мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Вестник Саратовской государственной академии права. 2012. № 1. С. 67.

² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

честве дисциплинарного взыскания к гражданину, замещавшему должность заместителя начальника отдела специальных таможенных процедур Климовского таможенного поста на Брянской таможне Центрального таможенного управления ФТС России, в связи с тем, что он был учредителем общества с ограниченной ответственностью, осуществлявшего функции таможенного брокера в зоне деятельности Климовского таможенного поста, что означало наличие у него личной заинтересованности и могло привести к конфликту интересов. В данной ситуации субъект дисциплинарной власти не указывал в качестве оснований для утраты доверия участие государственного служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией либо осуществление им предпринимательской деятельности, т.е. для привлечения к дисциплинарной ответственности достаточно было установить лишь наличие заинтересованности, могущей привести к конфликту интересов.

Другой пример, отражённый в апелляционном определении Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики от 2 мая 2012 г. по делу № 33-453/2012¹, показывает, что в подобных ситуациях конфликт интересов может и не возникнуть. Суть данного дела состояла в том, что, замещая должность государственного инспектора территориального государственного автодорожного надзора по Республике Дагестан, гражданин участвовал на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией МУП «Магазин № 9», будучи его директором. Кроме того, он осуществлял предпринимательскую деятельность в обществе с ограниченной ответственностью. Судом была установлена законность привлечения его к дисциплинарной ответственности в виде увольнения по двум названным основаниям для утраты доверия, но конфликта интересов не возникло, поскольку его служба на должности инспектора автодорожного надзора не была связана ни с его предпринимательской деятельностью, ни с участием на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации.

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

По итогам рассмотрения вопросов настоящего параграфа следует заключить, что перед нами была поставлена задача раскрыть лишь существенные характеристики отдельных коррупциогенных правонарушений с точки зрения элементов и признаков их состава, но вопросы установления и применения по ним дисциплинарных взысканий были затронуты лишь фрагментарно (когда речь шла об увольнении). Вместе с тем, увольнение не является единственно возможной санкцией за совершённые деяния. О существующей системе дисциплинарных взысканий за нарушения законодательства о противодействии коррупции и перспективах её развития речь будет идти в следующем параграфе.

§ 4. Дисциплинарные взыскания, налагаемые за нарушения законодательства о противодействии коррупции

Федеральный закон «О противодействии коррупции», призванный стать важнейшим системообразующим антикоррупционным нормативно-правовым актом, унифицирует правовой механизм борьбы с коррупцией, придаёт правовому порядку в данной сфере элемент системности и определяет логическое развитие законодательства о противодействии коррупции¹.

Вместе с тем, в исследуемом законе изначально была заложена негативная тенденция, связанная с вторжением законодателя в сферы регулирования, которые не носят универсального антикоррупционного характера, а, напротив, имеют узкоотраслевую специфику.

Как уже упоминалось, в ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» определены виды юридической ответственности физических лиц (в том числе государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности) за нарушения законодательства о противодействии коррупции, к которым отнесены уголовная, административная, гражданско-правовая и дис-

¹ См.: *Власенко Н.А., Грачёва С.А., Рафалюк Е.Е.* Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 71.

циплинарная. Одно лишь перечисление видов юридической ответственности было бы достаточным и необходимым условием, определяющим дальнейшую работу законодателя по совершенствованию правовых актов, являющихся нормативным основанием соответствующих видов ответственности.

Однако законодатель выбрал иной путь. В научной литературе уже упоминалось о том, что Закон «О противодействии коррупции» сам по себе не может быть нормативным основанием какого-либо вида юридической ответственности, и определение в нём составов различных правонарушений и их признаков, а также мер ответственности не согласуется с системой российского законодательства¹. Все вопросы регулирования уголовной, гражданско-правовой, административной и дисциплинарной ответственности должны решаться на уровне соответствующих кодифицированных нормативных правовых актов, а применительно к дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, – на уровне нормативных актов, регламентирующих порядок прохождения соответствующих видов государственной службы, а также определяющих правовой статус лиц, находящихся на государственных должностях.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» как раз и являет собой пример, когда нормы, устанавливающие составы некоторых дисциплинарных проступков вышеназванных субъектов и отдельные дисциплинарные взыскания, находятся в отрыве от законодательства, регулирующего порядок государственно-служебной деятельности и деятельности на государственных должностях. Подобное дробление института дисциплинарной ответственности нежелательно, поскольку оно ведёт к возникновению коллизий и конкуренции норм, содержащихся в различных нормативно-правовых актах.

¹ См.: Бочкарёв С.А. О противодействии коррупции в Российской Федерации: новые подходы без инноваций // Право и политика. 2008. № 11. С. 2594.

Ещё в изначальной редакции Закона «О противодействии коррупции» были предусмотрены два возможных случая наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих:

1) невыполнение государственным служащим обязанности представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, что влекло его освобождение от замещаемой должности или применение иных видов дисциплинарной ответственности (ч. 8 ст. 8);

2) невыполнение государственным служащим должностной (служебной) обязанности уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, что рассматривалось как деяние, влекущее его увольнение с государственной службы (ч. 3 ст. 9).

Наметившаяся тенденция нашла своё продолжение в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» и Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹.

Внося изменения и дополнения в Закон «О противодействии коррупции» и иные нормативные акты, законодатель в первую очередь затронул вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих. Были введены новые основания для увольнения с государственной службы.

По ст. 8.1 Закона «О противодействии коррупции» названное дисциплинарное взыскание применяется в случае непредставления государственными служащими или представления ими неполных или недостоверных сведений о

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50. Ст. 6954.

своих расходах либо расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а в соответствии с ч. 5.1 ст. 11 данного закона увольнение производится в случае непринятия государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по его предотвращению или урегулированию. Кроме того, согласно ст. 7.1 этого закона нарушение установленного для отдельных государственных служащих 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 также влечёт их увольнение с государственной службы в связи с утратой доверия.

Корреспондирующие этим нормам положения, устанавливающие основания и процедуру применения дисциплинарных взысканий к государственным гражданским служащим, военнослужащим, лицам, находящимся на правоохранительной службе, содержатся в законодательстве, определяющем порядок прохождения соответствующих видов службы.

Стоит заметить, что законодатель для обозначения дисциплинарных санкций за нарушение законодательства о противодействии коррупции использует термин «взыскание» без указания на его принадлежность к дисциплинарной ответственности. Данное обозначение дало основание отдельным авторам использовать словосочетание «коррупционное взыскание»¹, с чем нельзя согласиться. Введение в оборот такого термина будет означать, что коррупционность является свойством самого взыскания. В связи с этим не следует отходить от принципа, согласно которому мера ответственности должна терминологически соответствовать виду юридической ответственности. Как подчёркивает С.Е. Чаннов, речь здесь идёт о дисциплинарной ответственности, хотя и достаточно

¹ См.: Штаненко В.И., Цветков А.С. Увольнение военнослужащих в связи с утратой доверия // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2. С. 27.

своеобразной¹. Поэтому и взыскания должны быть определены именно как дисциплинарные.

Системность и в значительной степени однородность дополнений, внесённых в законодательство, определяющее порядок прохождения различных видов государственной службы, позволяют сделать вывод о намеренном использовании законодателем термина «взыскание» без привязки его к дисциплинарной ответственности. Вряд ли такую позицию стоит считать оправданной. Особенности назначения санкций за нарушения законодательства о противодействии коррупции не могут быть основанием для выделения помимо дисциплинарной ещё одного вида юридической ответственности, применяемой в рамках внутриорганизационной деятельности. Поэтому полагаем необходимым рекомендовать законодателю во всех случаях употребления заменить термин «взыскание» на «дисциплинарное взыскание», тем более что в законах, регулирующих статус различных государственных служащих, для определения перечня взысканий за так называемые коррупционные правонарушения, не связанные с утратой доверия, как правило, используется отсылка к общему перечню дисциплинарных взысканий. Например, в соответствии со ст. 41.8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» за несоблюдение работником ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются взыскания, предусмотренные статьей 41.7 данного Федерального закона, т.е. дисциплинарные взыскания из общего перечня.

Следует отметить ещё один существенный недостаток нового подхода к регулированию дисциплинарной ответственности. Он обусловлен изложенной в Законе «О противодействии коррупции» однозначной позицией законодателя

¹ См.: Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 15.

относительно безальтернативности увольнения как дисциплинарного взыскания, применяемого в случае нарушения установленных в нём правил.

Безоговорочное применение увольнения вряд ли стоит считать оправданным, поскольку в научной литературе оно рассматривается как крайняя и вынужденная мера дисциплинарной ответственности, к которой может прибегнуть субъект дисциплинарной власти, если иные меры воздействия были исчерпаны и не дали положительного результата¹. К тому же не следует забывать выраженную в ряде определений позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой принцип соразмерности и вытекающие из него требования справедливости, адекватности и пропорциональности используемых правовых средств предполагают дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причинённого ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания². Поэтому субъект дисциплинарной власти должен иметь возможность выбора меры ответственности в каждом конкретном случае.

Вместе с тем, вопреки требованиям Федерального закона «О противодействии коррупции», в законодательстве о государственной службе альтернатива увольнению как раз таки предусмотрена. Например, в ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» названы и иные дисциплинарные взыскания, назначаемые за нарушения законодательства о противодействии коррупции: замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии. Однако их применение обусловлено усмотрением субъекта дисциплинарной власти и зависит от того, утрачено ли доверие к государственному гражданскому служащему или нет.

¹ См.: *Бялт В.С.* Некоторые проблемные вопросы применения в органах внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде увольнения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 4. С. 38.

² См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2008 г. № 1069-О-О // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Необходимость альтернативного применения дисциплинарных взысканий за нарушения антикоррупционного законодательства подтверждается дисциплинарной практикой. Например, судебными инстанциями была установлена законность применения увольнения в связи с утратой доверия к государственному гражданскому служащему Федерального агентства по рыболовству, который представил заведомо неполные сведения о своих доходах, а именно не указал информацию о наличии банковских карт, на которые производились безналичные зачисления денежных средств от физических лиц¹.

В то же время по данному составу дисциплинарного проступка имеется практика применения взыскания в виде выговора. Например, апелляционным определением суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 21 мая 2013 г. по делу № 33-2011/2013² подтверждена законность привлечения служащего органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности в виде выговора за непредставление сведений о принадлежащей ему на праве собственности квартире. При этом было учтено, что сведения о квартире были отражены в другом разделе справки, как прочие обязательства, так как квартира, находясь под залогом в банке, не являлась, как полагал служащий, его личной собственностью.

Думается, что в обоих случаях были применены взыскания, соответствующие характеру и тяжести совершенных проступков.

Таким образом, фактически система дисциплинарных взысканий, применяемых в случае нарушения законодательства о противодействии коррупции, в основном не отличается от общей системы дисциплинарных взысканий. Правда, необходимо отметить одну существенную коллизию, которая затрагивает вопрос дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих за неуведомление представителя нанимателя о поступившем коррупционном предложении. Сложилась парадоксальная ситуация, когда в ч. 3 ст. 9

¹ См.: Кассационное определение Московского городского суда от 19 марта 2013 г. N 4г/2-1833/13 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Федерального закона «О противодействии коррупции» за совершение данного деяния в безальтернативном (в рамках дисциплинарной ответственности) порядке предусмотрено увольнение, а в ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» это деяние не рассматривается в качестве основания для утраты доверия и, соответственно, его совершение не влечёт увольнения, а применяются меры ответственности морально-побудительного характера, обозначенные в ст. 59.1. Разрешение данной ситуации видится во внесении соответствующего дополнения в ч. 1 ст. 59.2 с установлением данного деяния в качестве основания для утраты доверия.

В законодательстве, регулирующем статус лиц, проходящих правоохранительную службу, имеется одно существенное отличие от законодательства о государственной гражданской службе. Заключается оно в том, что увольнение за нарушение законодательства о противодействии коррупции может быть применено даже в случае, когда доверие субъекта дисциплинарной власти утрачено не было, и в такой ситуации данный субъект вправе выбрать любое дисциплинарное взыскание из общего перечня. Например, в соответствии со ст. 29.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹ в данном случае могут применяться замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации или увольнение из таможенных органов.

Такое законодательное установление можно объяснить большей строгостью дисциплинарно-принудительных мер в отношении лиц, находящихся на правоохранительной службе. Вместе с тем, возникает вопрос: каким образом должно быть обосновано увольнение государственного служащего таможенного органа, к примеру, в случае открытия им счёта в иностранном банке, если доверие к такому служащему утрачено не было? Поскольку дать внятный ответ на этот вопрос не представляется возможным, полагаем необходимым унифи-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

цировать модель регулирования дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции на правоохранительной службе по примеру законодательства о государственной гражданской службе, т.е. с исключением увольнения, если доверие к служащему не было утрачено.

Что касается системы дисциплинарных взысканий в целом, то перспективным направлением развития антикоррупционного законодательства является расширение перечня дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным гражданским и иным государственным служащим в целях профилактики коррупционных проявлений.

Правда, в структуре дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих произошло изменение в сторону уменьшения количества дисциплинарных санкций. 7 июня 2013 г. законодатель исключил из перечня дисциплинарных взысканий освобождение от замещаемой должности гражданской службы, которое ранее применялось, в частности, за невыполнение государственным служащим обязанности представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Следует положительно оценить такое решение законодателя, поскольку фактически это взыскание мало чем отличалось от увольнения, поскольку при отсутствии на момент его применения иной вакантной должности гражданин на неопределённый период времени прекращал свою служебную деятельность¹. О близости этой санкции, сопряжённой с существенным ограничением прав государственного гражданского служащего, к дисциплинарному увольнению упоминает также А.В. Сергеев².

В настоящее время в системе дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным гражданским служащим, в зависимости от характера карательного воздействия можно выделить всего два вида санкций: взыскания мо-

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

² См.: Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 108-109.

рального характера (замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии) и санкции, лишаящие возможности продолжать государственную службу в соответствующем органе (дисциплинарное увольнение). При этом санкции морально-правового характера, если оценивать их фактические последствия, практически ничем друг от друга не отличаются¹.

Расширение перечня дисциплинарных взысканий должно осуществляться за счёт включения в их систему санкций с иным характером воздействия. А.А. Гришковец отмечает, что институт дисциплинарной ответственности на государственной службе имеет крайне низкую эффективность из-за отсутствия дисциплинарных взысканий имущественного и служебного характера, ссылаясь при этом на опыт зарубежных стран, где закреплены в законодательстве и применяются на практике дисциплинарные взыскания широкого спектра, которые затрагивают, в частности, имущественные и служебные интересы².

Несмотря на то, что названный автор высказывал подобные суждения безотносительно к совершенствованию механизма дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, изложенная позиция имеет значение и для антикоррупционного регулирования. Поскольку коррупцию составляют деяния корыстной направленности, логично было бы в целях её превенции применять в рамках дисциплинарного принуждения имущественные санкции за такие нарушения, как непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов на государственной службе или представление заведомо недостоверных либо неполных сведений о доходах и об имуществе и др.

В.В. Добробаба и М.Б. Добробаба полагают, что к государственным служащим необходимо применять дисциплинарные санкции, связанные с временным ограничением или лишением преимуществ, обусловленных пребыванием

¹ См.: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 9. С. 104.

² См.: Гришковец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. 2001. № 9. С. 62-63.

на государственной службе или приобретённых за время службы, и в связи с этим перечисляют возможные взыскания фактически имущественного характера: сокращение должностного оклада, частичное сокращение размера или лишение доплаты к пенсии, дисциплинарный штраф¹. О штрафах, снижении размера оклада, лишении надбавок как возможных мерах дисциплинарной ответственности говорит также Е.Г. Бабелюк². Дисциплинарный штраф как важное средство противодействия коррупции в системе государственной службы рассматривают М.В. Костенников, А.В. Куракин и Е.В. Трегубова³.

В.В. Овечко, предлагая реформировать государственно-служебное законодательство, указывает на то, что за нарушения антикоррупционных правил необходимо ввести такие меры ответственности, как пожизненное лишение льгот (пенсионных, медицинских и иных), предоставленных в связи со статусом государственного служащего, а также исключение времени работы на государственной службе из общего трудового стажа.⁴

А.А. Гришковец считает оправданной возможность введения такой дисциплинарной санкции, как лишение права на назначение пенсии за выслугу лет⁵.

Л.В. Завгородняя в числе возможных мер дисциплинарной ответственности материального характера называет временное понижение зарплаты, уменьшение оклада и сокращение пенсионного обеспечения¹.

¹ См.: *Добробаба В.В.* Традиции и новации в правовом регулировании института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 30; *Добробаба М.Б.* Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 166.

² См.: *Бабелюк Е.Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2005. С. 122-123.

³ См.: *Костенников М.В., Куракин А.В., Трегубова Е.В.* Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Право и политика. 2009. № 1. С. 70-83.

⁴ См.: *Овечко В.В.* Меры противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2011. № 9. С. 18.

⁵ См.: *Гришковец А.А.* Указ. соч. С. 64.

Высказанные суждения, безусловно, имеют право на существование, но при возможной разработке подобных мер требуется тщательный анализ на предмет того, насколько они согласуются с трудовым законодательством и законодательством о социальном обеспечении.

Ещё более осторожно следует подойти к возможности введения такой санкции, как дисциплинарный штраф. Не отвергая однозначно такой идеи, полагаем, что это может привести к негативным последствиям по следующим причинам:

1) в общей системе юридической ответственности штрафной характер носит, прежде всего, ответственность административная. Особенная часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изобилует примерами, когда субъектами конкретных административных правонарушений являются государственные служащие, которые привлекаются к административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей² с возможным назначением административного штрафа. В то же время законодатель не исключает одновременного привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности на том же основании. При введении дисциплинарного штрафа может возникнуть ситуация, когда за совершение одного деяния к государственному служащему в рамках двух абсолютно разных производств могут быть применены сразу два однородных наказания, по сути, ничем друг от друга не отличающиеся. Поэтому в случае возможного установления такого наказания необходимо будет исключить вероятность их одновременного применения. Кроме того, уместно вспомнить слова А.П. Шергина о том, что «кумуляция административной и дисциплинарной ответственности вряд ли может быть признана правильной. Здесь налицо не только нерациональное использование по одному делу двух видов

¹ См.: *Завгородняя Л.В.* Конституционно-правовые основы юридической ответственности государственных должностных лиц и государственных служащих: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 9-10.

² См.: *Манохин В.М.* Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 83-84.

юрисдикции, но и несоблюдение такого важного принципа, как *non bis in idem* (не дважды за то же)¹;

2) введение дисциплинарного штрафа без дифференциации ответственности за совершение различных дисциплинарных проступков может привести к нарушению имущественных прав государственных служащих ввиду произвольного применения субъектом дисциплинарной власти штрафных санкций. В связи с этим потребуются формализация дисциплинарной ответственности, что, как уже нами было выяснено, весьма трудоёмкий, если не сказать невозможный, процесс. Хотя встречается в литературе точка зрения, согласно которой за каждый вид нарушения служебной дисциплины должна быть установлена своя мера ответственности². Кроме того, необходимо будет определить минимальный и максимальный размеры дисциплинарного штрафа, его пределы по каждому составу дисциплинарного проступка, а также установить процессуальные гарантии производства по делам о таких проступках на уровне, близком к тому, который предусмотрен в законодательстве об административных правонарушениях.

К дисциплинарным взысканиям, затрагивающим служебные интересы, в настоящее время относятся:

1) понижение в классном чине (согласно ч. 1 ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

2) понижение в специальном звании, снижение в воинском звании (согласно п. 4 ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»; ч. 2 ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» соответственно);

3) перевод на нижестоящую должность, снижение в воинской должности (согласно п. 5 ч. 1 ст. 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних

¹ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. С. 58.

² См.: Агафонова Н.Ю. Дисциплинарные взыскания в контексте ответственности государственных гражданских служащих // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011. № 1. С. 90.

дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ч. 2 ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» соответственно);

4) снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности (ч. 2 ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» соответственно).

Названные взыскания могут применяться в настоящее время и за нарушения законодательства о противодействии коррупции, если доверие к государственному служащему не было утрачено. Вместе с тем, не понятны причины, по которым законодатель установил данные взыскания только для определённых видов службы и не распространил на другие. Если речь идёт о понижении в классном чине работников прокуратуры, то почему бы не закрепить аналогичное положение в законодательстве о государственной гражданской службе, в котором также предусмотрены классные чины!? Наличие такого дисциплинарного взыскания, как понижение в специальном звании, также нельзя объяснить особой спецификой службы в Следственном комитете, что наводит на мысли о целесообразности введения этой меры для наказания работников и иных органов, где предусмотрена правоохранительная служба.

В то же время в литературе содержатся критические отзывы относительно самой возможности применения во внесудебном порядке подобных санкций¹, поскольку согласно ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»² лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно по решению суда. Кроме того, применительно к государственным гражданским служащим отдельно установлено, что гражданин Российской Федерации может быть лишен классного чина судом при осуждении за

¹ См.: *Маюров Н.П., Бялт В.С.* Проблемы административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 6. С. 177.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

совершение тяжкого или особо тяжкого преступления¹. Однако в уголовно-правовых отношениях лишение классного чина или специального (воинского) звания носит абсолютный характер, в дисциплинарных же отношениях государственный служащий их в целом не лишается. Речь идёт лишь о понижении их на одну ступень ниже, что не противоречит вышеприведённым нормам.

Особо следует отметить применяемый в органах внутренних дел перевод на нижестоящую должность, который в перспективе можно рассматривать как один из важных инструментов антикоррупционного механизма в рамках всех видов государственной службы. Такое наказание может способствовать снижению коррупционных возможностей государственных служащих, уличённых в нарушении законодательства о противодействии коррупции, поскольку замещение нижестоящей должности, как правило, связано с меньшими коррупционными рисками.

Предложения о введении такой меры высказывались неоднократно, однако до сих пор она на все виды государственной службы не распространена. Вместе с тем, нередко отдельные авторы утверждают о неправомерности установления такого дисциплинарного взыскания, рассматривая его в связи с нарушением конституционного принципа свободы труда в качестве одной из форм принудительного труда². Однако следует поддержать позицию А.Ф. Ноздрачёва, полагающего, что трактовка этой меры дисциплинарной ответственности как формы принудительного труда не отражает существа государственно-служебных отношений и не соответствует ст. 37 Конституции Российской Федерации³.

¹ См.: п. 25 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утверждённого Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 440.

² См.: *Хатюшенко О.М.* Административно-правовой статус государственного служащего в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15; *Иванова С.А.* Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 23.

³ См.: *Ноздрачёв А.Ф.* Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. С. 513.

Отдельно стоит упомянуть назначаемые в системе прокуратуры, Следственного комитета, органов, в которых предусмотрена военная служба, взыскания в виде лишения нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»; лишения нагрудного знака «Почётный работник прокуратуры Российской Федерации», лишения медалей Следственного комитета, лишения нагрудного знака «Почётный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации», а также лишение нагрудного знака отличника (в системе военной службы), которые должны применяться за серьёзные упущения по службе, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, а также с нарушением запретов и ограничений, установленных антикоррупционным законодательством. Так, в случае осуществления работником прокуратуры, Следственного комитета или военнослужащим предпринимательской деятельности вполне обоснованным кажется при отсутствии утраты доверия применение к ним подобных взысканий, поскольку они способны оказать существенное морально-психологическое воздействие, что очень важно в контексте достижения целей как общей, так и частной превенции. Также считаем целесообразным законодательно проработать механизм применения взысканий, связанных с лишением государственных наград и иных поощрений, на иных видах правоохранительной службы и на государственной гражданской службе.

Также необходимо отметить, что отдельные виды дисциплинарных взысканий из общих перечней по каждому виду государственной службы, которые могут быть применены в том числе и за нарушения законодательства о противодействии коррупции, не имеют взаимосвязи с совершенными коррупционными деяниями или не соответствуют их характеру.

Так, предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, применяемое в соответствии с Федеральным законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации», почти аналогичное по названию взыскание по законодательству о прокуратуре, Следственном коми-

тете, службе в органах внутренних дел и военной службе, а также предупреждение о неполном должностном соответствии по законодательству о государственной гражданской службе, очевидно, должны применяться к тем государственным служащим, которые не полностью соответствуют замещаемой должности. Здесь уместно вспомнить, что вопрос о соответствии или несоответствии государственного служащего замещаемой должности с определённой законодательством периодичностью подлежит разрешению в ходе процедуры аттестации¹. Поэтому совершение государственным служащим такого деяния, как, например, неуведомление представителя нанимателя о поступившем коррупционном предложении, ещё не означает, что служащий не полностью соответствует замещаемой должности. В то же время основанием для проведения внеочередной аттестации такое нарушение не является, если ориентироваться на ч. 5 и 6 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также на нормы, регламентирующие вопросы проведения внеочередной аттестации государственных служащих правоохранительных органов.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что используемый законодателем метод сплошного перечисления санкций из общего перечня дисциплинарных взысканий не вполне подходит для привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства. В связи с этим следует использовать дифференцированный подход для формирования таких перечней. Кроме того, следует поддерживать точку зрения о необходимости их дополнения имущественными взысканиями, а также отдельными взысканиями служебно-организационного характера. Особенно это касается государственной гражданской службы и правоохранительной службы в таможенных органах, в законодательстве о которых предусмотрены только меры морально-правового характера, не способные ока-

¹ См.: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 9. С. 105.

зять существенного психологического и предупредительного воздействия на служащих, а также крайняя мера в виде увольнения, что требует дополнения перечней дисциплинарных взысканий мерами «промежуточного» характера.

Система дисциплинарных взысканий, предусмотренных для государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции, не является единственным звеном в системе дисциплинарно-наказательных мер, применяемых к лицам, имеющим публично-властные полномочия. Значительный научный интерес представляют взыскания, назначаемые лицам, замещающим государственные должности, поскольку в Федеральный закон «О противодействии коррупции», а также в ряд законов, устанавливающих их правовой статус, были внесены изменения и дополнения, призванные, по мнению законодателя, усовершенствовать механизм привлечения их к дисциплинарной ответственности.

В частности, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» появилось универсальное, на первый взгляд, положение, согласно которому лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, подлежат увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия при наличии указанных в ч. 1 ст. 13.1 этого закона оснований.

Универсальности этой нормы следует дать критическую оценку по следующим причинам:

1) имеет место смешение дисциплинарных и конституционно-правовых квазидисциплинарных взысканий. О существовании последних упоминалось в научной литературе по муниципальному праву применительно к лицам, замещающим муниципальные должности¹. Ввиду определённого сходства мер публично-правовой ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, и лиц, находящихся на государственных должностях, можно распростра-

¹ См.: Дементьев А.Н. Нормативное правовое обеспечение механизмов противодействия коррупции на муниципальном уровне // Противодействие коррупции на муниципальном уровне: сборник. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 189.

нить на последних соответствующие теоретические положения. Законодатель исходил из традиционных представлений о видах юридической ответственности, о которых было сказано выше, не учтя того факта, что законодательство, определяющее правовой статус лиц, замещающих государственные должности, в большинстве случаев не содержит указания на применение мер дисциплинарной ответственности. В качестве исключения можно упомянуть законодательство о статусе судей¹ и о Правительстве Российской Федерации², где в данном контексте предусмотрена ответственность именно дисциплинарная. Названные в соответствующих нормативных актах меры, связанные с прекращением полномочий лиц, находящихся на государственных должностях, как правило, не обозначены как дисциплинарные взыскания, хотя могут рассматриваться в качестве квазидисциплинарных, если учесть их наказательную сущность и применение в рамках внутриорганизационных административных правоотношений;

2) в Законе говорится о применении увольнения или освобождения от должности без указания конкретных государственных должностей или хотя бы нормативного акта, в котором они должны быть определены. Норма сформулирована таким образом, что её действие должно распространяться на всех без исключения лиц, замещающих государственные должности, перечисленные в Сводном перечне государственных должностей Российской Федерации³ и аналогичных нормативных актах субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, очевидно, что названные меры не могут применяться к Президенту Российской Федерации ввиду его особого конституционно-правового статуса главы госу-

¹ См.: ст. 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»; ст. 15 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

² См.: ч. 2 ст. 24 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Рос. газета. 1995. 17 января.

дарства и специальной установленной в Конституции Российской Федерации процедуры отрешения его от должности. Непредусмотренные в законе, но неизбежные исключения из правила, во-первых, возводят положения об увольнении (освобождении от должности) в ранг декларативных, а, во-вторых, в силу той же декларативности создают предпосылки для ухода от ответственности лиц, нарушивших законодательство о противодействии коррупции;

3) однозначно не могут быть универсальными и сами взыскания в виде увольнения и освобождения от должности. В законодательстве, устанавливающем правовой статус лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, указание на применение увольнения отсутствует, а освобождение от должности как мера ответственности применяется не ко всем лицам, находящимся на государственных должностях. В частности, в ст. 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» предусмотрены всего три вида дисциплинарных взысканий: замечание, предупреждение и досрочное прекращение полномочий судьи. При этом судебными инстанциями неоднократно отмечалось, что досрочное прекращение полномочий судьи не является дисциплинарным взысканием в виде увольнения¹. Такая позиция органов судебной власти уже была описана и проанализирована в научной литературе². Из этого можно сделать вывод, что досрочное прекращение полномочий судьи не будет являться и дисциплинарным взысканием в виде освобождения от должности. Ещё один пример: в ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодатель установил такую форму досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, как отрешение его от

¹ См., например: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2006 г. № ГКПИ06-170 // Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

² См.: Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Некоторые пробелы в правовом регулировании дисциплинарной ответственности судей // Современное право. 2010. № 12. С. 41; Они же. Пресекательные сроки дисциплинарной ответственности судей как антикоррупционная предпосылка // Российский судья. 2010. № 10. С. 27.

должности Президентом Российской Федерации. В связи с вышеизложенным логично будет утверждать, что названное квазидисциплинарное взыскание тоже не может отождествляться с увольнением или освобождением от должности;

4) предписание законодателя об увольнении (освобождении от должности) носит безальтернативный характер и должно однозначно выполняться при наличии любого основания для утраты доверия. В связи с этим анализируемая норма входит в явное противоречие с правилами применения освобождения от должности либо иного дисциплинарного или квазидисциплинарного прекращения полномочий, изложенными в законодательстве, определяющем статус отдельных лиц, замещающих государственные должности. Например, согласно статьям 7, 8 и 9 Федерального закона «О Счётной палате Российской Федерации» решение о досрочном освобождении от должности Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счётной палаты оформляется постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания по представлению Президента Российской Федерации. Принятие такого решения ставится в зависимость от усмотрения депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, поскольку условием освобождения от должности является воля законодателя, оформленная большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации. Другой пример: в соответствии с ч. 5 ст. 8.1 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» в случае непредставления в установленные сроки сведений о доходах судьи, его расходах, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо недостоверных сведений судья *может быть* привлечен к дисциплинарной ответственности (то есть не предусматривается безоговорочного наложения дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий).

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод о необходимости внесения изменений в Закон «О противодействии коррупции» и предложить законодателю отказаться от подобного универсального регулирования дисципли-

нарных и квазидисциплинарных отношений и сместить акцент на их правовую регламентацию в тех нормативных актах, которыми определяется правовой статус лиц, замещающих конкретные государственные должности.

Изложенные позиции наводят на мысль о необходимости комплексного пересмотра нововведений, представленных в Законе «О противодействии коррупции», с установлением дисциплинарных взысканий исключительно в законодательстве, определяющем порядок прохождения государственной службы и статус лиц, замещающих государственные должности. Кроме того, из содержания данного параграфа следует вывод о необходимости оптимизации перечней дисциплинарных взысканий, устанавливаемых в законодательстве о государственной службе в целях борьбы с коррупциогенными правонарушениями.

Завершая рассмотрение вопросов первой главы диссертации, отметим, что, являясь комплексным исследованием проблем установления и применения дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, настоящая работа не может быть ограничена анализом материально-правовых аспектов данного вида ответственности. Тем более, нами были выявлены важные особенности процессуально-правового регулирования в данной сфере, о чём и пойдёт речь в остальной части диссертации.

ГЛАВА II. Дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции

§ 1. Понятие и принципы дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции

Производство по делам о дисциплинарных проступках рассматривается в литературе как одна из разновидностей административно-юрисдикционных производств наряду с такими, как производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, производство по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности, а также исполнительное производство¹.

Учёными-административистами приводятся многочисленные определения понятия дисциплинарного производства, что обусловлено его различным пониманием. Оно может рассматриваться либо в институциональном (как комплексный правовой институт), либо в процессуальном аспекте (как процессуальная деятельность уполномоченных субъектов).

Ю.С. Адушкин, анализируя дисциплинарное производство как правовой институт, определяет его как совокупность правовых норм, регламентирующих общественные отношения в связи с правоприменительной деятельностью по решению вопроса о применении дисциплинарной ответственности за совершённый (или предполагаемый) дисциплинарный проступок².

Д.Н. Бахрах полагает, что дисциплинарное производство представляет собой регулируемую юридическими нормами деятельность субъектов линейной власти по применению дисциплинарных взысканий³.

¹ См.: *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 134.

² См.: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. С. 42.

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

Н.П. Маюров и В.С. Бялт в качестве дисциплинарного производства обозначают нормативно урегулированную деятельность уполномоченных субъектов по рассмотрению и разрешению дел о дисциплинарных проступках, состоящую в комплексе процессуальных действий по применению к подчинённым по службе мер дисциплинарной ответственности¹.

Все приведённые выше определения отражают в общих чертах сущность и основные признаки дисциплинарного производства и имеют право на существование.

Подобные дефинитивные конструкции в целом могут быть использованы и для определения понятия дисциплинарного производства по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства, поскольку его основные сущностные характеристики совпадают с теми, которые присущи общему дисциплинарному производству. Различие будет состоять лишь в видовом объекте дисциплинарных проступков, по делам о которых осуществляется производство, что не меняет его сути.

Таким образом, если подойти к этому вопросу с точки зрения процессуального аспекта, то *дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции* – это урегулированная нормами административного права и осуществляемая в процессуальной форме деятельность уполномоченных субъектов дисциплинарной власти по возбуждению, рассмотрению и разрешению дел о дисциплинарных проступках, а также назначению дисциплинарных взысканий государственным служащим и лицам, замещающим отдельные государственные должности, виновным в нарушении законодательства о противодействии коррупции.

Сказанное, однако, не означает, что дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции не имеет процедурных особенностей рассмотрения дел. Напротив, Федеральный закон от

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

21 ноября 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» определённым образом скорректировал и унифицировал процессуальные нормы, регламентирующие производство по делам данной категории на всех видах государственной службы.

Вместе с тем, названными изменениями не были затронуты вопросы дисциплинарного производства в отношении лиц, замещающих государственные должности, поскольку унификация процессуальных норм в отношении данных субъектов невозможна ввиду особенностей внутриорганизационной деятельности по применению к ним мер дисциплинарного (конституционно-правового) принуждения. Если обратиться к содержанию нормативных актов, устанавливающих их правовой статус, то каких-либо особенностей применения к ним дисциплинарных взысканий за нарушения законодательства о противодействии коррупции по сравнению с общим порядком привлечения их к дисциплинарной (конституционно-правовой) ответственности в них не содержится. По этой причине вопросы дисциплинарного производства в отношении этих лиц в настоящей главе будут затронуты лишь фрагментарно.

Возвращаясь к дисциплинарному производству в отношении государственных служащих, отметим, что степень его унификации в отношении лиц, проходящих правоохранительную службу, не является однородной. Дело в том, что одинаковый порядок производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции установлен в отношении государственных служащих органов прокуратуры, Следственного комитета, таможенных органов, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и Государственной противопожарной службы МЧС России. На служащих двух последних разновидностей органов до сих пор распространяется действие Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации¹, утверждённого По-

¹ См.: ст. 21 Федерального закона от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30. Ст.

становлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1¹. Закреплённый в нормативных актах, регулирующих прохождение правоохранительной службы во всех вышеназванных органах, порядок дисциплинарного производства по коррупциогенным дисциплинарным проступкам идентичен производству в отношении государственных гражданских служащих и военнослужащих. Такая однородность обусловлена одновременным внесением изменений и дополнений в эти нормативные акты Федеральным законом от 21 ноября 2011 г.

Иначе дело обстоит в отношении правоохранительной службы в органах внутренних дел и органах по контролю за оборотом наркотиков. В первом случае законодатель, установив материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, не урегулировал каким-либо особым образом дисциплинарное производство по соответствующим делам.

В настоящее время в отношении служащих органов внутренних дел применяется общий порядок дисциплинарного производства, предусмотренный в ст. 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Причина такого законодательного решения видится не в наличии особых оснований отказаться от специального порядка дисциплинарного производства, а в том, что данный Закон принят позже того момента, когда было системно реформировано законодательство о противодействии коррупции, и законодатель разрешение данной ситуации проигнорировал. Несмотря на некоторые неоднозначные вопросы регламентации унифицированной процедуры дисциплинарного производства по делам о коррупциогенных дисциплинарных проступках, о чём будет сказано далее, считаем логичным рас-

3613; ст. 40 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3033.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

пространить её и на правоохранительную службу в органах внутренних дел в целях обеспечения единообразия дисциплинарной и последующей судебной практики по таким делам.

Что касается правоохранительной службы в органах по контролю за оборотом наркотиков, то в настоящее время она регламентирована на уровне лишь подзаконного акта¹, который является единственным в своём роде, в то время как порядок прохождения иных видов государственной службы и подвидов правоохранительной службы хотя бы в общем виде урегулирован на уровне федеральных законов. В связи с этим не вызывает удивления практически полное отсутствие в нём правил, конкретизирующих положения Федерального закона «О противодействии коррупции» и связанных, в частности, с привлечением государственных служащих этих органов к дисциплинарной ответственности за коррупциогенные дисциплинарные проступки. Поэтому одним из перспективных направлений совершенствования нормативно-правовой регламентации в данной сфере является разработка и принятие федерального закона о правоохранительной службе, где должно быть урегулировано и дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции в целях обеспечения декларируемой законодателем унификации антикоррупционных стандартов поведения государственных служащих различной видовой и ведомственной принадлежности и, соответственно, процедур привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупциогенные деяния.

Правда, следует сказать, что такая унификация обусловила диссонанс между законодательством о милитаризованной службе и подзаконными нормативно-правовыми актами, детально регулирующими порядок применения дисциплинарной ответственности. Дело в том, что на военной и таможенной службе, а также службе в органах внутренних дел дисциплинарное производство осуществляется в соответствии с правилами, установленными дисциплинарны-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23. Ст. 2197.

ми уставами, утверждёнными указами Президента Российской Федерации¹. В системе органов внутренних дел, как уже было сказано, применение дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции не отличается от общего порядка дисциплинарного производства, что обеспечивает возможность безусловного применения Дисциплинарного устава органов внутренних дел к данным правоотношениям.

Другим образом дело обстоит с военной службой и службой в таможенных органах. В соответствующие дисциплинарные уставы не были внесены какие-либо изменения и дополнения, позволяющие особым образом рассматривать дела о нарушениях законодательства о противодействии коррупции.

В ч. 1 ст. 51.1 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»² говорится о том, что взыскания за нарушения антикоррупционного законодательства применяются в общем порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения военной службы, с учётом особенностей, определённых данной статьей. Однако эти особенности касаются таких существенных моментов, как обстоятельства, подлежащие установлению по делу, субъекты дисциплинарной проверки, сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности. Обозначенные особенности не отражены в нормах Федерального закона «О статусе военнослужащих» и Дисциплинарного устава Вооружённых Сил Российской Федерации, что во многом блокирует возможность применения этих нормативных актов в целях разрешения дел о нарушениях законодательства о противодействии коррупции.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808; Указ Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 47. Ст. 5742; Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооружённых Сил Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

Аналогичное состояние нормативно-правовой регламентации обнаруживается и в системе государственной службы в таможенных органах. Таким образом, считавшаяся особенностью милитаризованной службы обстоятельство нормативно-правового регулирования дисциплинарной ответственности в настоящее время не в полной мере характерна для производства по делам о коррупциогенных дисциплинарных проступках, что требует внесения соответствующих дополнений в дисциплинарные уставы.

Особенности дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции отражаются также в его принципах.

В словарях под принципом понимается «основное, исходное положение какой-либо теории, учения и т.д.; руководящая идея, основное правило деятельности»¹.

Принципы имеют определяющее значение и для юридической науки. По словам А.В. Малько, принципы права «выражают закономерности права, его природу и социальное назначение, представляют собой наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла»².

М.И. Байтин, отмечая, что принципы права – это исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права, выделял общеправовые, межотраслевые и отраслевые принципы³.

Дисциплинарное производство на государственной службе основано на сочетании вышеназванных разновидностей принципов.

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

² Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2001. С. 111.

³ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 83.

Так, к числу общеправовых принципов, характеризующих дисциплинарное производство, можно отнести принципы законности, справедливости, равенства граждан перед законом, гуманизма, единства прав и обязанностей.

Среди межотраслевых принципов, которые отражают исходные начала нескольких отраслей права и действующих, в частности, в административном праве, следует назвать принципы объективной истины, гласности, обеспечения права на защиту, презумпции невиновности, неотвратимости ответственности, самостоятельности принятия решения, а также непосредственности и устности процесса и его публичности.

Отраслевыми принципами, находящими преимущественное применение в отрасли административного права и в отдельных его институтах (прежде всего, в институте дисциплинарной ответственности), являются принципы оперативности, дешевизны дисциплинарного производства, усмотрения субъекта дисциплинарной власти.

Несмотря на то, что все вышеназванные принципы представляют собой определяющие идеи, подлежащие реализации и в дисциплинарном производстве по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, мы не ставим своей целью изложить содержание каждого из них, поскольку они достаточно обстоятельно раскрыты во многих работах по административному праву, в том числе в трудах по административному процессу¹ и дисциплинарной ответственности². Для темы настоящего исследования интерес представляют лишь особенности преломления некоторых из этих принципов в дис-

¹ См.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 223-234; Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. А.И. Каплунова. М.: ДКО, СПб МВД России, 2009. С. 23-28; *Махина С.Н.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 62-66, 161-167; Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И.Ш. Киясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 17-23.

² См.: *Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 58-66; *Туганов Ю.Н.* Проблемы производства по дисциплинарным проступкам военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации // Современное право. 2007. № 4. С. 90-92.

дисциплинарном производстве по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства, а также отступления от них.

Важнейшим признаком, характеризующим юридические принципы, является их стабильность, означающая, что при изменении законодательства они остаются неизменными. Данное обстоятельство в значительной степени обуславливает их системность, то есть такое состояние взаимосвязи, при котором каждый принцип занимает собственное место в механизме правового регулирования, гармонично сочетаясь с иными принципами, а нарушение одного из них неизбежно повлечёт нарушение других (прежде всего, общеправовых – законности, справедливости и пр.), приводя к дезорганизации системы.

В связи с этим обновлённое законодательство о противодействии коррупции представляет существенный научный интерес. В настоящей работе неоднократно упоминалось о коллизиях юридических норм, разрешение которых в практической деятельности правоприменителя осуществляется на основе как раз таки правовых принципов. К тому же принципы, будучи идейными началами правового регулирования, могут компенсировать наличие пробелов в законодательстве¹. В то же время текущее состояние антикоррупционного законодательства позволяет утверждать о необходимости гармонизации норм, в которых находят выражение различные принципы дисциплинарного производства.

В первую очередь обращает на себя внимание впервые введённый в законодательство о государственной службе в 2008 г. и обозначенный в п. 4 ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» *принцип неотвратимости ответственности* за коррупционные правонарушения, который последовательно проводится законодателем во всех остальных положениях данного нормативного акта, однако в настоящее время не имеет гармоничного сочетания с *принципом усмотрения* субъекта дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий. Оба принципа, являясь основополагающими руко-

¹ См.: Павленко К.А. Соблюдение служебной дисциплины как принцип правоохранительной службы в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 2. С. 346.

водящими идеями, несомненно, важны для дисциплинарного производства. Однако принцип усмотрения не всегда должен использоваться, что требует внесения определённых корректив в государственно-служебное законодательство.

Принцип неотвратимости ответственности рассматривается законодателем не просто в качестве одного из процессуальных принципов, а как один из важнейших принципов противодействия коррупции¹.

Распространение данного принципа, присущего уголовному, уголовно-процессуальному законодательству и законодательству об административных правонарушениях, на дисциплинарное производство в целом и производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции в частности в некоторой степени обусловлено позицией учёных о необходимости ограничения принципа усмотрения субъекта дисциплинарной власти, высказанной на этапе подготовки проекта закона «О противодействии коррупции». Так, Е.А. Ларина обозначила в качестве одной из целей антикоррупционной политики обеспечение ответственности за коррупциогенные правонарушения во всех случаях, прямо предусмотренных нормативно-правовыми актами².

Ломакина В.Ф. и Хаманева Н.Ю. также указали на необходимость законодательного установления неотвратимости ответственности за противоправные деяния, считая неприемлемой ситуацию, когда во многих случаях государственные служащие вообще не привлекаются к ответственности, несмотря на то, что правонарушение имело место. Названные авторы утверждают также, что если нарушения законодательства и иных нормативных правовых актов государственными служащими носят систематический характер либо их послед-

¹ См. об этом: *Астанин В.В.* Принципы противодействия коррупции в российском законодательстве // *Юридический мир*. 2009. № 2. С. 43; *Векленко С.В., Панов С.Л.* Принципы противодействия коррупции // *Вестник Воронежского института МВД России*. 2010. № 3. С. 20-21; *Калита И.А.* Прокурорский надзор и противодействие коррупционным правонарушениям // *Юрист ВУЗа*. 2011. № 10. С. 55.

² См.: *Ларина Е.А.* Коррупция и государственная власть // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 6. С. 42-44.

ствия весьма существенны, то привлечение к ответственности должно быть обязательным¹.

В литературе представлена также точка зрения, интерпретирующая принцип неотвратимости ответственности таким образом, что он не должен сводиться лишь к дисциплинарным взысканиям, но может выражаться в применении к нарушителю служебной дисциплины мер социально-психологического характера (внушение, разъяснения и т.п.)². Однако речь в данном случае идёт о разных методах управленческой деятельности. Принцип неотвратимости ответственности связан с реализацией метода принуждения, поскольку имеется в виду ответственность негативная, выраженная в системе карательных санкций. В то же время социально-психологические меры, не влекущие негативных последствий для нарушителя (в том числе наступления состояния дисциплинарной наказанности), можно рассматривать лишь в качестве мер убеждения, которые названный принцип характеризовать не могут.

Несмотря на стремление законодателя поставить в основу антикоррупционной политики принцип неотвратимости наказания, он всё же остаётся декларативным. Законодатель не мог конкретизировать механизм его реализации непосредственно в нормах Федерального закона «О противодействии коррупции», поскольку этим нормативным актом могут быть очерчены лишь общие контуры антикоррупционной деятельности, которые должны получить развитие в ином законодательстве – уголовном, административном, трудовом и др. Однако если обратиться к административному законодательству, то порядка реализации этого принципа также не было установлено. Напротив, нормы законов, регулирующих прохождение различных видов государственной службы, по-прежнему предусматривают применение дисциплинарной ответственности исключительно по усмотрению субъекта дисциплинарной власти.

¹ См.: Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9. С. 14.

² См.: Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда. М.: Издательский Дом «Городец», 2005. С. 24.

В частности, согласно ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя *имеет право* применить к служащему дисциплинарное взыскание. Аналогичные формулировки содержатся в законодательстве и об иных видах государственной службы. Данное обстоятельство даёт основания отдельным авторам утверждать, что свойства неотвратимости наказания у дисциплинарной ответственности фактически нет¹.

Судебная практика в этом отношении основана на признании приоритета норм, содержащихся в служебном законодательстве, а значит, приоритета принципа усмотрения субъекта дисциплинарной власти, поскольку нормативным основанием дисциплинарной ответственности в первую очередь являются специальные нормативные акты о порядке прохождения государственной службы.

Здесь также можно обратиться к апелляционному определению Санкт-Петербургского городского суда от 13 августа 2012 г. № 33-11474/2012², которым было отказано в удовлетворении требования прокурора признать незаконным бездействие Северо-Западной оперативной таможни, выразившееся в непривлечении к дисциплинарной ответственности сотрудников таможни, представивших недостоверные сведения об имуществе и доходах. Суд указал, что в силу положений ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре» органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц и не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций, а порядок исполнения представления прокурора в части привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности определяется субъектом дисциплинарной власти самостоятельно, поскольку иное означает вмешательство в полномочия

¹ См.: Сорочкин Р.А. Законодательные проблемы при реализации комплексного подхода в противодействии коррупции // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2012. № 4. С.63.

² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

руководителя применять дисциплинарные взыскания по своему усмотрению. Кроме того, характер принимаемых мер должен определять сам руководитель.

Таким образом, дискреционные полномочия в сфере дисциплинарного производства можно подразделить на две группы:

1) полномочия по решению вопроса о привлечении или непривлечении к дисциплинарной ответственности;

2) полномочия по выбору дисциплинарного взыскания руководителем по своему усмотрению.

В связи с этим неслучайным является выделение в научной литературе трёх оснований дисциплинарной ответственности – нормативного, фактического и волевого, когда под волевым основанием понимается как раз таки наличие воли субъекта дисциплинарной власти по привлечению виновного государственного служащего к дисциплинарной ответственности¹.

По мнению В.К. Аулова и Ю.Н. Туганова, реализация носителями дисциплинарной власти дискреционных полномочий, позволяющих применять дисциплинарные взыскания в порядке усмотрения на основе собственных представлений о публичных интересах, являет собой часть общей проблемы системного кризиса права. Рассматривая особенности дисциплинарной ответственности военнослужащих, данные авторы в качестве немаловажного фактора, влияющего на решение вопроса об ответственности, называют наличие у субъекта дисциплинарной власти собственного интереса в ходе её реализации².

Особую общественную вредность создаёт ситуация, когда представитель нанимателя на основании своего субъективного мнения может посчитать коррупциогенный проступок не имеющим места или незначительным, позволив государственному служащему продолжить осуществление должностных полномочий (например, в случае конфликта интересов), либо не применять мер

¹ См.: Глухов Е.А. Формулирование оснований привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 12. С. 5.

² См.: Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Правовые изъяны законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 4. С. 7-8.

дисциплинарной ответственности, опираясь на субъективное отношение к служащему, что необходимо рассматривать как нарушение государственных и общественных интересов¹.

Следует поддержать позицию В.М. Манохина о том, что сфера усмотрения руководителя государственного органа слишком пространна². Более того, предоставление субъекту дисциплинарной власти широких полномочий по применению усмотрения при решении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности или выборе дисциплинарного взыскания само по себе является коррупциогенным фактором. Дискреция, как отмечают учёные, является главным орудием коррупционера³, и в отсутствие у публичного должностного лица дискреционной власти коррупция была бы невозможна⁴.

На наш взгляд, в целях обеспечения исполнения Федерального закона «О противодействии коррупции» необходимо законодательно устранить возможность субъекта дисциплинарной власти решать вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности на основе собственного усмотрения и установить его обязанность назначить дисциплинарное взыскание государственному служащему, виновному в нарушении антикоррупционных правил. В качестве юридического средства обеспечения выполнения данной обязанности необходимо предусмотреть утрату доверия к самому руководителю и применение к нему дисциплинарной ответственности за непринятие мер по возбуждению дисциплинарного производства.

¹ См.: *Казаченкова О.В.* Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 6.

² См.: *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. С. 166.

³ См.: *Павелкин А.В.* Проблемы выявления (распознавания) коррупционных проявлений в воинских учреждениях // Право в Вооружённых Силах. 2009. № 11. С. 7; см. также: *Буравлёв Ю.М.* Коррупция в госаппарате: правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. 2008. № 11. С. 99.

⁴ См.: *Землин А.И.* Актуальные вопросы совершенствования организационно-правовых основ противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы // Публичное и частное право. 2012. № 3. С. 82.

В этих целях формулировку ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О противодействии коррупции», актуальную как для дисциплинарного производства в целом, так и для производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, следует изменить и изложить следующим образом: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя применяет следующие дисциплинарные взыскания...». Статью 59.2 названного Федерального закона следует дополнить частью 3 следующего содержания: «Представитель нанимателя, которому стало известно о совершении гражданским служащим коррупциогенного правонарушения, предусмотренного пунктами 1 – 6 части 1 настоящей статьи, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия представителем нанимателя мер по применению дисциплинарного взыскания к подчиненному ему гражданскому служащему».

Сходным образом необходимо разрешить данную ситуацию и в законодательстве, определяющем статус военнослужащих, а также служащих правоохранительных органов, исключив дискреционные полномочия субъекта дисциплинарной власти по решению вопроса о привлечении или непривлечении к дисциплинарной ответственности

Д.Б. Миннигулова полагает, что подобная позиция несостоятельна, поскольку субъективное (личностное) отношение всегда будет иметь место в организации государственной службы¹. Однако такое мнение основано на исторически сложившейся системе социальных взаимосвязей во внутриорганизационной деятельности органов государственной власти, что уже не отражает потребностей общества и государства, поскольку дисциплинарные проступки на публичной службе, особенно коррупциогенного характера, посягают на общественные интересы, а не на права руководителя.

¹ См.: Миннигулова Д.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы регулирования // Евразийский юридический журнал. 2012. № 2. С. 117.

Вместе с тем, тенденции развития законодательства о государственной службе не позволяют говорить о возможности полного устранения дискреционных полномочий носителя дисциплинарной власти ввиду уже отмеченного нами отсутствия исчерпывающего перечня составов дисциплинарных проступков и конкретных санкций за нарушение каждого из них, а также появления новой категории – утраты доверия. Поэтому даже в случае установления обязанности субъекта дисциплинарной власти привлечь виновного служащего к дисциплинарной ответственности выбор дисциплинарного взыскания останется за этим субъектом на его личное усмотрение.

В рамках вопроса о реализации принципа усмотрения необходимо уделить внимание такой особенности его преломления в дисциплинарном производстве по делам о коррупциогенных дисциплинарных проступках, как возможность так называемой утраты доверия, которая характеризуется субъективным отношением субъекта дисциплинарной власти к совершённом дисциплинарному проступку. Образно говоря, утрата доверия – это субъективный фон, обрамляющий допущенное служащим или лицом, замещающим государственную должность, нарушение. В связи с этим традиционно выделяемые нормативное и фактическое основания дисциплинарной ответственности можно дополнить и дополнительным основанием – субъективным. Дополнительным, поскольку о наличии такого основания можно говорить только при наличии уже совершённого дисциплинарного проступка и сформировавшегося к нему субъективного отношения субъекта дисциплинарной власти.

Введение законодателем термина «утрата доверия» привлекло научный интерес со стороны учёных-административистов¹, в том числе специалистов в области военно-административного права¹.

¹ См., например: *Добробаба М.Б.* Утрата доверия как основание для увольнения государственных гражданских служащих: проблема правопонимания // *Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.)*. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. С. 96-97.

Необходимо заметить, что понятие «утрата доверия» новым для отечественного законодательства не является. В частности, в п.7 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации в качестве одного из оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя названо совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя. Поскольку иных оснований для утраты доверия законодатель изначально в Трудовом кодексе не предусматривал, возможность увольнения носила ограниченный характер, и это взыскание могло быть применено к строго определённой группе лиц, т.е. к работникам, в трудовые обязанности которых входило непосредственное обслуживание денежных или товарных ценностей.

К слову, подобное понимание утраты доверия характерно и для нового законодательства о службе в органах внутренних дел, где совершение сотрудником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему, является грубым нарушением служебной дисциплины². Кроме того, в данном законодательстве отдельно предусмотрены и иные основания для утраты доверия к служащему, лежащие в плоскости антикоррупционного регулирования. Следует отметить, что это не единственный случай установления в законодательстве о государственной службе подобного основания для утраты доверия. В п. 4 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержится аналогичное положение.

¹ См.: Штаненко В.И., Цветков А.С. Увольнение военнослужащих в связи с утратой доверия // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2. С. 25-27; Корякин В.М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 12-16.

² См.: п. 11. ч. 2 ст. 49 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

Первый случай досрочного прекращения полномочий в связи с утратой доверия, не связанной с обслуживанием денежных или товарных ценностей, известен по Указу Президента Российской Федерации от 28 сентября 2010 г. № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы»¹, которым было постановлено отрешить Лужкова Юрия Михайловича от должности мэра Москвы в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации на основании подпункта «г» пункта 1 и подпункта «а» пункта 9 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². При этом в действовавшей на тот момент редакции закона не было упоминания о коррупциогенной составляющей как основании для утраты доверия к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Таких оснований не было установлено вообще. Тем самым, доверие Президента Российской Федерации могло быть утрачено по любым объективным и субъективным причинам.

Дальнейшее развитие нормативно-правового регулирования по данному вопросу было связано с внесением изменений и дополнений в названный Федеральный закон, а также в законодательство о противодействии коррупции и о государственной службе. Речь идёт об уже упоминавшемся Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», которым был установлен исчерпывающий перечень оснований для утраты доверия.

Положительный момент состоит в том, что наличие таких оснований исключает сугубо личностный подход представителя нанимателя или иного субъекта дисциплинарной власти (начальника, командира), Президента Российской Федерации к определению причины увольнения или отрешения от должности.

¹ Рос. газета. 2010. 29 сентября.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Однако вопрос здесь нужно ставить не только и не столько об основаниях для утраты доверия, сколько об объективной необходимости введения такой терминологии в законодательство.

О.Н. Костюк и В.М. Корякин ввиду отсутствия нормативно установленного определения понятия утраты доверия предлагают её рассматривать как последствия действий (бездействия) служащего, которые порождают у субъекта дисциплинарной власти «обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои обязанности». Кроме того, названные авторы отмечают обоснованность и справедливость нововведений, поскольку:

1) изложенный в законодательстве подход исключает возможность использования утраты доверия как основания увольнения для сведения счётов субъекта дисциплинарной власти с неудобными подчинёнными (например, в связи с подачей жалобы служащего на неправомерные действия своего начальника);

2) введение в сферу государственно-служебных отношений категории «утрата доверия» направлено на ужесточение ответственности служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции и будет способствовать утверждению антикоррупционных стандартов поведения государственных служащих.¹

Д.В. Абакумов утверждает, что термин «доверие» следует очень осмотрительно применять в условиях государственной службы, поскольку в анализируемом законодательстве не идёт речи о доверии в его первостепенном понимании, согласно которому доверие необходимо рассматривать как уверенность в том, что кто-либо поведёт или, напротив, не поведёт себя в определённых делах определённым образом. Распространение правила об увольнении в связи с утратой доверия на государственных служащих может привести к тому, что они

¹ См.: Костюк О.Н., Корякин В.М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия как следствие неурегулированного конфликта интересов на военной службе // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 2. С. 34, 37.

будут полностью зависеть от руководителя государственного органа и служить именно ему, а не государству, обществу и гражданам¹.

Солидаризируясь с Д.В. Абакумовым, отметим, что законодатель не предусмотрел (и не мог предусмотреть) обязанность субъекта дисциплинарной власти утратить доверие к государственному служащему, совершившему коррупциогенный дисциплинарный проступок. Это также нельзя рассматривать как право, поскольку доверие – из разряда не юридических, а скорее психологических категорий.

Законодатель предполагает, что даже если государственный служащий допустит одно из шести или даже несколько нарушений законодательства о противодействии коррупции, доверие к нему может быть и не утрачено. В частности, такой вывод следует из системного анализа положений статей 59.1 и 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В ст. 59.1 упоминается несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и в обобщённом виде говорится об иных нарушениях законодательства о противодействии коррупции, однако не идёт речи об утрате доверия. Фактически имеются в виду те же самые нарушения, что и по ст. 59.2, в которой утрата доверия предусмотрена, и, вероятно, некоторые иные нарушения. Однако по ст. 59.1 в качестве взыскания названо не увольнение, а лишь замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что нормы, устанавливающие саму возможность утраты доверия и связанные с ней последствия, по своей природе коррупциогенны. Они позволяют субъекту дисциплинарной власти не только уволить неугодного государственного служащего, совершившего, к примеру, ошибку при заполнении сведений о доходах или расходах, но и,

¹ См.: *Абакумов Д.В.* Институт доверия на государственной гражданской службе Российской Федерации // *Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции* (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. С. 95-96.

напротив, оставить фактически безнаказанными реальных нарушителей законодательства о противодействии коррупции, поскольку взыскания, не связанные с увольнением, носят лишь морально-правовой характер. Как отмечают А.Ф. Жданов и А.Б. Дидикин, важно предусмотреть в законодательных актах «положения, которые не позволили бы превратить деятельность по противодействие коррупции в «сведение счетов» с неугодными представителями власти, в «политическое оружие» против оппонентов»¹.

Примечательна также точка зрения М.Б. Добробабы, обратившей внимание на фактическое позиционирование законодателем утраты доверия в качестве юридического факта. Она указывает: «Отождествление понятия утраты доверия с юридическим фактом является шагом на пути к слому сложившейся структуры организации правоотношения, имеющимся в правовой науке. С точки зрения правопонимания, утрата доверия, как область мысли вне сферы выражения, не может служить юридическим фактом, являющимся основанием прекращения правоотношения, а, следовательно, и действия, основанные на подобном «юридическом факте», являются с правовой точки зрения ничтожными»².

Соглашаясь с данным мнением, отметим, что законодателю, несмотря на всю значимость и необходимость проводимой государственной политики в области противодействия коррупции, при реформировании института дисциплинарной ответственности не следовало бы руководствоваться схемами, не имеющими достаточной технико-юридической проработки.

В рамках настоящего параграфа необходимо также осветить особенности реализации межотраслевого конституционного *принципа презумпции невиновности* в дисциплинарном производстве по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции.

¹ Жданов А.Ф., Дидикин А.Б. Национальный план противодействия коррупции: механизмы реализации // Гражданин и право. 2009. № 1. С. 8.

² Добробаба М.Б. Утрата доверия как основание для увольнения государственных гражданских служащих: проблема правопонимания. С. 96.

В федеральном законодательстве принцип презумпции невиновности нашёл отражение в ст. 14 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ¹ и ст. 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Законодательство же, регулирующее порядок прохождения различных видов государственной службы, в том числе дисциплинарную ответственность и дисциплинарное производство, ввиду общего невысокого уровня проработки как материальных норм, так и процессуальных правил привлечения к ответственности, не содержит формулировки принципа презумпции невиновности, да и вообще каких-либо принципов. Однако данное обстоятельство не исключает его реализации в дисциплинарном производстве, хотя и не в полной мере.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 25 января 2012 г. № № 64-О-О/2012² указал, что Конституция Российской Федерации закрепляет в ст. 49 презумпцию невиновности применительно к сфере уголовной ответственности; в процессе правового регулирования других видов юридической ответственности законодатель, учитывая особенности соответствующих отношений и их субъектов, требования неотвратимости ответственности, интересы защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, вправе решить вопрос о распределении бремени доказывания вины иным образом, освобождая органы государственной власти от доказывания вины при обеспечении возможности для самих субъектов правонарушения подтверждать свою невиновность.

Таким образом, если исходить из позиции Конституционного Суда, применительно к административной и дисциплинарной ответственности законодатель вправе предусмотреть в определённых случаях отступление от принципа презумпции невиновности.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Ещё задолго до принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» в научной среде велись разговоры о необходимости ограничения данного принципа при решении вопроса о применении взысканий к государственным служащим, потенциально подверженным коррупции. В частности, А.В. Малько указал, что по делам о коррупции должно быть ограничение принципа презумпции невиновности, т.е. сам владелец движимого и недвижимого имущества, а не государство, должен обосновать и доказать законность его происхождения¹.

Нынешнее состояние законодательства о государственной службе позволяет сделать вывод о том, что фактически в нём установлен принцип презумпции виновности государственных служащих, поскольку возложение на них обязанности регулярно представлять справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера означает, что государственный служащий считается заведомо подверженным коррупции и извлекающим неправомерные доходы в результате использования своего служебного положения, пока не докажет, что его доходы и имущество получены законно².

Ориентация законодателя на легитимацию принципа презумпции виновности обусловлена присоединением Российской Федерации к Конвенции ООН против коррупции, где в ст. 20 закреплён институт незаконного обогащения, обозначенного как значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Таким образом, важная особенность дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции по сравнению с общей процедурой привлечения государственных служащих к дисци-

¹ См.: *Малько А.В.* Цели и наиболее эффективные юридические средства современной антикоррупционной политики // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2004. № 4. С. 43.

² См.: *Корякин В.М.* Обязанность военнослужащего представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (комментарий к статье 8 Федерального закона «О противодействии коррупции») // *Право в Вооружённых Силах.* 2009. № 3. С. 3.

плинарной ответственности состоит в ограничении принципа презумпции невиновности.

Однако если вернуться к составам нарушений законодательства о противодействии коррупции, то нельзя сделать вывод о полном отказе законодателя от данного принципа. Он ограничивается в рамках дисциплинарного производства лишь по тем делам, по которым бремя доказывания невиновности возлагается на само лицо, действия которого подвергаются сомнению, поскольку ему необходимо доказать, что у него легальные источники доходов¹, а также отсутствует противоречащая интересам службы личная заинтересованность в какой-либо деятельности. Это дела о:

1) непринятии служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставлении 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 либо представлении заведомо недостоверных или неполных сведений.

Также сюда можно отнести новый состав дисциплинарного проступка – нарушение государственным служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми 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. Формулируя такой состав, законодатель предполагает, что государственный служащий, нарушая данный запрет, легализует доходы, полученные незаконно, что фактически означает презумпцию его виновности.

¹ См.: Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 19.

Изменения и дополнения, внесённые в законодательство о противодействии коррупции и о государственной службе Федеральным законом от 21 ноября 2011 г., обусловили возникновение научного интереса у ряда учёных-административистов, которые в попытках их осмысления пришли к новым научно значимым выводам, затрагивающим, в частности, принципы дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции.

Так, С.Е. Чанновым была введена в научный оборот такая категория, как *презумпция нелояльности государственного служащего*¹. Данный исследователь не обозначает эту презумпцию в качестве принципа. Вместе с тем, нет препятствий к тому, чтобы принцип права был сформулирован в презумптивной форме. Важно, чтобы эта презумпция имела черты принципа права, являясь руководящим началом при применении и толковании правовых норм. К тому же названный автор рассуждает о соотношении презумпции нелояльности и презумпции невиновности², которая, как известно, характеризуется в качестве принципа права.

С.Е. Чаннов использует данную категорию применительно к тем дисциплинарным отношениям, когда с государственным служащим, не исполнившим должным образом свою служебную обязанность, нарушившим ограничение или запрет, в том числе связанный со сферой антикоррупционного регулирования, прекращаются служебные отношения, поскольку после таких нарушений он больше не может рассматриваться представителем нанимателя в качестве надлежащего субъекта служебных правоотношений. Такая категория, как утрата доверия, по его мнению, имеет в своей основе презумпцию нелояльности государственного служащего, допустившего нарушение законодательства о противодействии коррупции, что влечёт невозможность доверять ему в даль-

¹ См.: Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 14.

² Там же. С. 18.

нейшем, хотя, возможно, никаких негативных последствий для общества и государства его деяние не повлекло. Общий вывод данного автора состоит в том, что за такие деяния нужно применять исключительно увольнение, рассматривая его не как дисциплинарное взыскание, а как способ прекращения служебных правоотношений на не деликтной основе, поскольку эти деяния могут совершаться невиновно, но в любом случае потенциально представляют слишком серьёзную угрозу нормальному функционированию государственного аппарата¹.

По нашему мнению, введение в научный оборот термина «презумпция нелояльности» является логичным и обоснованным, но исключительно в связи с появлением сомнительной категории «утрата доверия» в служебном и антикоррупционном законодательстве. Вместе с тем, позволим себе не согласиться с С.Е. Чанновым относительно необходимости увольнять со службы в безальтернативном порядке при неисполнении антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, в том числе при отсутствии вины. Эти нарушения могут быть малозначительными, например, несущественные ошибки при заполнении справок о доходах и имуществе (об этом нами уже был приведён пример), что не вызывает необходимости расторгать с лицом служебный контракт. Регулирование дисциплинарных правоотношений не должно иметь чрезмерно репрессивного уклона даже в сфере противодействия коррупции, поскольку всегда нужно оценивать тяжесть совершённого деяния, степень вины нарушителя и применять соответствующую меру воздействия, чтобы не был погран принцип общеправового характера – принцип справедливости.

В заключение данного параграфа следует отметить, что нами были исследованы только те принципы, которые представляют наибольший интерес с точки зрения их реализации в дисциплинарном производстве по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции: принципы неотвратимости наказания, усмотрения субъекта дисциплинарной власти, презумпции невиновности и введённой в научный оборот С.Е. Чанновым презумпции нелояль-

¹ Там же. С. 18.

ности. Однако это не означает полного оставления нами без внимания иных принципов данного производства: законности, обеспечения реализации права на защиту, оперативности и др. Они будут упомянуты в контексте процессуальных правил привлечения к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, о чём и пойдёт разговор далее.

§ 2. Порядок применения дисциплинарных взысканий за нарушения законодательства о противодействии коррупции

Основной особенностью дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции стал принципиально иной унифицированный порядок наложения дисциплинарных взысканий, установленный Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», который применяется ко всем государственным служащим, за исключением служащих органов внутренних дел.

Вместе с тем, есть одно различие между дисциплинарным производством на государственной гражданской и милитаризованной службе. Если в первом случае порядок наложения дисциплинарных взысканий за коррупциогенные проступки полностью изолирован от общего порядка дисциплинарного производства, то во втором – дисциплинарное производство осуществляется в общем порядке с учётом некоторых особенностей. Правда, эти особенности полностью совпадают с теми, которые предусмотрены для порядка применения дисциплинарных взысканий, осуществляемого в отношении государственных гражданских служащих.

Как отмечает М.Б. Добробаба, «из всех видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность характеризуется наименьшей обеспечен-

ностью её процессуальными нормами»¹. Данное высказывание в полной мере характеризует и дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции. В законах, определяющих порядок прохождения отдельных видов государственной службы, содержится всего по одной статье, в которой изложены соответствующие процессуальные нормы. Ю.С. Адушкин говорит о том, что эти нормы скорее закрепляют отдельные элементы того, что с научных позиций следует считать дисциплинарным производством: правила об истребовании объяснений, сроки и субъекты привлечения к дисциплинарной ответственности, порядок обжалования и ещё ряд правил, которые составляют для большинства видов дисциплинарной ответственности требования дисциплинарного производства².

Если учесть, что коррупциогенные дисциплинарные проступки характеризуются как предкриминальное поведение³ (хотя есть вероятность, что и посткриминальное в некоторых случаях), можно сделать вывод, что законодателю в гораздо большей степени необходимо обеспечить данную процедуру процессуальными нормами в целях своевременного выявления и пресечения таких проступков, рассмотрения и разрешения дел, обеспечения производства по ним и исполнения наложенных дисциплинарных взысканий.

Защита государственных служащих от произвольного применения мер дисциплинарного принуждения, а также требование оптимизации дисциплинарной практики тоже обуславливают необходимость совершенствования механизма дисциплинарного производства⁴. Тем более это касается порядка применения дисциплинарных взысканий за коррупциогенные проступки, поскольку

¹ Добробаба М.Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Очерки новейшей камералистики. 2007. № 1. С. 15.

² См.: Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. С. 116.

³ См.: Волков А.Н., Дамаскин О.В. Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. 2010. № 12. С. 17.

⁴ См.: Мальцев Е.П. К вопросу о содержании термина «служебная дисциплина» и мерах дисциплинарной ответственности, предусмотренных за её нарушение в системе органов внутренних дел (полиции) // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 3. С. 111.

ку в акте о применении к государственному служащему взыскания в случае совершения им коррупциогенного правонарушения в качестве основания его наложения указывается статья соответствующего закона о государственной службе, устанавливающая ответственность за данное правонарушение¹. Кроме того, согласно п. 18 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей² при прекращении трудового договора по основаниям, предусмотренным федеральными законами, в трудовую книжку вносится запись об увольнении со ссылкой на соответствующие статью, пункт данного федерального закона. Тем самым, увольнение с государственной службы по основаниям, предусмотренным федеральными законами о противодействии коррупции и о различных видах государственной службы за коррупциогенные проступки, негативно сказывается на социальном статусе уволенного, в связи с чем необходимо с предельной внимательностью относиться к разрешению каждого конкретного дисциплинарного дела, что требует тщательности разбирательства, объективности и обоснованности выводов, а также соблюдения всех принципов дисциплинарного производства.

Дисциплинарному производству, как и любому виду процессуальной деятельности, свойственна стадийность, при которой такая деятельность «осуществляется в определённой логической последовательности, при которой одни группы процедур, объединённые общим промежуточным результатом, сменяются другими»³.

Стадии присущи следующие черты: 1) это самостоятельная часть производства, имеющая свои специфические задачи; 2) для неё характерен особый круг участников дисциплинарного производства; 3) совокупность юридических

¹ См. например: ч. 4 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. № 225 «О трудовых книжках» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 16. Ст. 1539.

³ Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 596.

действий, совершаемых в определённой логической последовательности и в установленных временных границах, завершается принятием решения специально предусмотренной формы¹.

Ввиду не такой степени детализации дисциплинарного производства, как, например, производства по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, законодатель никогда строго не очерчивал этапов такого производства. По этой причине стадии дисциплинарного производства выделяются представителями науки теории государства и права, административного и трудового права лишь условно, и если вопрос о понятии стадии с доктринальной точки зрения дискуссионным не является, то их перечень разными учёными предлагается различный.

О.Э. Лейст полагал, что дисциплинарное производство включает такие стадии, как возбуждение дисциплинарного дела, проверка, подготовка решения, его вынесение, а также обжалование².

Ю.С. Адушкин к таковым относит возбуждение дисциплинарного производства, дисциплинарную проверку, рассмотрение и решение дисциплинарного дела, исполнение решения по дисциплинарному делу и его пересмотр (по жалобе и в порядке надзора)³.

Несмотря на то, что представленные точки зрения основаны на анализе законодательства Союза ССР о труде и государственной службе, на современном этапе исследователями используется подход, имеющий принципиальное сходство с вышеназванными, что обусловлено отсутствием в законодательстве чёткого установления стадий производства.

В частности, Ю.Б. Носова в целях упорядочения процедуры привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности предлагает за-

¹ См.: *Бялт В.С.* Обжалование сотрудниками органов внутренних дел наложенных дисциплинарных взысканий как элемент дисциплинарного производства // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. № 37. С. 24.

² См.: *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву: теоретические проблемы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. С. 137.

³ См.: *Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 82-114.

конодательно установить обязательные стадии дисциплинарного производства (возбуждение дела о дисциплинарном проступке, служебное расследование, рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения, его исполнение), а также факультативные стадии (обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания)¹.

Подобную систему стадий можно принять за основу и для дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, поскольку принципиальных отличий, позволяющих выделить какие-либо иные стадии или исключить какие-либо из названных, законодатель не называет. В связи с этим для целей настоящего исследования не представляет существенного интереса подробное описание процессуальных действий, составляющих содержание каждой из стадий дисциплинарного производства по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства, ввиду того, что они досконально изложены в трудах учёных-административистов, в том числе уже названных.

Наибольший интерес вызывают отдельные процедурные моменты, имеющие особенности в данном производстве и связанные:

- 1) с получением объяснений от государственного служащего;
- 2) с субъектами дисциплинарной проверки;
- 3) с обстоятельствами, которые должны быть учтены в производстве по делу;
- 4) со сроками давности привлечения к дисциплинарной ответственности.

Теперь рассмотрим эти моменты более подробно.

1. Возможность представить объяснения по факту вменяемого государственному служащему дисциплинарного проступка является одной из процессуальных гарантий и выражением принципа обеспечения права на защиту. Нами уже было обращено внимание на то, что на государственной гражданской

¹ См.: *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: монография. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011. С. 135-136.

службе дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции осуществляется по своим собственным правилам, т.е. в отрыве от общего порядка дисциплинарного производства. Во всяком случае, юридические конструкции, которые использует законодатель, приводят именно к такому выводу.

Законодатель в ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не предусмотрел необходимости получения от государственного служащего объяснений по факту выявленного правонарушения. В действительности это, конечно же, не означает, что государственному гражданскому служащему не предоставляется на практике возможность дать объяснения. В тех правоприменительных актах, с которыми нам удалось ознакомиться, имелась информация о даче объяснений государственным гражданским служащим по факту вменяемого ему коррупциогенного проступка. В любом случае носитель дисциплинарной власти обязан предоставить служащему такую возможность, исходя из принципа обеспечения права на защиту. Как указывает С.Е. Чаннов, необходимость получения письменного объяснения государственного служащего обуславливается тем, что в нём могут быть указаны обстоятельства, исключаящие его вину в совершении дисциплинарного проступка, какие-либо уважительные причины и прочее¹.

В данной ситуации имеет место юридико-техническая недоработка текста закона: здесь законодателю необходимо либо указать на то, что производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции осуществляется в общем порядке, с учётом особенностей, предусмотренных ст. 59.3, либо в данной статье предусмотреть, что до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме.

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

2. Одним из ключевых моментов дисциплинарного производства по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства является вопрос о субъектах дисциплинарной проверки. Термин «дисциплинарная проверка» в законодательстве отсутствует, но предлагается нами для обобщённого обозначения проверочных мероприятий, которые предваряют привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности, поскольку для всех разновидностей государственной службы в нормативных актах предусмотрено разное наименование этой процедуры.

В первую очередь необходимо отметить терминологическое несовпадение, имеющее место в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Заключается оно в том, что применительно к общему дисциплинарному производству законодатель использует термин «служебная проверка», а в отношении производства по делам о коррупциогенных проступках – «проверка». Возникают два связанных друг с другом вопроса: означает ли такое терминологическое несовпадение различное содержание этих проверок, и применим ли порядок проведения служебной проверки, урегулированной в ст. 59 названного Закона, к производству по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции? Последний вопрос имеет большое значение, поскольку порядок «антикоррупционной» проверки законодателем не определён.

Имеются основания полагать, что речь идёт о разных проверках, на основе того, что их проводят разные субъекты, имеющие различные полномочия, и, помимо этого, имеются различия в обстоятельствах, которые подлежат установлению, и в сроках проверок.

В соответствии с ч. 4 ст. 59 данного Закона 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. В то же время согласно ч. 1 ст. 59.3 проверку проводит подразделение кадровой

службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, при этом доклад о результатах проверки может быть направлен в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, которая вправе вынести рекомендацию о применении дисциплинарного взыскания. Таким образом, в проведении «антикоррупционной» проверки не предполагается участия юридического подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Если обратиться к нормативно-правовому регулированию дисциплинарного производства в отношении военнослужащих, то можно найти похожее различие. Согласно ст. 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих» по каждому факту совершения военнослужащим дисциплинарного проступка проводится разбирательство назначенным для этого лицом, которое о его результатах составляет заключение. Однако в действительности теперь не по каждому такому факту проводится подобное разбирательство, поскольку в ч. 2 ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» содержится требование о проверке, проводить которую правомочно подразделение кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, т.е. предусмотренный порядок аналогичен тому, что установлен для государственных гражданских служащих, несмотря на все различия между этими разновидностями государственной службы.

Такие же правила имеются в законодательстве о службе в прокуратуре, Следственном комитете, таможенных органах. Следовательно, в рамках дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции в этих органах не должны применяться нормативные акты, регламентирующие проведение служебных проверок (служебных расследований)¹.

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. № 70 «О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2008. № 6; Инструкцию о порядке проведения служебных проверок в системе Следственного комитета при прокуратуре

Единственное отличие правил, связанных с проведением «антикоррупционной» проверки на милитаризованной службе в отличие от государственной гражданской службы, состоит в том, что доклад о результатах проверки в альтернативном порядке может быть направлен в аттестационную комиссию, а не в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Нормативным основанием проведения «антикоррупционной» проверки подразделениями кадровых служб соответствующих государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений является Положение 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 поведению¹.

В п. 10 этого положения названы субъекты, которые вправе представлять в письменном виде информацию, на основании которой проводится такая проверка. Этим субъектам, если руководствоваться терминологией Ю.С. Адушкина, можно обозначить в качестве субъектов дисциплинарного обвинения², которые включены в перечень, носящий характер исчерпывающего. К ним относятся:

1) правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица;

ре Российской Федерации, утверждённую Приказом Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации от 24 июля 2009 г. № 29 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Инструкцию об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации, утверждённую Приказом ФТС России от 2 августа 2012 г. № 1557 // Рос. газета. 2012. 24 октября.

¹ Утверждено Указом 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 39. Ст. 4588.

² См.: Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. С. 67.

2) работники подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностные лица кадровых служб этих органов, ответственные за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

3) постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;

4) Общественная палата Российской Федерации;

5) общероссийские средства массовой информации.

Следует обратить внимание на то, что существенно различаются сроки проведения служебных проверок (служебных расследований, разбирательств) и проверок соблюдения антикоррупционного законодательства. В отношении государственных гражданских служащих и служащих таможенных органов служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении¹, в отношении военнослужащих срок разбирательства не должен превышать 10 суток с момента, когда командиру стало известно о совершении военнослужащим дисциплинарного проступка². В то же время общая для всех видов государственной службы «антикоррупционная» проверка осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о её проведении, который может быть продлен до 90 дней.

Имеются основания полагать, что если дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции урегулировано в федеральном законодательстве отдельно от общего дисциплинарного производства, то и порядок проведения «антикоррупционных» проверок – как часть такого производства – должен быть также установлен на уровне федеральных законов во избежание коллизий, которые имеют место. Например, в

¹ См.: ч. 6. ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; п.6 Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации.

² См.: ч. 3 ст. 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

системе таможенных органов месячный срок служебной проверки распространяется также и на проверку по факту нарушения антикоррупционного законодательства¹, что противоречит Указу Президента.

Субъекты проведения «антикоррупционной» проверки наделены несколько более широкими полномочиями, нежели субъекты обычной служебной проверки. Если, например, по законодательству о государственной гражданской службе в рамках проведения служебной проверки не предусмотрено совершение действий, выходящих за пределы внутриорганизационной деятельности аппарата государственного органа, то для «антикоррупционной» проверки прямо указано, что она может проводиться подразделениями кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений как самостоятельно, так и путём направления запроса в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»².

Факультативными участниками дисциплинарного производства по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства являются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационные комиссии), поскольку руководитель государственного органа по своему усмотрению вправе направлять доклад подразделения кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений о результатах проверки в данные комиссии. Их полномочия в дисциплинарном производстве определены Указом Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

¹ См.: подп. 5 п. 4 Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

В литературе отмечается необходимость повышения значимости этих комиссий в определении меры дисциплинарной ответственности для государственного служащего, поскольку, являясь коллегиальными совещательными органами, состоящими из разноплановых специалистов и независимых членов, они способны посредством обсуждения и дискуссий достоверно установить наличие события и состава коррупционного правонарушения и профессионально определить меру ответственности государственного служащего, в отношении которого ведётся дисциплинарное производство¹.

Таким образом, субъект дисциплинарной власти, решая вопрос о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, вправе руководствоваться двумя процессуальными документами:

- 1) докладом о результатах «антикоррупционной» проверки;
- 2) рекомендацией комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии).

Оба документа для носителя дисциплинарной власти являются рекомендательными (это даже отражено в названии второго), что снижает значимость органов, участвующих в производстве по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства. Об этом также говорит Н.В. Новосёлова, указывая, что комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов создаются лишь формально и на практике бездействуют, и полагая, что решения этих комиссий должны носить обязательный характер².

Сказанное ещё раз подтверждает высказанную нами ранее позицию о том, что нужно ограничить дискрецию субъекта дисциплинарной власти и обя-

¹ См.: Штаненко В.И. Значимость участия аттестационных комиссий воинских частей в процессе определения меры ответственности военнослужащих, совершивших коррупционные правонарушения // Право в Вооружённых Силах. 2012. № 8. С. 23-24.

² См.: Новосёлова Н.В. Конфликт интересов на государственной службе: некоторые проблемы правопонимания // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 39, 41.

зять его привлекать государственных служащих к дисциплинарной ответственности при наличии признаков состава коррупциогенного дисциплинарного проступка, если это установлено докладом о результатах «антикоррупционной» проверки и решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии).

3. Обстоятельства, которые должны быть учтены в производстве по делу, также являются существенным отличием дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции от общего дисциплинарного производства.

В качестве примера приведём формулировку ч. 2 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где говорится, что при применении взысканий за нарушения антикоррупционного законодательства учитываются характер совершенного служащим правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение им других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Аналогичная норма содержится во всех остальных законах, регулирующих порядок прохождения отдельных видов государственной службы, кроме службы в органах внутренних дел.

Мы уже обращали внимание на то, что в ряду перечисленных обстоятельств не нашлось места вине государственного служащего в совершении деяния. Вместе с тем, полагаем, что требование об установлении вины обязательно нужно включить в формулировку данной нормы.

Кроме того, исследователи небезосновательно указывают на то, что данная норма не согласуется с правилом о том, что государственный служащий *подлежит увольнению* в связи с утратой доверия. В такой ситуации не имеет

смысла все названные обстоятельства учитывать¹. Здесь законодателю необходимо установить системную взаимосвязь данного положения с нормой, предполагающей применение иных дисциплинарных взысканий. Правда, такая мера полностью вопрос не решит. Утрата доверия, являясь субъективной категорией, вряд ли может полностью зависеть от вышеназванных обстоятельств, поскольку они в значительной степени носят объективный характер.

4. Принятием Федерального закона от 21 ноября 2011 г. законодатель установил особую процедуру привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, военнослужащих и служащих правоохранительных органов в случае нарушения ими законодательства о противодействии коррупции. Отличие дисциплинарного производства по коррупционным проступкам от обычной процедуры рассмотрения дисциплинарных дел выражается в том числе и в наличии особых сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности.

В рамках общего порядка применения дисциплинарных взысканий по законодательству о государственной службе предусмотрено три срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности (один месяц со дня обнаружения дисциплинарного проступка, шесть месяцев со дня его совершения, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – два года со дня совершения дисциплинарного проступка). Дополнительно к этим срокам для служащих органов внутренних дел законодатель ввёл правило, согласно которому дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка². Кроме того, согласно ст. 49 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил Российской Федерации для военно-

¹ См.: Бараненкова И.В., Миронов О.И. Особенности дисциплинарной ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения // Право в Вооружённых Силах. 2012. № 8. С. 18-22.

² См.: ч. 6 ст. 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

служащих срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности ограничен одним годом со дня совершения дисциплинарного проступка.

Сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности установлены и для судей. В соответствии с ч. 6 ст. 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» решение о наложении на судью дисциплинарного взыскания не может быть принято по истечении шести месяцев со дня выявления дисциплинарного проступка, за исключением периода временной нетрудоспособности судьи, нахождения его в отпуске и времени проведения служебной проверки, и по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. Определяя повышенные сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности для судей, законодатель не установил никаких особенностей применительно к совершаемым ими коррупционным проступкам, т.е. сроки давности являются в данном случае такими же.

Что касается дисциплинарного производства, связанного с нарушениями законодательства о противодействии коррупции государственными служащими, законодатель сроки давности несколько модифицировал.

В частности, как указано в ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», взыскания за нарушения законодательства о противодействии коррупции применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении государственным гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения её материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Тем самым, законодатель не предусмотрел двухлетний срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности ввиду отсутствия в числе так

называемых коррупционных правонарушений деликтов, связанных с финансово-хозяйственной деятельностью служащего.

Следует обратить внимание на то, что законодатель упоминает не о моментах обнаружения и совершения правонарушения, а о дне поступления информации о его совершении. В связи с этим следует говорить о наличии исключений из традиционных видов давности привлечения к дисциплинарной ответственности (давность обнаружения и давность проступка¹). Кроме того, анализ вышеназванных положений позволяет установить различие не только в формулировках применительно к определению сроков давности, но и их принципиальное различие.

Если исходить из буквального смысла анализируемой нормы, момент совершения дисциплинарного проступка (несмотря на наличие формулировки «совершение коррупционного правонарушения») никакого значения не имеет, и государственный служащий может быть привлечён к дисциплинарной ответственности независимо от того, когда им был совершён дисциплинарный проступок, ведь срок давности исчисляется с момента поступления информации о совершении правонарушения. А момент поступления информации и момент совершения дисциплинарного проступка – это два абсолютно разных момента и временной интервал между ними может быть весьма существенным. Фактически оба срока давности (месячный и шестимесячный) связаны с моментом обнаружения дисциплинарного проступка, несмотря на то, что словосочетание «момент обнаружения» законодателем не используется.

Помимо этого, используемая законодателем формулировка не исключает её двоякого толкования относительно оснований применения этих сроков, поскольку не является ясным, в обоих ли случаях речь идёт о дисциплинарном проступке, совершённом уже известным лицом:

1) в случае если речь идёт о дисциплинарном проступке, совершённом одним и тем же уже известным лицом, то шестимесячный срок применяется то-

¹ См.: Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. С. 96.

гда, когда его течение приходится на период временной нетрудоспособности служащего, пребывания его в отпуске, другие случаи его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также время проведения проверки и рассмотрения её материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов;

2) второй вариант толкования обусловлен тем, что, устанавливая шестимесячный срок давности, законодатель не упомянул о государственном служащем, в отношении которого поступает информация о совершении дисциплинарного проступка. В этом случае можно предположить, что различие между основаниями применения названных сроков давности по нарушениям законодательства о противодействии коррупции будет обусловлено тем, возбуждается ли дисциплинарное производство в отношении уже известного лица или лишь по факту правонарушения. Если такое лицо установлено, то будет применяться месячный срок давности, если нет – шестимесячный. Несмотря на то, что данный вариант толкования менее вероятен, представляется логичным подобное правило установить отдельно, поскольку осуществление дисциплинарного производства по факту совершения дисциплинарного проступка требует больших временных затрат, нежели в случае, когда привлекаемый к ответственности служащий известен.

В связи с этим законодателю следует внести ясность в этот вопрос путём внесения изменений и дополнений в законодательство о государственной службе.

Необходимо обратить особое внимание на отсутствие срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности с момента совершения деликта. Существует пример в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹, когда законодатель, учитывая повышенную общественную вредность нарушений законодательства о противодействии коррупции, устанавливает по ним повышенный срок давности привлечения к административной ответственности – шесть лет со дня совершения административного право-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

нарушения (ч. 1 ст. 4.5), а при длящемся деянии – со дня обнаружения. При этом следует иметь в виду, что нарушение законодательства о противодействии коррупции как дисциплинарный проступок не является настолько вредным, чтобы давность привлечения к ответственности с момента его совершения не была ограничена никакими сроками.

В.К. Аулов и Ю.Н. Туганов, анализируя давностные сроки привлечения к дисциплинарной ответственности по действующему законодательству, отмечают, что, не являясь реабилитирующими по своей сути, они обозначают период правовой неопределённости положения правонарушителя и субъекта дисциплинарной власти, призванного осуществлять дисциплинарное производство, исходя из чего, законодатель по их истечении исключает привлечение делинквента к ответственности. Обозначенный подход является гарантией одновременного соблюдения прав и свобод человека и гражданина и интересов государства¹.

В связи с этим представляется необходимым предложить законодателю установить давностный срок привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупциогенные проступки с момента совершения дисциплинарного проступка. Несмотря на схожесть по степени общественной вредности дисциплинарных деликтов и административных правонарушений коррупциогенного характера, данное предложение не связано с унификацией сроков давности привлечения к соответствующим видам юридической ответственности. Это объясняется следующим.

Сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности должны быть относительно короткими по следующим причинам: во-первых, они должны быть достаточными для того, чтобы были собраны все необходимые доказательства, исследованы материалы дисциплинарного дела и вынесено по нему решение; во-вторых, они должны обеспечить гарантии для государственного

¹ См.: Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Пресекательные сроки дисциплинарной ответственности судей как антикоррупционная предпосылка // Российский судья. 2010. № 10. С. 26.

служащего от произвола со стороны носителя дисциплинарной власти, поскольку, как указывает А.А. Гришковец, откладывая применение в отношении служащего дисциплинарного взыскания, руководитель будет длительное время иметь на него мощный рычаг давления, вследствие чего сможет оказывать определённое воздействие на подчинённого, в том числе и в тех случаях, когда его требования будут небызупречны с точки зрения закона¹.

Поэтому когда в научной литературе отдельные авторы предлагают увеличить срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности, ничем это не обосновывая и не указывая конкретных сроков, можно возразить при помощи приведённого выше аргумента².

Таким образом, шестилетний срок давности привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, будучи оправданным в производстве по делам об административных правонарушениях, поскольку обозначенный выше тезис к нему неприменим, представляется чрезмерным и вредным для дисциплинарного производства по делам о коррупциогенных проступках. Поэтому мы предлагаем применить к данной ситуации правило о двухлетнем сроке давности с момента совершения дисциплинарного проступка, как по делам, связанным с нарушениями в финансово-хозяйственной сфере, поскольку не все нарушения законодательства о противодействии коррупции можно выявить оперативно, например открытие счёта в иностранном банке, находящемся за пределами Российской Федерации.

К сожалению, не имеют нормативного закрепления виды дисциплинарных проступков в зависимости от момента их окончания. Здесь вполне применима классификация, принятая для административных правонарушений, когда выделяют простые (одномоментные), длящиеся и продолжаемые правонаруше-

¹ См.: *Гришковец А.А.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // *Право и политика.* 2001. № 9. С. 70.

² См.: *Миннигулова Д.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы регулирования // *Евразийский юридический журнал.* 2012. № 2. С.118.

ния¹. При этом судебной практикой выработано определённое понимание длящихся правонарушений. Применительно к административным правонарушениям к таковым относят деяния (действия или бездействие), которые выражаются в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом².

Важность выделения длящихся правонарушений в административно-деликтном законодательстве состоит в том, что это позволяет определить момент, с наступлением которого начинает течь срок давности привлечения к ответственности. К таким деяниям неприменимо исчисление срока давности с момента их совершения, поскольку они растянуты во времени, в связи с чем данный срок исчисляется с момента обнаружения правонарушения.

Актуальность легитимации длящихся дисциплинарных проступков имеет место как для дисциплинарного производства в целом, так и для дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции в частности, поскольку к длящимся можно отнести целый ряд коррупциогенных деяний, например, участие государственного служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, осуществление им предпринимательской деятельности, его вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

В связи с вышесказанным мы рекомендуем законодателю установить длящиеся коррупциогенные дисциплинарные проступки и определить, что по ним срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности исчисляется с момента обнаружения. В то же время заимствование из законодательства об административных правонарушениях одинаковых сроков давности с момента совершения и обнаружения правонарушения мы считаем нерациональным

¹ См.: Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации. С. 30-32.

² См.: п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

применительно к дисциплинарному производству. Если его исчислять с момента обнаружения при деящемся проступке, то он должен быть меньше в силу того, что о нём уже известно носителю дисциплинарной власти в отличие от одномоментных дисциплинарных проступков, которые совершены, но могут быть ещё не выявлены. В такой ситуации вполне уместен тот срок, который сейчас используется в дисциплинарном производстве по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства, – шесть месяцев, однако в качестве исходной точки начала его течения следует всё же избрать не момент поступления информации о его совершении, а момент обнаружения, как это традиционно устанавливается в законодательстве.

Таким образом, подводя итог данному параграфу, следует отметить, что дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции имеет существенные особенности, которые связаны с получением объяснений от государственного служащего; с субъектами дисциплинарной проверки; с обстоятельствами, которые должны быть учтены в производстве по делу и со сроками давности привлечения к дисциплинарной ответственности. Кроме того, в тексте диссертации, в том числе в данном параграфе, мы неоднократно высказывали предложения по совершенствованию действующего законодательства о государственной-служебной деятельности применительно к механизму дисциплинарной ответственности, но основные концептуальные моменты возможного его развития будут изложены в последнем параграфе работы.

§ 3. Возможные направления совершенствования процессуальных норм по привлечению к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции

В научной литературе высказываются полярные точки зрения относительно нынешнего состояния и перспектив реформирования как антикоррупци-

онного законодательства в целом, так и законодательства о государственной службе и правовом положении лиц, замещающих государственные должности в частности.

Так, А.В. Коновалов оптимистично отмечает, что к настоящему времени в государстве в целом завершён этап по формированию правовой базы противодействия коррупции, основанной на международно-правовых механизмах, а в перспективе необходимо будет перейти от концепций и правил к реальным юридическим технологиям противодействия коррупции¹.

А.В. Коваль, напротив, утверждает, что принятие федерального закона о противодействии коррупции и ратификация ряда международно-правовых актов не являются адекватными инструментами для высокоэффективного противодействия коррупции, поскольку коррупция не только самовоспроизводна, но и неоднородна и трансформативна, в связи с чем требуется стратегический подход к разрешению данной проблемы².

А.С. Аванесян, обозначая в качестве особенности современного этапа противодействия коррупции переход от отдельных мер реагирования на частные проявления коррупции к применению системного подхода в сфере противодействия этому опасному социально-экономическому явлению, полагает, что предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы породили ещё большее её развитие, поскольку избыточное администрирование со стороны государства, в том числе федеральных органов исполнительной власти, серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов и препятствует проведению социальных преобразований³.

С нашей точки зрения, принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» и внесением изменений и дополнений в иные законодатель-

¹ См.: Коновалов А.В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 42.

² См.: Коваль А.В. Проблемы, возникающие при организации противодействия коррупционным проявлениям // Закон и право. 2009. № 10. С. 8.

³ См.: Аванесян С.А. О некоторых вопросах противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 6. С. 81.

ные акты федеральным законодателем была предпринята серьёзная попытка урегулирования как антикоррупционной политики государства в целом, так и государственно-служебной деятельности в частности.

Вместе с тем, сегодняшнее состояние нормативно-правовой регламентации дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции нельзя признать отвечающим основным принципам регулирования юридической ответственности в публично-правовой сфере деятельности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, поскольку, являясь децентрализованным в принципе, институт их дисциплинарной ответственности пополнился нормами, содержащимися не только в законодательстве, определяющем их правовой статус, но и в законе, который, будучи базовым для проведения в жизнь антикоррупционной политики государства, не может быть нормативным основанием конституционно-правовой, уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

Устанавливая дисциплинарную ответственность в Федеральном законе «О противодействии коррупции», законодатель обозначил увольнение в качестве единственно возможного дисциплинарного взыскания для государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, что явно не согласуется с законодательством, регулирующим дисциплинарную ответственность данных субъектов. Дисциплинарная ответственность, как отмечает М.Ф. Зеленов, подобно любому другому виду юридической ответственности, основана на вариативности мер, применяемых к правонарушителю¹. К тому же дисциплинарной и последующей судебной практикой подтверждается возможность и даже необходимость применения с учётом конкретных обстоятельств дела иных дисциплинарных взысканий в соответствии с законодательством о государственной службе. В связи с этим мы предлагаем исключить из Феде-

¹ См.: Зеленов М.Ф. Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 3. С. 56.

рального закона «О противодействии коррупции» все нормы, в которых речь идёт о безальтернативном увольнении (освобождении от должности) государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, а именно ч. 3 ст. 7.1, ч. 9 ст. 8, ч. 3 ст. 8.1, ч. 3 ст. 9, ч. 5.1 ст. 11. Для достижения целей дисциплинарной и иных видов юридической ответственности вполне достаточным будет наличие в данном законе отсылочной нормы, сформулированной в ч. 1 ст. 13 этого закона.

В настоящее время данная норма применительно к дисциплинарной ответственности отсылает правоприменителя к нормативным актам, в которых в разрозненном виде урегулированы вопросы наложения взысканий за дисциплинарные проступки, в том числе и за нарушения законодательства о противодействии коррупции (трудовое законодательство, законодательство о муниципальной службе и различных видах государственной службы). Такая разрозненность норм о дисциплинарной ответственности ещё задолго до принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» послужила основанием для формулирования выводов отдельными исследователями о необходимости кодифицировать дисциплинарное законодательство. В частности, В.В. Касюлин предложил разработать и принять Дисциплинарный кодекс сотрудников государственной правоохранительной службы¹. Не отрицают такой возможности и иные исследователи².

Н.Ю. Агафонова полагает, что нарушения дисциплины на службе должны быть систематизированы в Дисциплинарном кодексе, и за каждый вид такого нарушения должна быть определена мера ответственности³. П.Н. Шабанов и

¹ См.: Касюлин В.В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 177.

² См.: Колосков А.М. Некоторые вопросы совершенствования правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 3. С. 9; Дегтярёва А.А. К вопросу о дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 1. С. 52.

³ См.: Агафонова Н.Ю. Дисциплинарные взыскания в контексте ответственности государственных гражданских служащих. С. 90.

О.В. Люкина, рассуждая о совершенствовании механизма дисциплинарной ответственности судей, настаивают на принятии Основ дисциплинарного законодательства Российской Федерации¹.

По мнению А.В. Куракина, в целях создания для каждого должностного лица границ персональной ответственности нужно разработать и принять основы или кодекс дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти².

А.Н. Волков и О.В. Дамаскин в качестве актуального направления развития административного законодательства рассматривают принятие кодифицированного закона о дисциплинарных проступках, что позволит не только упорядочить дисциплинарную ответственность государственных служащих, но и определить содержание таких проступков, поскольку это необходимо для разработки профилактических мероприятий по предотвращению криминальных проявлений, в том числе коррупционного характера, а также для защиты прав государственных служащих от субъективизма и произвола³.

К предмету настоящего исследования изложенные мнения имеют отношение постольку, поскольку если кодифицировать дисциплинарное законодательство в целом, то будут систематизированы в едином акте и нормы о дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Однако мы не считаем возможным принятие законов, имеющих название «Дисциплинарный кодекс РФ» или «Основы дисциплинарного законодательства РФ», поскольку в них должны быть урегулированы все без исключения

¹ См.: Шабанов П.Н. Дисциплинарная ответственность судей: актуальные проблемы и пути их решения // Трибуна молодых ученых: Сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. Вып. 13. Правовой порядок в Российской Федерации: формирование, виды, эффективность. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2009. С. 375-376; Люкина О.В. Дисциплинарная ответственность судей в Российской Федерации // Российский судья. 2009. № 5. С. 45.

² См.: Куракин А.В. Государственная служба и коррупция: монография. М.: Nota bene, 2009. С. 227-228.

³ См.: Волков А.Н., Дамаскин О.В. Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. 2010. № 12. С. 17.

дисциплинарные отношения и объединены нормы всех отраслей права, которыми установлена в настоящее время дисциплинарная ответственность, но никем не было предложено ни одной концепции относительно возможного содержания этих законов.

Возможность принятия в ближайшей перспективе Дисциплинарного кодекса правоохранительной службы также сомнительна, поскольку у законодателя возникают серьёзные затруднения даже в том, чтобы принять единый закон о правоохранительной службе, несмотря на то, что данный вид службы был оформлен законодателем в качестве самостоятельной разновидности государственной службы ещё одиннадцать лет назад¹.

На наш взгляд, нормы о дисциплинарной ответственности должны учитывать специфику каждого вида государственной службы. Несмотря на определённое сходство по некоторым составам дисциплинарных проступков, особенно по составам нарушений законодательства о противодействии коррупции, имеются и существенные различия по порядку привлечения к ответственности, субъектам дисциплинарной власти, дисциплинарным взысканиям, которые практически невозможно преодолеть. Поэтому мы предполагаем, что развитие нормативно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих должно обеспечиваться путём совершенствования действующего законодательства, регулирующего правовое положение каждой из их разновидностей. Данный вывод, следовательно, актуален и для совершенствования дисциплинарных правил об ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Если оценивать сегодняшнее состояние нормативно-правового регулирования дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства, то изменения и дополнения, которые были внесены в законодательство о государственной службе Федеральным законом от 21 ноября 2011 г.

¹ См.: ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

№ 329-ФЗ, не следует считать окончательными. Унификация дисциплинарной ответственности и дисциплинарного производства в этом направлении, хотя и соответствует целям Федерального закона «О противодействии коррупции», является, однако, результатом недостаточной юридико-технической проработки текстов изменений и дополнений. Законодатель, не утруждая себя кропотливой работой по корректировке текстов статей каждого из федеральных законов, регулирующих государственно-служебные отношения, в части дисциплинарного производства по нарушениям антикоррупционного законодательства, разработал для всех видов государственной службы одинаковые правила, изложил их в двух статьях и включил в текст законов в наиболее подходящем для этого месте.

О формальном подходе законодателя к законотворческому процессу свидетельствует следующее обстоятельство. Параллельно с разработкой закона о внесении изменений и дополнений в законодательство о государственной службе в связи с совершенствованием организации противодействия коррупции законодателем велась подготовка закона о службе внутренних дел, который в итоге был принят спустя девять дней после принятия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ. Этим законом в Положение о службе внутренних дел Российской Федерации были внесены точно такие же изменения и дополнения, как и во все остальные законы, регулирующие государственно-служебные отношения, т.е. установлен аналогичный порядок дисциплинарного производства по коррупциогенным дисциплинарным проступкам. С 1 января 2012 г. данный порядок стал неактуален для служащих органов внутренних дел в связи с вступлением в силу Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», поскольку в этом законе отсутствуют специальные правила о привлечении к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, за исключением оснований для утраты доверия. Согласно ч. 1 ст. 97 этого Закона к сотрудникам

органов внутренних дел больше не применяется Положение о службе внутренних дел Российской Федерации. Таким образом, правила об особом дисциплинарном производстве по коррупционным проступкам применялись к служащим органов внутренних дел всего один месяц.

Данное обстоятельство свидетельствует об отсутствии у законодателя принципиальной позиции относительно незыблемости установленных им же правил. Из предыдущего примера можно сделать вывод о том, что дальнейшее совершенствование законодательства о государственной службе, а именно принятие федерального закона о правоохранительной службе, а также нового федерального закона о военной службе, проект которого разрабатывается Министерством обороны Российской Федерации в рамках реформирования Вооружённых Сил Российской Федерации, установит для дисциплинарного производства в системе данных видов службы единый порядок независимо от категории рассматриваемых дел.

Изложенные замечания не отменяют выводов, сделанных в предыдущих параграфах диссертации относительно необходимости совершенствования процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства, поскольку принятие названных законов не является вопросом ближайшей перспективы, а о возможной разработке нового закона о государственной гражданской службе даже не идёт и речи.

Таким образом, в настоящее время имеет смысл усовершенствовать действующую модель регулирования дисциплинарного производства по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства, упорядочив сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности, решив вопрос о необходимости установления вины лица, в отношении которого ведётся производство, определив обязанность субъекта дисциплинарной власти привлекать служащего к дисциплинарной ответственности при наличии признаков состава дисциплинарного проступка.

В этих целях, в частности, необходимо в Федеральном законе «О государственной гражданской службе», дополнить формулировку ч. 2 ст. 59.3 об обстоятельствах, подлежащих установлению по делам о коррупционных проступках, требованием установления виновности.

Кроме того, мы уже высказывали негативный отзыв о сомнительном с точки зрения общих категорий права понятии «утрата доверия», на появление которого с позиции критики отреагировали и другие исследователи. Однако было бы наивно полагать, что законодатель, положивший это понятие в основу дисциплинарных отношений в связи с усилением мер по противодействию коррупции, отреагирует на критику и в ближайшее время откажется от его использования в нормативных актах. Поэтому основная задача совершенствования законодательства о дисциплинарной ответственности в данном направлении состоит в том, чтобы предостеречь носителя дисциплинарной власти от необоснованного применения увольнения в связи с утратой доверия. В настоящее время норма об увольнении в связи с утратой доверия сформулирована, как руководство к действию при совершении хотя бы одного из перечисленных в ней деяний. Вместе с тем, не сами эти деяния обуславливают утрату доверия, а обстоятельства, при которых они совершены, и иные факторы.

В связи с этим мы предлагаем придать норме, изложенной в ч. 2 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следующий вид: «При решении вопроса об *утрате доверия* и при применении дисциплинарных взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, учитываются характер и тяжесть совершенного гражданским служащим нарушения законодательства о противодействии коррупции, *степень его вины*, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским 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 гражданским служащим своих должностных обязанностей».

Такой же вид должны приобрести аналогичные нормы, содержащиеся в законодательстве о милитаризованной службе.

Формулировку ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О противодействии коррупции», актуальную как для дисциплинарного производства в целом, так и для производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, следует изменить в целях обеспечения реализации принципа неотвратимости ответственности и изложить следующим образом: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя применяет следующие дисциплинарные взыскания...».

Сходным образом необходимо разрешить данную ситуацию и в законодательстве, определяющем статус военнослужащих, а также служащих правоохранительных органов, исключив дискреционные полномочия субъекта дисциплинарной власти по решению вопроса о привлечении или непривлечении к дисциплинарной ответственности.

Что касается вопросов регулирования сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности и уточнения используемой законодателем терминологии, то предложения уже были высказаны нами и подробно обоснованы в предыдущих параграфах работы.

Если обратиться к статусу лиц, замещающих государственные должности, то, по нашему мнению, норма, изложенная в ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», где говорится об увольнении (освобождении от должности) лиц, замещающих государственные должности, в связи с утратой доверия, является бессмысленной, декларативной и не может быть применена непосредственно без обеспечения её соответствующими процедурными нормами. Собственно говоря, применительно к отдельным государственным

должностям, таких процедур разработать невозможно. В связи с этим мы не считаем необходимым наличие в данном законе этой нормы, а акцент в правовом регулировании дисциплинарной (конституционно-правовой ответственности) названных субъектов за нарушения антикоррупционного законодательства необходимо сместить в сторону совершенствования законов, непосредственно устанавливающих их правовой статус, насколько это возможно, т.к. полная унификация вопросов привлечения их к ответственности – неразрешимая задача.

Таким образом, мы рассчитываем на учёт высказанных в данном параграфе и в иных разделах работы предложений федеральным законодателем в его законопроектной деятельности, поскольку, на наш взгляд, воплощение их в действительность позволит вывести нормативно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности за коррупциогенные правонарушения на уровень, обеспечивающий реализацию целей антикоррупционной политики Российского государства.

Заключение

В результате проведённого исследования можно заключить, что дисциплинарная ответственность является одним из важнейших административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы. Немаловажное значение имеет она и для обеспечения дисциплины в деятельности лиц, замещающих отдельные государственные должности (прежде всего, судей), и преодоления коррупциогенных проявлений при реализации ими своих полномочий.

Стимулирующий потенциал дисциплинарной ответственности трудно переоценить, поскольку она призвана предостеречь лиц, находящихся на государственной службе, от совершения иных деяний, характеризующихся как общественно опасные и запрещённых законодателем под угрозой применения уголовно-правовых санкций.

Этой позиции придерживается и законодатель, предпринявший попытку – сначала в 2008 году путём принятия Федерального закона «О противодействии коррупции», а затем и в 2011 г. внесением комплексных изменений и дополнений в законодательство о государственной службе и статусе лиц, замещающих государственные должности, – усовершенствовать механизм привлечения данных субъектов к дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционных правил.

Указанные в начале работы статистические данные по привлечению к дисциплинарной ответственности показывают с одной стороны, насколько аппарат органов государственной власти уязвим с точки зрения подверженности вредным для общества и государства проявлениям, но с другой стороны – насколько государство заинтересовано в их искоренении, ведь коррупция достигла таких пределов, что она не только препятствует нормальному развитию экономических процессов, влияет существенным образом на благосостояние граждан и их безопасность, но и опасна для самого государства.

Следует отдать должное законодателю в попытке разработать усовершенствованный механизм привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение коррупциогенных правонарушений, ведь до принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» о таких можно было говорить лишь условно, предполагая относимость тех или иных деяний к разряду коррупциогенных. Однако за последние пять лет законодатель существенно усилил нормативно-правовую основу деятельности по противодействию коррупции, с определённой степенью чёткости установив, какие деяния государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, способны оказать деструктивное влияние на нормальное функционирование государственного аппарата, порождая корыстную или иную личную заинтересованность при осуществлении ими должностных полномочий.

Вместе с тем, законодателем при разработке текста законов и механизма привлечения к дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции были допущены некоторые искажения общетеоретических представлений о сущности дисциплинарной ответственности и её отличительных особенностях, что отразилось на качестве нормативно-правовой регламентации служебно-дисциплинарных отношений. Данное обстоятельство и позволило провести комплексное монографическое исследование вопросов установления и применения дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства, достичь цели и предназначенных для её решения научных задач.

С одной стороны, законодатель унифицировал правила о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих различной видовой и ведомственной принадлежности за нарушения антикоррупционных стандартов поведения, совершенно обоснованно полагая, что в основе организации и функционирования государственной гражданской, военной и правоохранительной службы, составляющих единую систему, лежат общие принципы.

С другой стороны, был создан механизм параллельного существования двух видов производства по делам о дисциплинарных проступках – не связанных с коррупцией и коррупциогенных. В связи с этим в диссертации была предпринята попытка оценить отмеченные нововведения.

В настоящем исследовании установлено, что дисциплинарная ответственность за нарушения антикоррупционного законодательства характеризуется рядом особенностей, позволяющей выделить её на фоне дисциплинарной ответственности, применяемой в общем порядке, не только с точки зрения наличия особой группы составов дисциплинарных проступков, но и с позиции реализации специальных дисциплинарных процедур.

В то же время вызывает обоснованные сомнения нормативное установление в качестве одного из оснований дисциплинарной ответственности как государственных служащих, так и лиц, замещающих государственные должности, субъективно-психологической категории «утрата доверия», которая рассматривается законодателем в качестве юридического факта, с которым он связывает прекращение правоотношений на государственной службе или же прекращение деятельности на государственной должности, расширяя для субъекта дисциплинарной власти сферу субъективного усмотрения, ограничив её лишь перечнем деяний, в связи с совершением которых доверие может быть утрачено.

Нормы, устанавливающие саму возможность утраты доверия и связанные с ней последствия, по своей природе коррупциогенны. Они позволяют субъекту дисциплинарной власти не только уволить неугодного государственного служащего, допустившего, например, неточность при заполнении сведений о доходах или расходах, но и, напротив, оставить фактически безнаказанными реальных нарушителей законодательства о противодействии коррупции.

Вместе с тем, категория «утрата доверия» рассматривается законодателем в качестве одного из основополагающих средств, которые должны привести к усилению позиции субъекта дисциплинарной власти в деле противодействия коррупциогенным проявлениям в аппарате органа государственной власти. Си-

стемный подход к закреплению в законодательстве о противодействии коррупции, государственной службе и статусе лиц, замещающих государственные должности, данной категории свидетельствует о твёрдой убеждённости законодателя в её необходимости в деле противодействия коррупции, и нет никаких оснований полагать, что он от неё в ближайшей перспективе откажется. В связи с этим в рамках поставленной задачи по внесению предложений законодателю о совершенствовании механизма дисциплинарной ответственности в диссертации была предпринята попытка смоделировать скорректированный вариант процессуальных норм с тем, чтобы предельно ограничить дискрецию субъекта дисциплинарной власти, не позволив ему в произвольном порядке применять наиболее строгую меру дисциплинарной ответственности – увольнение.

Кроме того, не мог быть оставлен без внимания вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности исключительно за виновно совершённое деяние. Дисциплинарный проступок во всех нормативных актах, регулирующих дисциплинарную ответственность, рассматривается исключительно как виновно совершённое деяние, что соответствует общетеоретическим представлениям о сущности дисциплинарной ответственности. Однако из содержания законодательства о государственной службе, за исключением закона о службе в органах внутренних дел, следует, что порядок наложения дисциплинарного взыскания за нарушения законодательства о противодействии коррупции не предусматривает выяснения виновности лица, его совершившего, что, безусловно, вызывает внутреннюю несогласованность норм о дисциплинарной ответственности в каждом из законов, регулирующих государственно-служебные отношения. Названное обстоятельство также обусловило внесение предложений законодателю по совершенствованию соответствующих норм.

Кроме того, в диссертации была предпринята попытка представить законодателю изменённый вариант некоторых формулировок, которые на первый взгляд имеют вид предложения исправить сугубо технические недостатки. Однако данные коррективы носят сущностный характер. Речь идёт в первую оче-

редь о коррупционных правонарушениях, под которыми понимаются имеющие коррупционную основу деликты, являющиеся фактическим основанием всех видов юридической ответственности. В диссертации же было доказано, что нарушение законодательства о противодействии коррупции как дисциплинарный проступок не тождественно коррупционному правонарушению, поскольку дисциплинарный проступок не имеет признаков коррупции, обозначенных в законе о противодействии коррупции; он лишь имеет свойство способствовать возникновению коррупционных проявлений в аппарате государственной власти.

Также была доказана необоснованность употребления законодателем термина «взыскание» без обозначения его принадлежности к дисциплинарной ответственности, что имеет важное теоретическое значение, ведь использование законодателем подобного рода «усечённой» терминологии разрушает единство представлений о сущности дисциплинарной ответственности.

В работе также сделан ряд иных выводов, направленных на уяснение специфики дисциплинарной ответственности и дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, что нашло выражение в систематизации и научном анализе выявленных особенностей и внесении законодателю ряда предложений, направленных на усовершенствование механизма нормативно-правового регулирования данной сферы.

Библиографический список

1. Официальные документы и нормативные материалы

1.1. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят 17 декабря 1979 г. Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 319-325.

1.2. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

1.3. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2394.

1.4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заклучена в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

1.5. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

1.6. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

1.7. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

1.8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

1.9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

1.10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

1.11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

1.12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

1.13. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

1.14. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

1.15. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

1.16. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

1.17. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.

1.18. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

1.19. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

1.20. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

1.21. Федеральный закон от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30. Ст. 3613.

1.22. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

1.23. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3033.

1.24. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

1.25. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

1.26. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231.

1.27. Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

1.28. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228.

1.29. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

1.30. 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6730.

1.31. 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

1.32. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.

1.33. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50. Ст. 6954.

1.34. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

1.35. Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Рос. газета. 1995. 17 января.

1.36. Указ Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 47. Ст. 5742.

1.37. Указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23. Ст. 2197.

1.38. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 440.

1.39. Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

1.40. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21. Ст. 2542.

1.41. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах иму-

щественного характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21. Ст. 2543.

1.42. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21. Ст. 2544.

1.43. 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» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

1.44. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27. Ст. 3446.

1.45. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.

1.46. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

1.47. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. № 225 «О трудовых книжках» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 16. Ст. 1539.

1.48. Приказ Министра обороны РФ от 11 мая 2010 г. № 444 «О Порядке уведомления Министра обороны Российской Федерации о фактах обращения в

целях склонения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений» // Рос. газета. 2010. 18 июня.

1.49. Приказ Минкультуры РФ от 7 февраля 2011 г. № 55 «Об утверждении Положения о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства культуры Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 17.

1.50. Приказ Минобрнауки РФ от 1 апреля 2011 г. № 1447 «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства образования и науки Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений» // Рос. газета. 2011. 20 мая.

1.51. Приказ ФТС России от 2 августа 2012 г. № 1557 «Об утверждении Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации» // Рос. газета. 2012. 24 октября.

1.52. Приказ Минздрава России от 4 октября 2012 г. № 396н «О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федеральных государственных гражданских служащих Министерства здравоохранения Российской Федерации и руководителей Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства к совершению коррупционных правонарушений» // Рос. газета. 2013. 6 февраля.

1.53. Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. № 70 «О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2008. № 6.

1.54. Приказ Генпрокуратуры РФ от 6 мая 2009 г. № 142 «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными

гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений» // Законность. 2009. № 7.

1.55. Приказ Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации от 24 июля 2009 № 29 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в системе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

1.56. Указание Банка России от 8 апреля 2013 г. № 2991-У «О Перечне должностей Банка России, при приеме на которые граждане, претендующие на должности в Банке России, и служащие Банка России, занимающие указанные должности, обязаны представлять сведения 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» // Вестник Банка России. 2013. № 25.

1.57. Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2010 г. № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» // Рос. газета. 2010. 29 сентября.

1.58. Письмо Минтруда России от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

1.59. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

1.60. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

2. Монографии, учебники, учебные пособия

2.1. Агапов А.Б. Административное право: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2005. 983 с.

2.2. Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. 992 с.

2.3. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. А.И. Каплунова. М.: ДКО, СПб МВД России, 2009. 460 с.

2.4. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 397 с.

2.5. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1986. 125 с.

2.6. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т. 1. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. 396 с.

2.7. Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. 92 с.

2.8. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. 528 с.

2.9. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации: административно-правовые аспекты: монография. М.: РИОР, 2011. 360 с.

2.10. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение. Минск: Наука и техника, 1988. 328 с.

- 2.11. Гришкoveц А.А. Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришкoveц, Ю.В. Ростовцева, С.В. Кузьмина. М.: Дело и Сервис, 2014. 624 с.
- 2.12. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: монография. Екатеринбург: ИД УрПОА, 2005. 276 с.
- 2.13. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: Учебное пособие М.: НИЦ Инфра-М, 2013. 192 с.
- 2.14. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / Под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2009. 272 с.
- 2.15. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М.: Юристъ, 2004. 560 с.
- 2.16. Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2014. 574 с.
- 2.17. Корякин В.М. Коррупция в Вооружённых Силах: теория и практика противодействия: монография. М.: За права военнослужащих, 2009. 333 с.
- 2.18. Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): Учебник. М.: За права военнослужащих, 2008. 496 с.
- 2.19. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция: монография. М.: Nota bene, 2009. 328 с.
- 2.20. Куракин А.В. Теоретические основы административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы. М.: Лаборатория Книги, 2011. 96 с.
- 2.21. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. 444 с.

- 2.22. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву: теоретические проблемы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. 240 с.
- 2.23. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юристъ, 2004. 250 с.
- 2.24. Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2001. 304 с.
- 2.25. Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 272 с.
- 2.26. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. 296 с.
- 2.27. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966. 195 с.
- 2.28. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
- 2.29. Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. 232 с.
- 2.30. Наумов С.Н. Основы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы: монография. М.: Спутник+, 2011. 100 с.
- 2.31. Ноздрачёв А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.
- 2.32. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: монография. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011. 208 с.
- 2.33. Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. 848 с.
- 2.34. Ответственность в управлении / Отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1985. 303 с.

2.35. Павленко К.А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: Монография. Воронеж: Издательство «Научная книга», 2012. 174 с.

2.36. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. 335 с.

2.37. Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда. М.: Издательский Дом «Городец», 2005. 192 с.

2.38. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2004. 832 с.

2.39. Словарь иностранных слов. 10-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1983. 608 с.

2.40. Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2013. 164 с.

2.41. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. 569 с.

2.42. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 776 с.

2.43. Тимошенко И.В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс). Ростов н/Д: Феникс, 2007. 349 с.

2.44. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М.: Ось-89, 2009. 220 с.

2.45. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. 144 с.

2.46. Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2003. 450 с.

3. Диссертации и авторефераты диссертаций

- 3.1. Агафонова Н.Ю. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 22 с.
- 3.2. Бабелюк Е.Г. Ответственность государственных служащих Российской Федерации (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2005. 203 с.
- 3.3. Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 221 с.
- 3.4. Добробаба М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 236 с.
- 3.5. Жерлицын Б.И. Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1969. 19 с.
- 3.6. Завгородняя Л.В. Конституционно-правовые основы юридической ответственности государственных должностных лиц и государственных служащих: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. 26 с.
- 3.7. Иванова С.А. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 220 с.
- 3.8. Касюлин В.В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 210 с.
- 3.9. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 204 с.
- 3.10. Княгинина О.Н. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 208 с.
- 3.11. Колосков А.М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 245 с.

3.12. Колчеманов Д.Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 222 с.

3.13. Кремков В.В. Организационно-правовые механизмы преодоления коррупции в системе государственной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 21 с.

3.14. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Люберцы, 2008. 432 с.

3.15. Ломов А.М. Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. 238 с.

3.16. Нестерова Г.А. Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988. 199 с.

3.17. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. 202 с.

3.18. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 297 с.

3.19. Пономарёва Т.Л. Дисциплинарное производство в таможенных органах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 200 с.

3.20. Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. 200 с.

3.21. Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 170 с.

3.22. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 1996. 478 с.

3.23. Хатюшенко О.М. Административно-правовой статус государственного служащего в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 166 с.

3.24. Чистов А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 233 с.

3.25. Шевелевич А.А. Административно-правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 206 с.

4. Научные статьи

4.1. Абакумов Д.В. Институт доверия на государственной гражданской службе Российской Федерации // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. С. 95-96.

4.2. Аванесян С.А. О некоторых вопросах противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 6. С. 80-82.

4.3. Агафонова Н.Ю. Дисциплинарные взыскания в контексте ответственности государственных гражданских служащих // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011. № 1. С. 89-93.

4.4. Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 24-26.

4.5. Адушкин Ю.С. О введении административной и дисциплинарной ответственности судей // Право и политика. 2001. № 12. С. 40-46.

4.6. Астанин В.В. Принципы противодействия коррупции в российском законодательстве // Юридический мир. 2009. № 2. С. 43-46.

4.7. Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Некоторые пробелы в правовом регулировании дисциплинарной ответственности судей // Современное право. 2010. № 12. С. 39-42.

4.8. Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Правовые изъяны законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 4. С. 7-9.

4.9. Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Правовые проблемы дисциплинарной ответственности судей в Российской Федерации // Российский судья. 2010. № 2. С. 10-15.

4.10. Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Пресекательные сроки дисциплинарной ответственности судей как антикоррупционная предпосылка // Российский судья. 2010. № 10. С. 24-29.

4.11. Балаев А.Ш. Коррупция в свете принятого Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 7. С. 116-120.

4.12. Бараненкова И.В., Миронов О.И. Особенности дисциплинарной ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 8. С. 18-22.

4.13. Бахрах Д.Н. Дисциплинарное принуждение // Правоведение. 1985. № 3. С. 17-25.

4.14. Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 43-50.

4.15. Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. 2008. № 10. С. 40-41.

4.16. Белов В.Е. Противодействие коррупции в сфере государственных и муниципальных заказов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 3. С. 49-52.

4.17. Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 24-32.

4.18. Библик О.Н. Закон о противодействии коррупции нуждается в существенных изменениях // Современное право. 2010. № 3. С. 115-117.

4.19. Бочкарев С.А. О противодействии коррупции в Российской Федерации: новые подходы без инноваций // Право и политика. 2008. № 11. С. 2591-2594.

4.20. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты контроля за склонением государственных и муниципальных служащих к совершению коррупционных правонарушений // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 43-47.

4.21. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе как объект антикоррупционного контроля // Государство и право. 2012. № 6. С. 16-23.

4.22. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Формирование системы мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Вестник Саратовской государственной академии права. 2012. № 1. С. 65-70.

4.23. Буравлёв Ю.М. Коррупция в госаппарате: правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. 2008. № 11. С. 98-103.

4.24. Бялт В.С. Некоторые проблемные вопросы применения в органах внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде увольнения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 4. С. 38-41.

4.25. Бялт В.С. Обжалование сотрудниками органов внутренних дел наложенных дисциплинарных взысканий как элемент дисциплинарного производства // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. № 37. С. 24-27.

4.26. Василевич Г.А. Правовые аспекты борьбы с коррупцией // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 22-25.

4.27. Васильев С.В., Буянова Л.П. Некоторые проблемы противодействия коррупции // Закон и право. 2012. № 6. С. 91-92.

4.28. Вассерман Н.В. Правовые ограничения и запреты, связанные с замещением должностей государственной гражданской службы // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009. № 2. С. 115-118.

4.29. Векленко С.В., Панов С.Л. Принципы противодействия коррупции // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 3. С. 20-24.

4.30. Власенко Н.А., Грачёва С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68-80.

4.31. Волков А.Н., Дамаскин О.В. Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. 2010. № 12. С. 13-17.

4.32. Волков А.Н., Дамаскин О.В. Проблемы и перспективы развития законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. 2011. № 4. С. 46-50.

4.33. Воронцов С.А. Об использовании в противодействии коррупции в России основных принципов зарубежных антикоррупционных технологий, показавших высокую эффективность // Юрист-Правоведь. 2011. № 1. С. 88-94.

4.34. Глухов Е.А. Формулирование оснований привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 12. С. 5-12.

4.35. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 24-36.

4.36. Гришковец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. 2001. № 9. С. 57-73.

4.37. Дегтярёва А.А. К вопросу о дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 1. С. 51-53.

4.38. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 19-24.

4.39. Дементьев А.Н. Нормативное правовое обеспечение механизмов противодействия коррупции на муниципальном уровне // Противодействие коррупции на муниципальном уровне: сборник. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 167-232.

4.40. Добробаба М.Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Очерки новейшей камералистики. 2007. № 1. С. 15-18.

4.41. Добробаба М.Б. Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Современное право. 2008. № 4. С. 90-94.

4.42. Добробаба М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. 2012. № 5. С. 18-20.

4.43. Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 32-34.

4.44. Добробаба М.Б. Утрата доверия как основание для увольнения государственных гражданских служащих: проблема правопонимания // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. С. 96-97.

4.45. Добробаба В.В. Традиции и новации в правовом регулировании института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 29-31.

4.46. Евтушенко В.И., Аксёнова Е.Ф. Противодействие коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов // Современное право. 2012. № 12. С. 113-115.

4.47. Жданов А.Ф., Дидикин А.Б. Национальный план противодействия коррупции: механизмы реализации // Гражданин и право. 2009. № 1 . С. 3-8.

4.48. Зеленов М.Ф. Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 3. С. 54-59.

4.49. Землин А.И. Актуальные вопросы совершенствования организационно-правовых основ противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы // Публичное и частное право. 2012. № 3. С. 80-89.

4.50. Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 18-19.

4.51. Зорькин В.Д. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 42.

4.52. Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 3-7.

4.53. Калита И.А. Методы противодействия коррупции в российском законодательстве // Юрист ВУЗа. 2012. № 5. С. 61-66.

4.54. Калита И.А. Прокурорский надзор и противодействие коррупционным правонарушениям // Юрист ВУЗа. 2011. № 10. С. 54-60.

4.55. Карпович О.Г. Правовые меры по борьбе с коррупцией в России и Республике Беларусь (Союзном государстве) // Юридический мир. 2009. № 8. С. 26-30.

4.56. Коваль А. Государственная политика в области противодействия коррупции // Законность. 2010. № 10. С. 43-47.

4.57. Коваль А.В. Проблемы, возникающие при организации противодействия коррупционным проявлениям // Закон и право. 2009. № 10. С. 5-8.

4.58. Колосков А.М. Дисциплинарно-правовое принуждение и дисциплинарная ответственность сотрудников уголовно-исполнительной системы: содержание и соотношение // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 4. С. 42-44.

4.59. Колосков А.М. Некоторые вопросы совершенствования правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 3. С. 9-10.

4.60. Коновалов А.В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 42.

4.61. Корякин В.М. Должны ли подвергаться учёту и контролю доходы лиц гражданского персонала Вооружённых сил Российской Федерации, замещающих должности с коррупционными рисками? // Право в Вооружённых Силах. 2010. № 8. С. 89-91.

4.62. Корякин В.М. Обязанность военнослужащего представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (комментарий к статье 8 Федерального закона «О противодействии коррупции») // Право в Вооружённых Силах. 2009. № 3. С. 2-7.

4.63. Корякин В.М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 12-16.

4.64. 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.

4.65. Костенников М.В., Куракин А.В., Трегубова Е.В. Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Право и политика. 2009. № 1. С. 70-83.

4.66. Костюк О.Н., Корякин В.М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия как последствие неурегулированного конфликта интересов на военной службе // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 2. С. 34-37.

4.67. Костюк О.Н. Порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе // Мир современной науки. 2012. № 3. С. 4-12.

4.68. Кудашкин А.В., Беляков В.Н., Алексеев С.В. Проблемы противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 2. С. 6-10.

4.69. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Ещё раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. С. 3-8.

4.70. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 45-50.

4.71. Кузнецова Н.Ф. Обсуждение проблемы борьбы с коррупцией // Государство и право. 1993. № 2. С. 135.

4.72. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Гражданин и право. 2007. № 8. С. 3-13.

4.73. Куракин А.В. Коррупция в системе государственной службы и административно-правовые средства противодействия // Юстиция. 2009. № 3. С. 68-74.

4.74. Куракин А.В., Костенников М.В. Административно-правовые средства противодействия коррупционным рискам и взяточничеству в деятельности государственных и муниципальных служащих: комментарий // Право и политика. 2009. № 7. С. 1440-1447.

4.75. Куракин А.В. Национальный план противодействия коррупции и антикоррупционная составляющая законодательства о государственной службе Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 37-52.

4.76. Ларина Е.А. Коррупция и государственная власть // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 6. С. 42-44.

4.77. Летуновский В. В., Агеев А.А. О противодействии коррупции // Российская юстиция. 2010. № 1. С. 47-49.

4.78. Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9. С. 13-23.

4.79. Люкина О.В. Дисциплинарная ответственность судей в Российской Федерации // Российский судья. 2009. № 5. С. 44-46.

4.80. Малько А.В. Цели и наиболее эффективные юридические средства современной антикоррупционной политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 4. С. 39-44.

4.81. Мальцев Е.П. К вопросу о содержании термина «служебная дисциплина» и мерах дисциплинарной ответственности, предусмотренных за её нарушение в системе органов внутренних дел (полиции) // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 3. С. 111-116.

4.82. Мамочка Е.А. Новое противодействие коррупции в России // Бизнес в законе. 2012. № 3. С. 121 – 123.

- 4.83. Матвиенко Г.В. Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников таможенных органов // Современное право. 2011. № 4. С. 107-111.
- 4.84. Маюров Н.П., Бялт В.С. К вопросу о совершенствовании процедуры привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2010. № 3. С. 125-128.
- 4.85. Маюров Н.П., Бялт В.С. Проблемы административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 6. С. 176-179.
- 4.86. Миннигулова Д.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы регулирования // Евразийский юридический журнал. 2012. № 2. С. 116-118.
- 4.87. Миронов О.И. Справки о доходах как средство профилактики коррупции: как не стать случайной жертвой нововведений в законодательстве о противодействии коррупции // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 4. С. 20-23.
- 4.88. Нематов А.Р. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 44.
- 4.89. Новосёлова Н.В. Конфликт интересов на государственной службе: некоторые проблемы правопонимания // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 38-42.
- 4.90. Ноздрачёв А.Ф. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 165.
- 4.91. Нургалиев Р.Г. Антикоррупционная политика МВД России: стратегическое направление противодействия // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 3. С. 5-10.
- 4.92. Нурпеисов Д.К. Коррупция как проблема государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.

4.93. Овечко В.В. Меры противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2011. № 9. С. 17-18.

4.94. Павелкин А.В. Проблемы выявления (распознавания) коррупционных проявлений в воинских учреждениях // Право в Вооружённых Силах. 2009. № 11. С. 7-10.

4.95. Павленко К.А. Соблюдение служебной дисциплины как принцип правоохранительной службы в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 2. С. 343-349.

4.96. Позднышов А.Н., Аванесян С.А. Актуальные вопросы противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации // Юристъ-Правоведъ. 2012. № 1. С. 38-41.

4.97. Поляков М.М. Научно-теоретический анализ видов и форм деяний, имеющих коррупционное содержание // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2010. № 1-2. С. 382-387.

4.98. Попов В.И. Актуальные проблемы эффективности противодействия коррупции // Право и образование. 2009. № 6. С. 84-98.

4.99. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 9. С. 103-110.

4.100. Рамазанов Р.У. Правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации // Закон и право. 2011. № 2. С. 5-9.

4.101. Рогов А.С. О некоторых аспектах понимания конституционной ответственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 42-45.

4.102. Романовская О.В. О дисциплинарной ответственности судей // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 46-51.

4.103. Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 22-27.

4.104. Савин И.Г. Сравнительно-правовой анализ привлечения военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Военно-юридический журнал. 2010. № 7. С. 10-14.

4.105. Сафронова Е.В. Исполнение государственными гражданскими служащими обязанности по представлению сведений о доходах // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 29-31.

4.106. Сорочкин Р.А. Законодательные проблемы при реализации комплексного подхода в противодействии коррупции // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2012. № 4. С. 60-63.

4.107. Стариков Ю.Н. К вопросу о публично-правовом характере института государственной службы // Правоведение. 1997. № 1. С. 17-33.

4.108. Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3. С. 24-26.

4.109. Тихомиров Ю.А. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 161.

4.110. Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 159-169.

4.111. Туганов Ю.Н. Проблемы производства по дисциплинарным проступкам военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации // Современное право. 2007. № 4. С. 88-92.

4.112. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 6-14.

4.113. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7-14.

4.114. Хабриева Т.Я. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 160.

4.115. Церенов С.В. Проблемы противодействия коррупции на российском финансовом рынке: инсайдерская торговля и регулирование деятельности инвестиционных аналитиков и рейтинговых агентств // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 7. С. 64-70.

4.116. Чаннов С. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих за нарушения антикоррупционного законодательства // Вопросы трудового права. 2009. № 7. С. 53-59.

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

4.118. Чаннов С.Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2006. № 6. С. 62-66.

4.119. Чаннов С.Е. Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм // Российская юстиция. 2009. № 4. С. 5-6.

4.120. Чаннов С.Е. Публичная дисциплинарная ответственность государственных служащих: проблемы построения модели // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 40-42.

4.121. Шабанов П.Н. Дисциплинарная ответственность судей: актуальные проблемы и пути их решения // Трибуна молодых ученых: Сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. Вып. 13. Правовой порядок в Российской Федерации: формирование, виды, эффективность. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2009. С. 367-376.

4.122. Шишканов В.А. О некоторых проблемах применения дисциплинарных взысканий в отношении военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 4. С. 31-34.

4.123. Штаненко В.И. Значимость участия аттестационных комиссий воинских частей в процессе определения меры ответственности военнослужащих, совершивших коррупционные правонарушения // Право в Вооружённых Силах. 2012. № 8. С. 23-25.

4.124. Штаненко В.И., Цветков А.С. Увольнение военнослужащих в связи с утратой доверия // Право в Вооружённых Силах. 2013. № 2. С. 25-27.

5. Материалы правоприменительной практики

5.1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

5.2. Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 59-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литвинова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав подпунктом 8 пункта 13 Положения о квалификационных коллегиях судей и Положениями статьи 21, пункта 1 статьи 22 и абзаца второго пункта 2 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2008 г. № 1069-О-О // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.4. Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № № 64-О-О/2012 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.5. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2006 г. № ГКПИ06-170 // Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

5.6. Определение Верховного суда Республики Мордовия от 19 июля 2011 г. по делу № 33-1358/09 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.7. Апелляционное определение Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики от 2 мая 2012 г. по делу № 33-453/2012 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.8. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13 августа 2012 г. № 33-11474/2012 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.9. Определение Московского городского суда от 21 декабря 2012 г. N 4Г/8-9706/12 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.10. Кассационное определение Московского городского суда от 19 марта 2013 г. N 4Г/2-1833/13 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.11. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 3 апреля 2013 г. по делу № 33-2212/2013 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5.12. Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 21 мая 2013 г. по делу № 33-2011/2013 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

6. Интернет-ресурсы

6.1. Статистические сведения, опубликованные на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/85188/> [дата обращения 21 ноября 2013 г.].

6.2. Статистические сведения, опубликованные на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780/> [дата обращения 21 ноября 2013 г.].

6.3. Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО, опубликованное в Российской Федерации 15 марта 2013 г. на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/greco071212.pdf> [дата обращения 18.08.2013 г.]