

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. N 140. 30.06.2015.
7. Постановление ФАС Московского округа от 28 марта 2013 г. по делу № А40–74516/12–19–545 [Электронный ресурс]. — Документ опубликован не был. — Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 09.06.2019).
8. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Изд. 3 -е, М.: Статут, 2001.

Невирко Д.Д.

К вопросу о дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в контексте эффективности государственного управления

*Сибирский юридический институт МВД России
(Россия, Красноярск)*

doi: 10.18411/lj-11-2019-207

idsp: ljjournal-11-2019-207

Аннотация

В статье рассматриваются основные проблемы, связанные с правовым регулированием привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Делается вывод о несистемности и пробельности существующего на настоящий момент антикоррупционного законодательства.

Ключевые слова: противодействие коррупции, дисциплинарная ответственность, эффективность управления

Abstract

The article discusses the main problems associated with the legal regulation of bringing public servants to disciplinary responsibility for corruption offenses. It is concluded that the currently existing anti-corruption legislation is unsystematic and incomplete.

Keywords: anti-corruption, disciplinary responsibility, management efficiency

С момента принятия Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в Российской Федерации проведена огромная работа по правовому регулированию антикоррупционной деятельности. При этом антикоррупционное законодательство как минимум далеко от совершенства. Президент Российской Федерации В.В. Путин на ежегодной пресс-конференции 14 декабря 2017 г. также затронул проблему коррупции в правоохранительных органах, указав следующее: «иногда даже не знаю, что с этим делать». [1] Данная проблема неоднократно поднималась Президентом РФ и на расширенных заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти.

При этом, несмотря на то, что антикоррупционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется, многие антикоррупционные процедуры признаются не вполне эффективными, [2, 3, 4] таким образом, все еще остаются определенные сферы, требующие пристального внимания.

В рамках данной статьи выделены основные, по мнению автора, проблемы, снижающие эффективность дисциплинарных взысканий как средства противодействия и профилактики коррупционных правонарушений.

Первой проблемой является различие в подходах, связанных с правовой природой взысканий за нарушение антикоррупционного законодательства. Так представители различных территориальных подразделений МВД России в ходе судебных заседаний неоднократно указывали, что увольнение сотрудника в связи с утратой доверия не является мерой дисциплинарного взыскания, в связи с чем

соблюдение процедуры наложения дисциплинарного взыскания не требуется. Большинство ученых-правоведов рассматривают коррупционные правонарушения государственных служащих как разновидность дисциплинарных проступков, а взыскания за их совершение как меры дисциплинарной ответственности, отличающейся определенным своеобразием. [5, 6]

Несмотря на то, что в Обзоре практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014) а также в определении от 14 марта 2014 г. № 72-КГ13-12 Верховный Суд Российской Федерации однозначно высказался о дисциплинарном характере взысканий, практику несоблюдения процедуры и сроков наложения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений в территориальных органах МВД России удалось остановить только после внесения в Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений в части установления особого порядка привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.

К сожалению, многие ученые и правоприменители «забывают», о вышеуказанной правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой в части не урегулированной специальными нормами при наказании должностного лица за коррупционное правонарушение следует руководствоваться общими положениями закона, касающимися привлечения к ответственности за дисциплинарные проступки в целом. [4] Например, в литературе высказывается довольно спорное мнение о том, что к процедуре увольнения в связи с утратой доверия «не применяются требования, касающиеся порядка применения дисциплинарных взысканий, а именно: 1) не действует правило "одного взыскания за одно нарушение", т.е. увольнение возможно, даже если сотрудник ранее имел дисциплинарное взыскание за соответствующее нарушение». [7]

Во-вторых, отсутствие нормативно закрепленных критериев, которыми представитель нанимателя может руководствоваться при выборе дисциплинарного взыскания. Разумеется, неразумно требовать от законодателя включения в текст законов всех типовых ситуаций, связанных с коррупционными правонарушениями, однако полагаю, что наиболее строгие меры ответственности (в первую очередь, увольнение в связи с утратой доверия) следует урегулировать более детально, что особенно актуально в связи с несением в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» норм, связанных с ведением реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Первой попыткой унификации правоприменительной практики в рассматриваемой сфере можно считать подготовку «Обзора практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014). Однако данный обзор затрагивает только небольшую часть проблемных аспектов, связанных с привлечением к дисциплинарной ответственности. В целях устранения выявленных пробелов в 2015 г. были подготовлены «Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» (Письмо Минтруда России от 13.11.2015 № 18-2/10/П-7073). Однако уже через несколько месяцев в письме Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за

коррупционные правонарушения» данное ведомство рекомендовало использовать «Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» вместо вышеупомянутых рекомендаций. Учитывая, что в рассматриваемый период значительных изменений в антикоррупционное законодательство не вносилось, подобные действия Минтруда России наводят на мысль об отсутствии четких представлений, касающихся критериев при выборе дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения.

Вышеуказанный «Обзор», подготовленный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, не решает данную проблему. Так, в нем рассматриваются ситуации касающиеся выполнения государственными служащими обязанностей, предусмотренных ФЗ «О противодействии коррупции». Данная проблема частично была устранена с помощью обзоров, подготовленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации (которые, в основном, касаются вопросов квалификации коррупционных нарушений). [8, 9, 10, 11]

Третьей существенной проблемой в рассматриваемой сфере является отсутствие четких представлений и единой правоприменительной практики относительно сроков привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения. Например, крайне спорным (если быть точнее в корне неверным, противоречащим законодательству и существующей судебной практике) является утверждение о том, что «увольнение возможно независимо от того, когда (пять, десять лет назад, в начале карьеры сотрудника и проч.) было допущено нарушение, поскольку такое является безусловным основанием для утраты доверия к нему и влечет невозможность продолжения им службы». [7]

Сроки давности привлечения к ответственности выступают одним из центральных институтов законодательства, при этом они имеют не только теоретическую ценность, но и практическую значимость.

Применительно к срокам давности за коррупционные правонарушения, как это определено в ст. 51.1 Закона «О службе», законодатель совсем недавно внес изменения, которые на сегодняшний день позволяют ограничить представителя нанимателя в сроках привлечения к ответственности сотрудника органов внутренних дел, совершившего такое правонарушение.

В частности, часть 5 ст. 51.1 теперь ограничивает представителя нанимателя в сроках наложения взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции и увольнение в связи с утратой доверия. Такие взыскания налагаются *не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении сотрудником органов внутренних дел коррупционного правонарушения и не позднее трех лет со дня его совершения.*

Несомненно, внесенные изменения позитивно характеризует антикоррупционное законодательство РФ. Вместе с тем действующее законодательство не лишено отдельных недостатков, выявление и осмысление которых позволяет наметить вектор дальнейшего реформирования.

Законодателю следует определиться с моментом, с которого следует «исчислять» сроки давности. Поскольку формулировка «со дня поступления информации» не является конкретной. Например, в соответствии с письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22 ноября 2017 г. № 86-13-2017/Ип11279-17 «О направлении памятки по вопросам привлечения к юридической ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов» днем поступления информации следует считать момент ее получения представителем нанимателя (работодателем) либо уполномоченным на

принятие решения об организации проверки лицом. Где и как должна быть зафиксирована такая информация? Применительно к декларационной компании следует ли считать днем поступления информации дату принятия соответствующим должностным лицом сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера или же таким днем будет считаться день начала производства процедуры контроля за расходами в соответствии с Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». [12]

Приведенные примеры показывают, что законодательство и правоприменительная практика только в начале пути в части регулирования сроков давности. Законодательство содержит огромное число антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов, нарушение которых влечет наложение дисциплинарных взысканий. Однако, в настоящее время не существует единого универсального подхода к началу течения сроков давности по всем нарушениям. Разумеется, активно формирующаяся судебная практика частично устраняет данные пробелы, но это очень длительный процесс. Полагаю, что в целях снижения обращений в суд по фактам наказаний сотрудников за коррупционные нарушения необходимо нормативно закрепить моменты, с которых начинается течение сроков в целях привлечения к дисциплинарной ответственности. [12]

Таким образом, правила, касающиеся квалификации коррупционных правонарушений и выбора взысканий за их совершение в настоящее время содержатся в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», федеральных законах, регламентирующие порядок прохождения службы в отдельных государственных органах (например, Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), обзорах судебной практики, рекомендациях Минтруда России, рекомендациях и обзорах Генеральной прокуратуры России, письмах руководителей соответствующего органа государственной власти.

Подобное обилие актов, которыми руководствуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов и представители нанимателя при выборе соответствующего взыскания за коррупционное правонарушение приводит к существенным различиям в судебной и административной практике не только в различных регионах, но и в рамках одного органа государственной власти. Полагаю, что без решения данной проблемы невозможно будет говорить об эффективности антикоррупционной деятельности.

1. Официальный сайт Президента Российской Федерации URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/56378>.
2. Невирко Д.Д. К вопросу об эффективности процедур контроля над расходами лиц, занимающих государственные должности в контексте эффективности борьбы с коррупционными правонарушениями // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики : материалы XX международной научно-практической конференции (20–21 апреля 2017 г.) : в 2 ч. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2017 .
3. Невирко Д.Д. К вопросу о необходимости дифференциации антикоррупционных мер в рамках процедур контроля над расходами лиц, занимающих государственные должности // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики : материалы XXI международной научно-практической конференции : в 2 ч. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2018 г.
4. Невирко Д.Д. Проблемы усмотрения при привлечении государственных служащих к ответственности за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики : материалы XXII международной научно-

- практической конференции (4-5 апреля 2019 г.) : в 2 ч. / отв. ред. Н.Н. Цуканов. - Красноярск, 2019.
5. Исламова Э.Р. Проблемы, возникающие при привлечении государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Таврический научный обозреватель. – 2015 (октябрь). – № 2;
 6. Григорьев И.В., Крипак М.В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 5.
 7. Батрова Т.А., Корнеева О.В. Конкуренция "отрицательных" оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы // Журнал российского права. – 2017. – № 5.
 8. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О направлении памятки по вопросам привлечения к юридической ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов» от 21.04.2017. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>.
 9. Обзор практики реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 29.02.2016 № 86-13-2016/Ип1713-16. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>.
 10. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О результатах анализа докладных записок по итогам работы органов прокуратуры в области противодействия коррупции за 2016 год» № 86–13–2017/Ип3633–17 от 11.04.2017. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>.
 11. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в I квартале 2017 г.» от 02.06.2017. URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/met/inf/>.
 12. Невирко Д.Д., Дудина Н.А. Проблемы привлечения сотрудников органов внутренних дел к ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства : научно-аналитический обзор / Сибирский юридический институт МВД России; рук. Д.Д. Невирко. – Красноярск, 2019.

Павлов Е.Н., Маслов А.В.

История возникновения и развития ответственности за нарушение правил оборота наркотических средств и психотропных веществ в Российской Империи

*Центральный филиал Российского государственного университета правосудия
(Россия, Воронеж)*

doi: 10.18411/lj-11-2019-208

idsp: ljjournal-11-2019-208

Аннотация

В статье дается характеристика нормативных актов, регламентирующих ответственность за нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ в период существования Российской Империи.

Ключевые слова: преступление, уголовная ответственность, наркотические средства, психотропные вещества, история становления, нарушение правил оборота.

Abstract

The article describes the regulatory acts governing liability for violation of the rules for the turnover of narcotic drugs or psychotropic substances during the existence of the Russian Empire.

Keywords: crime, criminal liability, narcotic drugs, psychotropic substances, history of formation, violation of turnover rules.

Несмотря на попытки правоохранительных органов нашего государства снизить рост наркопреступности, он остается стабильно высоким. И, как отмечают специалисты, данный вид преступности характеризуется существенным уровнем латентности [18, С.3].