

УДК 35.078
DOI 10.36511/2078-5356-2021-1-230-234

Коврова Вера Геннадьевна
Vera G. Kovrova

редактор редакционно-издательского отдела
Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России (142007, Москов-
ская область, Домодедово, мкрн Авиационный, ул. Пихтовая, 3)

editor of the editorial and publishing department
All-Russian institute of advanced training of the Ministry of Interior of Russian Federation (3 Pihovaya
st., Aviatsionny microdistrict, Domodedovo, Moscow region, Russian Federation, 142007)

E-mail: 5vozdux5@gmail.com

Правовые основы дисциплинарного принуждения как средство противодействия коррупции

Legal basis of disciplinary enforcement as a means of countering corruption

В настоящей статье рассмотрен институт дисциплинарного принуждения, исследованы мнения ученых, материалы судебной практики. В статье обосновывается, что институт дисциплинарного принуждения является базовым правовым институтом, одной из главенствующих функций которого выступает обеспечение режима государственной дисциплины в органах власти. В качестве значимого вопроса, настоятельно требующего своего разрешения при реализации основ института дисциплинарного принуждения, отмечен вопрос более детального правового регулирования ограничений, запретов и требований, установленных в отношении сотрудника органов внутренних дел в целях противодействия коррупции.

Сделаны выводы: для того чтобы действующее законодательство Российской Федерации было более систематизированным, предлагается объединить рассмотренные в статье нормы о дисциплинарном принуждении в полиции в едином источнике — статье 50.1 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о службе). По нашему мнению, положительный эффект вышеуказанного объединения норм будет достигнут вследствие того, что и сотрудники органов внутренних дел, и сотрудники подразделений по профилактике коррупционных правонарушений будут обращаться к единому источнику.

Ключевые слова: дисциплинарное принуждение, государственная служба, должностное лицо, нарушение, вина, принуждение, коррупция, увольнение, должностные обязанности, органы внутренних дел.

This article examines the institution of disciplinary coercion, examines the opinions of scientists, materials of judicial practice. The article substantiates that the Institute of disciplinary coercion is a basic legal institution, one of the main functions of which is to ensure the regime of state discipline in government bodies. The issue of more detailed legal regulation of restrictions, prohibitions and requirements imposed on an internal Affairs officer in order to counteract corruption is noted as a significant issue that urgently of the institution of disciplinary coercion.

Conclusions: in order to make the current legislation of the Russian Federation more systematic, it is proposed to combine the norms on disciplinary coercion in the police considered in the article in a single source. In our opinion, the positive effect of the above-mentioned consolidation of norms will be achieved due to the fact that both the police Department employees and employees of the departments for the prevention of corruption offenses will turn to a single source.

Keywords: disciplinary coercion, public service, official, violation, guilt, coercion, corruption, dismissal, official duties, internal affairs bodies.

Коррупция в последние годы напрямую мешает развитию современной России и является серьезной проблемой, которая затрагивает все аспекты жизни. Эффективность государственного управления достигается применением не одного, пусть очень авторитетного и привычного, средства — принятия законодательных актов, а использованием всех ресурсов правотворческого, правоприменительного, нормативного, этико-поведенческого и иного спектра действия. Современные геополитические проблемы порождают необходимость отвечать на вызовы безопасности, которые, в свою очередь, требуют разработки новых механизмов сотрудничества, координации экономической политики государств во избежание новых кризисов. Ни одно из названных направлений не может быть полностью реализовано без достижения ощутимых результатов в противодействии коррупции. Коррупция негативно влияет как на внутригосударственную жизнь, так и на межгосударственные связи: отрицательно сказывается на развитии международных коммерческих отношений, осложняет приток инвестиций, препятствует развитию конкурентной рыночной экономики, лишает страны и регионы возможности реализовывать свой экономический потенциал, а общество — позитивной социальной перспективы.

Вопросы реализации механизмов по противодействию коррупции, особенно в органах внутренних дел, все также находятся в зоне пристального внимания как высшего политического руководства страны, так и хозяйствующих субъектов, граждан Российской Федерации. Нарушения дисциплинарного характера образуют значительную группу проступков. Особый характер подобных правонарушений, специальный порядок их выявления и установления, а также наложения дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного нарушения, «привязка» к должностным обязанностям сотрудника органов внутренних дел, а также рост частоты применения этого инструмента юридического воздействия на поведение сотрудников на практике предопределили необходимость анализа института дисциплинарного принуждения.

В настоящее время все также стоит насущный вопрос поступательного усовершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Коррупционные проявления в самых различных областях государственной службы (и особенно в области осуществления деятельности полиции) имеют самые разнообразные формы, не позволяя в полном объеме реализовать государственно-

правовым институтам свои полномочия, подрывая их авторитет в глазах граждан. В связи с этим мы полагаем, что дисциплинарно-правовые и организационные средства, направленные на противодействие коррупционным проявлениям, должны применяться как в системе государственной службы, так и в целом в системе государственного управления.

В настоящее время институт дисциплинарного принуждения выступает как базовый правовой институт, обеспечивающий режим государственной дисциплины в органах власти. В последние годы наблюдается повышение интереса к существующим проблемам дисциплинарной ответственности и дисциплинарного принуждения, что проявляется в написании большого количества статей, в выступлениях на научных конференциях как молодых, так и авторитетных ученых по отдельным вопросам правового регулирования указанной тематики. В частности, И.Д. Фиалковской исследовались меры дисциплинарного принуждения в системе государственного управления [1, с. 249]. Д.А. Гришиным анализировались понятие и содержание служебно-дисциплинарного принуждения [2].

В правоприменительной практике институт дисциплинарного принуждения также является очень актуальным и востребованным, особенно в области реализации механизмов по противодействию коррупции в органах внутренних дел. Полагаем, что деятельность по предупреждению и пресечению коррупционных проявлений с помощью мер дисциплинарного принуждения необходима.

Принуждение является сложным социальным явлением, которое подлежит изучению в различных своих аспектах гуманитарными науками. Его правовая основа, являясь юридически закрепленными правилами поведения, присутствует в значительном количестве законов и подзаконных актов. Если рассматривать дисциплинарное принуждение в качестве метода, то юридическая ответственность в данном случае — это своего рода оперативная реакция государства на совершенное дисциплинарное правонарушение. Как подчеркивается Д.Н. Бахрахом, Б.В. Россинским и Ю.Н. Стариковым, под мерами принуждения следует понимать меры юридической ответственности, вследствие чего под самой ответственностью понимается разновидность принуждения. Из этого следует, что при выполнении карательной функции дисциплинарное принуждение может являться и наказанием [3, с. 494—495].

По мнению Ю.С. Адушкина, основой дисциплинарного принуждения выступают нижеследующие группы мер:

- 1) дисциплинарное пресечение, направленное на прекращение противоправных деяний;
- 2) восстановительные санкции, которыми обеспечивается охрана правоотношений в сфере соблюдения дисциплины (например, устранением вредного последствия допущенного дисциплинарного нарушения);
- 3) материальное дестимулирование, с помощью которого на нарушителя дисциплины оказывается дополнительное воздействие воспитательно-правового характера и, как следствие, он лишается определенных видов поощрения;
- 4) меры дисциплинарного взыскания [4, с. 147].

В свою очередь, как указывается А.И. Каплуновым, принуждение — это метод воздействия, с его помощью полномочные должностные лица преодолевают правовые аномалии. Им также обосновывается позиция, согласно которой под основой дисциплинарного принуждения следует понимать комплекс специфически обособленных групп принудительных мер, у которых не только общая цель и основание, но и общие правовые последствия, процедуры применения. Таким образом, это элементы, обуславливающие и характеризующие определенные способы принудительного воздействия при обеспечении правопорядка [5, с. 518].

Особенно значимым направлением применения мер дисциплинарного принуждения нам видится такой вид службы, как служба в органах внутренних дел, поскольку основным условием для успешного выполнения органами внутренних дел установленных задач является следование служебной дисциплине. Осуществляемые органами внутренних дел функции публичного управления специфичны. Безусловно, служба в ведомствах силового блока (полиция, Росгвардия и др.) не всегда проходит гладко, и спорных вопросов, как показывает анализ правоприменительной практики, возникает немало.

Таким образом, учитывая значимость и объем осуществляемых органами внутренних дел полномочий, особенно важным является минимизирование коррупционных проявлений в деятельности данной службы путем применения мер дисциплинарного принуждения. Так, при совершении коррупционного проступка к должностному лицу органов внутренних дел могут быть применены меры дисциплинарного принуждения (увольнение со службы, замечание, выговор, перевод на нижестоящую должность и т. д.). Причем, важным является то, что данная

мера воздействия не преследует цели унижения правонарушителя. Ее применение персонафицировано и закономерно. Иными словами, сотрудником органов внутренних дел в полной мере осознается тот факт, что им совершается коррупционное нарушение, а также то, что за данный проступок он будет привлечен к одному из вышеуказанных видов дисциплинарных взысканий.

Одними из самых распространенных в последнее время стали споры об увольнении за совершение коррупционного проступка. В этой части к порочащим относят довольно широкий круг дисциплинарных проступков. Так, наглядным тому примером являются такие проступки, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел с коррупционной целью, как:

1. Фальсификация данных, связанных с административными правонарушениями и уголовными преступлениями, если данные деяния были совершены с использованием занимаемого служебного положения.

Так, Ч., будучи участковым уполномоченным полиции, сфальсифицировал материалы дела об административном правонарушении, заведомо зная о невиновности Ф., умышленно составил в отношении нее протокол по части 1 статьи 6.8 КоАП РФ (незаконное хранение наркотиков) и внес в него заведомо ложные сведения. При этом в подтверждение совершения проступка предоставлена и аудиозапись разговора Ч. и Ф., из которой следует незаконность действий истца. Суд согласился, что подобное является порочащим проступком [6].

2. Соккрытие правонарушителя или преступника.

Не менее популярны случаи, когда сотрудники полиции «закрывают» глаза на правонарушения или преступления. Причем мотив чаще всего денежный или личный. Так, например, суд признал законным увольнение инспектора дорожно-патрульной службы за то, что он не стал документировать выявленное административное правонарушение на дороге, отпустил нарушителя, чем, по выводам служебной проверки, создал предпосылки для уклонения правонарушителя от установленной законом ответственности. При этом проверка выявила неоднократность таких действий со стороны инспектора [7].

В связи с этим считаем необходимым остановиться на системе дисциплинарного принуждения за совершение коррупционных проступков в системе органов внутренних дел более подробно.

Так, в соответствии с пунктом 5 главы 6 Указа Президента Российской Федерации от 14 ок-

тября 2012 года № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» (далее — Устав) сотрудники органов внутренних дел обязаны выполнять запреты и ограничения, установленные в целях противодействия коррупции.

Подобные положения содержатся также в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также ряде иных подзаконных актов. Выделяя наиболее значимые в части правового регулирования дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений, особо отметим положения, закрепленные в постановлении Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 года № 228, утверждающего Положение о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, а также приказ МВД России от 14 декабря 2016 года № 838, которым утвержден порядок представления сведений о доходах, расходах и иных юридически значимых обязательствах имущественного характера сотрудников органов внутренних дел.

Вышеуказанные законы и подзаконные акты — это далеко не исчерпывающий перечень, который составляет правовую основу дисциплинарного принуждения за коррупционные правонарушения. Ограничения и запреты, закрепленные в них, достаточно конкретно и определенно устанавливают правовые основы дисциплинарного принуждения. Соответственно, при нарушении указанных норм, совершении коррупционного правонарушения, на сотрудников органов внутренних дел могут налагаться дисциплинарные взыскания.

По нашему мнению, значимым вопросом, настоятельно требующим своего разрешения при реализации основ института дисциплинарного принуждения, является вопрос более детального правового регулирования ограничений, наложения взысканий за коррупционные правонарушения применительно к сотрудникам органов внутренних дел. Так, в Законе о службе отсутствуют нормы об ограничениях и запретах применительно к сотрудникам органов внутренних дел в целях противодействия коррупции, имеются только отсылочные нормы. В частности, нами имеется в виду следующее. В соответствии с положениями статьи 14 Закона о службе на сотрудника полиции распространяют свое действие ограничения, запреты и обязанности, которые установлены в законодательстве о про-

тиводействии коррупции, а также статьями 17, 18, 20 и 20.1 Закона № 79-ФЗ.

В свою очередь, Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» в настоящее время не установлены конкретные ограничения (запреты). Вместе с тем, статьей 30.1 указанного Закона предусмотрена возможность применить к сотруднику полиции взыскания в случае несоблюдения последним ограничений и запретов, которые устанавливаются для того, чтобы должным образом обеспечить противодействие коррупции. В этой же статье установлена отсылочная норма к «федеральному закону, определяющему порядок и условия прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел», то есть к Закону о службе.

В завершение и в целях систематизации действующего законодательства Российской Федерации предлагаем объединить указанные нормы в статье 50.1 Закона о службе. Полагаем, данное объединение положительно скажется как на институте дисциплинарного принуждения, так и на деятельности органов внутренних дел, так как и сотрудники органов внутренних дел, и сотрудники подразделений по профилактике коррупционных правонарушений будут обращаться к единому источнику.

Примечания

1. Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. Вып. 3 (2). С. 249—252.
2. Гришин Д.А. К вопросу о понятии и содержании служебно-дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 33—38.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005.
4. Адушкин, Ю.С. Теоретические вопросы советского дисциплинарного производства: административно-процессуальный аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1979. 199 с.
5. Административное право: учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. 536 с.
6. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16 декабря 2019 г. № 88-1913/20190. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.10.2020).
7. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 3 декабря 2019 г. № 33-29053/2019 по делу № 2-3195/2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.10.2020).

References

1. Fialkovskaya I.D. The relationship between discipline and legality in public administration. *Bulletin of the Lobachevsky Nizhny Novgorod State University*, 2014, issue 3 (2), pp. 249—252. (In Russ.)
2. Grishin D.A. On the issue of the concept and content of service-disciplinary coercion in the criminal Executive system. *Administrative law and process*, 2018, no. 6, pp. 33—38. (In Russ.)
3. Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. *Administrative law: textbook for universities*. 2nd ed., ed. and add. Moscow: Norm Publ., 2005. Pp. 494—495. (In Russ.)
4. Adushkin Yu.S. Theoretical issues of Soviet disciplinary proceedings: administrative and procedural aspect. Dissertation... candidate of legal sciences. 1979. 199 p. (In Russ.)
5. *Administrative law: textbook / under the general editorship of A.I. Kaplunov*. Moscow: DGC of the Ministry of internal Affairs of Russia, 2011. 536 p. (In Russ.)
6. Determination of the First cassation court of General jurisdiction of 16.12.2019 no. 88-1913/201990. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 21.10.2020). (In Russ.)
7. Appeal ruling of the Saint Petersburg city court of 03.12.2019 N 33-29053/2019 on delu61 no. 2-3195/2019. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 21.10.2020). (In Russ.)