

# ПОЛИЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Б.Н. Комахин

## ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СЛУЖАЩИХ ЗА КОРРУПЦИЮ

**Н**аселение Российской Федерации, живущее в период массовой коррупции, болезненно оценивает отступление государственных и муниципальных служащих от конституционного принципа равенства всех перед законом и судом. Подавляющее большинство российских граждан не считает, что в России действительно все, и государственные гражданские служащие особенно, равны перед законом и судом.

Требования Конституции Российской Федерации обеспечивать такое равенство имеет особое значение для судей и привлекаемых к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей, которые осуществляют судебную власть и обеспечивают равную для всех судебную защиту прав и свобод.

Конституционный принцип равенства всех перед законом распространяется в равной мере на всех государственных и муниципальных служащих. Структура этого принципа состоит из трех элементов: равного объема прав и свобод человека, закрепленного в Конституции Российской Федерации и законах; равенства узаконенных обязанностей; равных для всех оснований юридической ответственности при одинаковом уровне антикоррупционного поведения субъектов, в том числе государственных и муниципальных служащих.

Кроме того, закон должен на равных основаниях защищать всех служащих от

коррупционных и иных неправомерных действий физических и юридических лиц. В этом прослеживается единство законодательного регулирования прав и свобод, относящихся к профессиональной деятельности служащих, на всей территории России<sup>1</sup>.

Приоритет закона укрепляет уверенность служащих в правоте, правильности своих антикоррупционных действий. Тем не менее, большое количество, сложность и темпы постоянных изменений различных законов, указов, постановлений и других нормативных актов по вопросам правонарушений затрудняют знание и правоприменение каждым служащим, достаточное для того, чтобы он мог в своей деятельности избегать их нарушений, одновременно пользуясь правовыми льготами, гарантиями<sup>2</sup>.

Возникает правомерный вопрос: как соотносится установление в законах различных льгот, привилегий и принцип равенства всех перед законом? Думается, что это не тождественные явления, несмотря на то, что принцип равенства всех перед законом не нарушается при установлении

<sup>1</sup> См.: Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 456.

<sup>2</sup> Об этом подробно пишет Ю.Н. Стариков в книге «Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, сомнения». – Воронеж. 2012.

льгот и контроля за их использованием, что, естественно, требует ответственного поведения служащих.

Законодательство, предусматривая дисциплинарную ответственность чиновников, раскрывает понятие дисциплинарного проступка, виды мер дисциплинарного воздействия на правонарушителей. Так, к дисциплинарным взысканиям относятся: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение<sup>3</sup>.

Конституционное требование равенства всех перед законом в и судом включает в себя следующие исходные положения: а) закрепление за всеми служащими, как и за гражданами равного объема прав и свобод во всех сферах жизни; б) определение равных для всех граждан возможностей реализации соответствующих прав и свобод, включая равный, одинаковый процессуальный порядок доступа к государственной службе; в) закрепление равенства в способах защиты, а также восстановление нарушенных прав и свобод, в том числе и служащих; г) равенство для всех граждан юридических обязанностей и закрепление в законодательстве равных, одинаковых для всех оснований юридической ответственности, независимо от способностей и заслуг гражданского служащего<sup>4</sup>.

Конечно, равенства в способностях не существует, и оно недостижимо даже теоретически. Возможности служащего профессионально, компетентно и антикоррупционно работать – это совокупность всех средств, которыми обладает человек, и которые позволяют ему удовлетворять ту или иную профессиональную потребность. Способности являются частью возможно-

стей. Понятие «возможности» более широкое, чем понятие «способности». Возможности включают в себя способности и многочисленные социальные институты.

Нельзя рассматривать равные возможности как одинаковые, поскольку природа каждого человека различна. Однако можно говорить о государственном гарантировании равного доступа к возможностям, в том числе доступ к государственной службе<sup>5</sup>.

Другим элементом равенства перед законом выступает равенство правовых обязанностей, которое обеспечивает возможность претворения в жизнь принадлежащих служащему, каждому гражданину прав и свобод. Юридические обязанности человека и гражданина являются условием оптимального взаимодействия государства, права, личности и представляют собой вид и меру государственно-целесообразного, разумного, полезного, объективно обусловленного поведения, призванного вносить порядок и «умиротворение» в жизнь<sup>6</sup>. Без равенства основных обязанностей невозможны ни антикоррупционные действия, ни реализация основных прав и свобод человека, ни объективная оценка результатов антикоррупционной деятельности служащих.

Оценка результатов деятельности нужна для корректировки системы оплаты труда, материальных и нематериальных вознаграждений, а также для служебных перемещений. Продвижение по службе – отличный способ признания новых профессиональных результатов в борьбе с коррупцией. Оценка необходима и для того, чтобы проинформировать людей о состоянии деятельности служащих в данной области.

<sup>3</sup> См., например: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 18 июля 2009 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ, 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>4</sup> См.: *Бондарь Н.С.* Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1996. – С. 150.

<sup>5</sup> См.: *Куракин А.В.* Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Государство и право. – 2003. – № 8. – С. 38.

<sup>6</sup> См.: *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2003. – С. 284; *Стабильность и развитие. Россия в системе глобальных трансформаций.* – М.: 2003. С. 25-29.

Кроме того, оценка выполняет и мотивационные функции, показывая служащему уровень льгот и вознаграждений, на которые он может претендовать. Здесь основными требованиями к антикоррупционному поведению служащего являются объективность со стороны оценивающего, особенно руководителя, повышение ответственности и четкое определение обязанностей служащих, повышение их зарплаты, установление механизмов отбора на должность и повышения по службе, призванные повысить привлекательность службы. Предполагается, что ключевым звеном в повышении ответственности служащих за коррупцию должны стать административные регламенты, которые четко очерчивают сроки исполнения того или иного задания и лиц, несущих за него ответственность.

К сожалению, вопросы ответственности служащих за коррупцию не проработаны в полной мере ни в федеральном, ни в региональном законодательстве.

Меры дисциплинарного пресечения фактов коррупционной деятельности в качестве основной цели имеют пресечение каких-либо совершаемых противоправных поступков и (или) предотвращение наступления различных общественно негативных последствий этих поступков. Некоторые авторы сводят такие меры к выговору и предупреждению о служебном несоответствии как средствам обеспечения дисциплинарного производства, тем самым существенно сужая их цель и последствия, что представляется неправомерным<sup>7</sup>.

Исходя из антикоррупционной практики государственных служащих, необходимо закрепить в служебном законодательстве, включая законодательство субъектов Федерации, возможности широкого применения к государственным служащим дисциплинарно-пресекательных мер в виде

увольнения с государственной службы. Эти меры следует применять к тем государственным служащим, которые допустили грубое или неоднократное нарушение антикоррупционных стандартов предоставления государственных услуг.

Понимание органом управления, служащим своей социальной ответственности может быть отражено в Кодексе профессиональной служебной деятельности.

В Кодексе должны найти отражение практически все формы обеспечения лучших качеств служащих как борцов с коррупцией – профессионализм и компетентность, инициативная деятельность, участие в развитии образовательных инновационных технологий, сохранение национальной и культурной самобытности народов, поддержка культуры и спорта, содействие развитию гражданского общества, меценатство и спонсорство и др.

Российское государство при развитии политики противодействия коррупции<sup>8</sup>, обязано, исходя из Конституции, учитывать антикоррупционные интересы субъектов Федерации, местного самоуправления, а также социальных групп, оппозиционных политических кругов. Названные меры имеют правовую регламентацию в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Согласно его положениям субъекты Федерации не вводят в свое законодательство дополнительные виды взысканий, не предусмотренные на федеральном уровне. Административная и уголовная ответственность (виды правонарушений, составы преступлений, порядок их применения) не рассматривается в региональном законодательстве.

С другой стороны, закрепление в служебном законодательстве возможности увольнения государственных служащих с целью защиты публичных интересов в

<sup>7</sup> См.: На это обстоятельство обращается внимание в кн. Росинского Б.В. Научно-практическое пособие по применению КОАП Российской Федерации. – М.: 2006.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

рамках субинститута дисциплинарного пресечения коррупционного поведения служащего требует установления и определенных гарантий для них. Проявляться это, в частности, может в возложении бремени доказывания факта возникновения коррупционной ситуации, делающей невозможной их дальнейшее пребывание на службе, на представителя нанимателя; в обязательной выплате денежной компенсации при увольнении служащего по этому основанию, если данная ситуация возникла не по его вине, и т.п.

Установление возможности безальтернативного прекращения служебных правоотношений путем использования мер дисциплинарного пресечения позволит решить и еще одну проблему, которая существует сейчас в служебном законодательстве. Вводя новые антикоррупционные механизмы на государственной службе, законодатель оказался перед необходимостью обеспечить их применение возможностью широкого использования мер юридической ответственности.

Так, например, ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>9</sup> в качестве санкции за невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений предусматривает только увольнение. Это однозначно вытекает из ч. 3 данной статьи, которая устанавливает, что «невыполнение государственным служащим должностной (служебной) обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Указание на «иные виды ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации» дает основание утверждать: при совершении такого правонарушения служащий привлекается либо к дисциплинарной ответственности в виде увольнения, либо к иным видам ответственности (административной, уголовной и прочей).

В связи с тем, если бы указанная статья требовала только привлечения служащего к дисциплинарной ответственности, без конкретизации санкции, это дало бы возможность недобросовестным руководителям «прикрывать» своих подчиненных коррупционеров, применяя за их проступки, лишь дисциплинарные санкции морального характера.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал на необходимость вытекающей из принципа справедливости дифференциации ответственности в зависимости от вины правонарушителя, фактора неоднократности и рецидива преступлений, половозрастных характеристик субъекта преступления. Так, например, служащий, занявшийся, в нарушение установленного запрета, предпринимательской деятельностью, безусловно, должен быть привлечен к ответственности.

Однако в зависимости от длительности данного нарушения, степени его вины, наличия или отсутствия негативных последствий такого нарушения он может быть уволен с государственной (муниципальной) службы либо на него может быть наложено иное взыскание.

Помимо дисциплинарного пресечения, в служебном законодательстве также могут использоваться и дисциплинарно-принудительные меры. Главное их отличие от мер дисциплинарного пресечения будет заключаться в том, что при их использовании служебная деятельность не пресекается (ни временно, ни постоянно). В то же

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

время на служащего накладываются определенные ограничения, например ограничение занимать определенные должности.

Вместе с тем, не отрицая в принципе возможности продолжения служебной карьеры государственного чиновника, осужденного за получение взятки или иные должностные преступления, вряд ли целесообразно допускать его назначение на должности, связанные с наличием организационно-распорядительных или административно-хозяйственных полномочий.

За совершение различных деяний, в том числе коррупционного характера, в связи со своей служебной деятельностью государственные служащие могут быть привлечены не только к дисциплинарной, но и материальной, административной, уголовной и, в отдельных случаях, конституционной ответственности<sup>10</sup>.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих не равнозначна дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, которая наступает по нормам трудового законодательства. Она регулируется преимущественно административным законодательством и носит специальный характер.

Поэтому, в первую очередь, необходимо уметь сформировать антикоррупционное поведение сотрудников как неотъемлемое средство обеспечения равенства всех перед законом и судом и действия принципа профессионализма и компетентности служащих. Под таким поведением следует понимать владение и использование сотрудниками органов управления новых и необходимых профессиональных навыков противодействия коррупции. Причем в понятие поведения сотрудников включается не только совокупность профессиональных навыков, но и поведенческих, а также антикоррупционное отношение к клиенту,

способность противодействовать коррупции с еще большей энергией, умение взаимодействовать с коллегами по антикоррупционной работе.

В современных условиях при подборе персонала служащих руководители обращают внимание на такие качества кандидатов, характеризующих их профессиональное поведение в антикоррупционной среде, как: уровень компетентности; ориентированность на изменение, модернизацию, т.е. эффективно работать в условиях перемен и устранение неопределенностей. Наряду с тем оцениваются: способность к освоению и использованию новых знаний и навыков противодействия коррупции; умелое взаимодействие не только с сотрудниками, но и умелая, своевременная ориентированность на антикоррупционные потребности клиентов, т.е. умение максимально понимать и удовлетворять интересы граждан (клиентов). Не следует недооценивать понимание сотрудников стоящих перед органом управления задач по борьбе с коррупцией и умение систематически добиваться их реализации.

Конечно, при оценке поведения и ответственности служащих у руководителей, наделенных правом привлекать к ответственности подчиненных, еще сохраняются слишком большие возможности в решении этих вопросов по своему усмотрению. В результате диспозитивность дисциплинарной ответственности позволяет использовать ее избирательно для воздействия на «принципиальных» служащих, не желающих выслуживаться перед коррупционным начальством. Их «приговаривают» жить по закону, в то время как для служащих, преданных руководителю, создается режим наибольшего благоприятствования и возможность безнаказанно совершать коррупционные проступки.

Для приведения законодательства о дисциплинарной ответственности государственных (муниципальных) служащих в соответствие с публичноправовыми це-

<sup>10</sup> См.: Прокошин В.А. Административное право. Учебник с антикоррупционными инновациями (Часть I). – М.: 2011. С. 388-395.

лями этого института необходимо строить его, основываясь на формировании в законодательстве достаточного перечня дисциплинарных проступков, посягающих на надлежащее функционирование государственной службы. За основу следует также брать определение соответствия тяжести совершенного проступка и наложенного взыскания; большей дифференциации дисциплинарных взысканий, налагаемых на служащих в зависимости от преследуемых при наложении антикоррупционных целей.

Основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности является именно совершение дисциплинарного проступка. При этом определения дисциплинарных проступков, сформулированные в служебном законодательстве, отличаются от содержащегося в ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>11</sup>.

В соответствии со ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>12</sup> законодатель посчитал основанием дисциплинарной ответственности не любое нарушение служебной дисциплины, а лишь неисполнение тех обязанностей, которые закреплены за государственным служащим по занимаемой им должности.

Данное положение критикуется в юридической литературе. Как отмечает Л.А. Чиканова, осуществляя профессиональную служебную деятельность в рамках структуры государственного органа, гражданский служащий не может быть свободен от соблюдения установленной в этом органе служебной дисциплины и, следовательно, ответственности за ее нарушение. В отличие от этого утверждения ст. 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>13</sup>, под дисципли-

нарным проступком указывает неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Более правильным выглядит определение дисциплинарного проступка, содержащееся в ст. 28.2. Федерального закона «О статусе военнослужащих»: противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности. Таким образом, под понятие дисциплинарного проступка на военной службе подпадает любое деяние военнослужащего, совершенное противоправно и виновно, если оно не влечет применения других видов юридической ответственности.

В отличие от административного и уголовного, дисциплинарное законодательство не содержит исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, в том числе за коррупционные правонарушения. Если говорить о нормах ТК Российской Федерации, то они устанавливают лишь перечень однократных, грубых нарушений трудовых обязанностей, за совершение которых работодатель может применить к работнику дисциплинарное взыскание в виде увольнения (п. 6 ст. 81 ТК Российской Федерации). Законодательство о государственной службе полностью восприняло данный подход. Введение указанного перечня в ТК Российской Федерации призвано защитить работника от необоснованного увольнения и фактически представляет собой пределы «восстановительной» дисциплинарной ответственности<sup>14</sup>.

В сфере же антикоррупционной деятельности служащих необходимо установление точного, исчерпывающего перечня грубых нарушений служебных

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

<sup>14</sup> Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. – М.: 2009. С. 117-121.

обязанностей с целью защиты антикоррупционного интереса.

Разумеется, не все дисциплинарные проступки на государственной службе одинаковы по направленности своего негативного воздействия. Неудачи с закреплением в законодательстве перечней конкретных составов дисциплинарных проступков в прошлом и отсутствие зримых успехов в этой сфере в настоящем, несмотря на наличие здесь определенных теоретических наработок, связаны, на наш взгляд, с тем, что все указанные попытки давались без четкого понимания факта появления целой системы законодательства о противодействии коррупции.

В отличие от дисциплинарной ответственности в трудовом праве, институт дисциплинарной ответственности в служебном и административном праве призван защищать не частный, а публичный и, что не менее важно, антикоррупционный интерес.

Как видно, реализация принципа равенства все перед законом и судом, означающего к тому же равные для всех основания юридической ответственности при одинаковом уровне поведения субъектов служебных правоотношений, имеет определенные особенности в различных странах.

А в отдельных государствах для защиты правовых ценностей допускается неравенство перед законом. Такое неравенство проявляется в особом порядке привлечения к ответственности президента, депутатов представительных органов власти, судей, прокуроров. Это неравенство перед законом (иммунитет) представляет собой привилегию, обеспечивающую правовую безопасность и независимость этих должностных лиц<sup>15</sup>.

В целях обеспечения реализации принципа равенства всех перед законом и судом в законодательстве о юридической ответ-

ственности<sup>16</sup> следовало бы также установить, что неприменение ответственности гражданских служащих в случаях, определенных законом, является, в свою очередь, правонарушением, влекущим повышенную ответственность виновного лица.

Существенной особенностью дисциплинарной ответственности государственных служащих является закрепление в законодательстве в отношении них более широко, чем в отношении обычных работников, перечня дисциплинарных взысканий.

Статья 192 ТК Российской Федерации предусматривает применение к работникам трех дисциплинарных взысканий: замечания, выговора и увольнения. Если законодательство о муниципальной службе этот перечень оставляет неизменным, то в рамках законодательства об отдельных видах государственной службы можно встретить значительное количество дополнительных взысканий, таких как: предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы (ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»); строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в должности; снижение в специальном звании на одну ступень; лишение нагрудного знака (ст. 38 Положения о службе в органах внутренних дел); предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации (ст. 29 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»).

Конечно, при таком многообразии дисциплинарных взысканий далеко не все они отличаются друг от друга по фактическим последствиям для государственного служащего. Понятно, что существенной спецификой для государственного служащего обладает применение к нему таких

<sup>15</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. – М.: Центр конституционных исследований. МОНФ, 1997. – С. 109; Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. – М., 2008. С. 666-670 и др.

<sup>16</sup> См.: Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2002. – С. 47.

взысканий за допущенную коррупцию, как понижение в классном чине, лишение нагрудного знака или тем более дисциплинарный арест.

При формировании системы дисциплинарных проступков имеет смысл предусмотреть на законодательном уровне более строгое взыскание в отношении служащего, совершившего дисциплинарный проступок коррупционного характера повторно.

В то же время предупреждение гражданского служащего о неполном должностном соответствии должно иметь более серьезные последствия, чем в настоящее время. Исходя даже из самого его названия, данное взыскание целесообразно применять к тем служащим, которые не полностью соответствуют замещаемой должности. В связи с этим вряд ли есть смысл в законодательстве стремиться автоматически снимать через год дисциплинарное взыскание в виде неполного должностного соответствия.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» также вводит ранее неизвестное дисциплинарное взыскание – освобождение от замещаемой должности, которое, по смыслу данной нормы, не тождественно увольнению с гражданской службы. С другой стороны, освобождение от замещаемой должности обнаруживает некоторое сходство с понижением в должности.

Однако освобождение от замещаемой должности не может предполагать перевод гражданского служащего на другую должность, поскольку перевод на другую должность не может применяться в качестве дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка.

Вероятнее всего в ходе применения данного дисциплинарного взыскания необходимо руководствоваться указанием ч. 10 ст. 58 Федерального закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Согласно этой статьи при освобождении гражданского служа-

щего от замещаемой должности в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе. Однако из текста закона остается неясным, на какую должность гражданской службы может претендовать правонарушитель, включенный в кадровый резерв. Не ясно, идет ли в данном случае речь о должности более низкого уровня, либо о должности такого же уровня, что и та, от которой он был освобожден<sup>17</sup>.

В трудовом и в административном законодательстве ограничивается применение такой меры дисциплинарного взыскания, как увольнение только определенными случаями. Однако в отношении освобождения от занимаемой должности такие ограничения отсутствуют. Иначе говоря, существующее положение дел, когда представитель нанимателя может за любой дисциплинарный проступок освободить гражданского служащего от замещаемой должности, фактически означает увольнение с государственной гражданской службы. Такая ситуация требует внесения изменений в действующее законодательство о гражданской службе, с тем чтобы в законе были четко указаны допустимые случаи применения такого дисциплинарного взыскания, как освобождение от замещаемой должности, постепенное введение в законодательство о государственной службе обязательного проведения перед наложением дисциплинарного взыскания служебного расследования или служебной проверки. В частности, служебная проверка как этап процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности за нарушение прав и свободы граждан предусматривается Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

<sup>17</sup> См.: Россинский Б.В. Комментарий к ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». – М.: 2005.



Равенство перед законом занимает особое место в системе юридической ответственности за недостатки в профессиональной деятельности служащих и применяется в системе всех видов юридической ответственности. В соответствии с указанным принципом при установлении в деянии лица основания юридической ответственности не принимаются в расчет ни его социальное положение, ни занимаемая должность, ни заслуги перед государством и обществом. Учитываются лишь общие признаки, которым должно отвечать совершившее это деяние лицо – возраст, по достижении которого возможно привлечение к ответственности, способность осознавать социальный смысл своего поведения (вменяемость).

Естественно, закрепление принципа равенства всех перед законом не может являться гарантией от его нарушений. Формально провозглашенный принцип правового равенства требует своего обеспечения, то есть принятия мер, способных сделать правовое наказание за коррупцию вполне возможным, действительным, реально выполнимым.

Необходимо отметить, что в большинстве стран Западной Европы руководители расследуют лишь случаи незначительных нарушений со стороны подчиненных. Серьезные нарушения, дисциплинарные проступки рассматриваются специальными государственными органами: Дисциплинарным советом (Люксембург), Административной комиссией (Франция) и др.

Мысль о необходимости передачи определенной части полномочий по наложению дисциплинарных взысканий специализированным органам высказывается Ю.М. Буравлевым, А.В. Куракиным<sup>18</sup>. В роли таковых

видятся специальные комиссии при органах управления государственной службой, аттестационные комиссии, а в перспективе – дисциплинарные или административные суды. При этом авторы предлагают сохранить действующую схему применения для таких дисциплинарных взысканий, как замечание или выговор. А прерогативу применения более серьезных взысканий, таких как предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение со службы, целесообразно было бы передать либо дисциплинарным, либо административным судам. На военной службе такая схема уже действует.

Безусловно, построение в России континентальной модели государственной службы требует дополнительных гарантий для государственных служащих от незаконных увольнений. В связи с этим, оставив само наложение дисциплинарных взысканий за внутренние дисциплинарные проступки в ведении представителя нанимателя, имеет смысл закрепить необходимость обязательной проверки его решений, влекущих прекращение служебных правоотношений специализированными органами в связи с коррупционными проступками служащих. К сожалению, существующие аналитические материалы не содержат отдельной информации относительно нарушения конституционного принципа равенства всех перед законом в сфере противодействия коррупции.

Вместе с тем, имеются основания утверждать, что, несмотря на существование некоторых недостатков в формировании антикоррупционно-правовых институтов контроля, дисциплины и ответственности, законодательство о государственной службе, его становление произошло в Российской Федерации. Оно развивается: разрабатываются новые предложения о правовом закреплении методов подбора кадров и оценки их деловых качеств, проведения аттестаций и конкурсов, причем сохраняются ранее действовавшие и оправдавшие себя приемы. Очерчен круг социальных гаран-

<sup>18</sup> См.: Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 5; Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. – М.: Юрист, 2008. С. 44-45.

тий, определены принципы государственной гражданской, правоохранительной службы, перечни государственных гражданских и правоохранительных, а также муниципальных должностей и т.д.

В любом государстве есть специальные органы, которые призваны следить за тем, чтобы данные принципиальные положения не нарушались. В России такими органами являются, прежде всего, прокуратура, суд и другие правоохранительные структуры.

В настоящее время надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является приоритетным направлением в деятельности этих органов. Защита прав и свобод человека и гражданина присутствует во всех без исключения надзорных мероприятиях. Реализация правозащитного потенциала российской правоохранительной системы происходит в основном при соблюдении принципа равенства всех перед законом и судом.

### Библиография:

1. Бондарь Н.С. Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1996. – С. 150.
2. Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы. – М., 2008.
3. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов, 2002.
4. Куракин А.В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Государство и право. – 2003. – № 8.
5. Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3.
6. Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 5.
7. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2003. – С. 284; Стабильность и развитие. Россия в системе глобальных трансформаций. – М.: 2003.
8. Прокошин В.А. Административное право. Учебник с антикоррупционными инновациями (Часть I). – М., 2011.
9. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. – М., 2009.
10. Куракин А.В., Костенников М.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 1. – С. 65 – 83. URL: [http://www.e-notabene.ru/pm/article\\_735.html](http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html)
11. Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 7. – С. 137 – 157. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_9954.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_9954.html)
12. Костенников М.В., Куракин А.В., Калита И.А. Прокуратура и противодействие коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 10. – С. 166 – 186. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_9929.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_9929.html)

### References (transliteration):

1. Bondar' N.S. Prava cheloveka i Konstitutsiya Rossii: trudnyi put' k svobode. – Rostov-na-Donu: Izd-vo Rostovskogo un-ta, 1996. – S. 150.
2. Buravlev Yu.M. Vidy yuridicheskoi otvetstvennosti v sisteme gosudarstvennoi sluzhby. – M., 2008.
3. Komkova G.N. Konstitutsionnyi printsip ravenstva prav i svobod cheloveka v Rossii / Pod red. V.T. Kabysheva. – Saratov, 2002.
4. Kurakin A.V. Voprosy ispol'zovaniya zarubezhnogo opyta bor'by s korruptsiei v pravovom regulirovanii gosudarstvenno-sluzhebnykh otnoshenii // Gosudarstvo i pravo. – 2003. – № 8.
5. Kurakin A.V. Mezhdunapodno-pravovye ictchniki administrativnogo prava v sfere protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 3.
6. Kurakin A.V. Administrativno-pravovye aspekty yuridicheskoi otvetstvennosti v mekhanizme protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2008. № 5.
7. Matuzov N.I. Aktual'nye problemy teorii prava. – Saratov: Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava, 2003. – S. 284; Stabil'nost' i razvitie. Rossiya v sisteme global'nykh transformatsii. – M.: 2003.
8. Prokoshin V.A. Administrativnoe pravo. Uchebnik s antikorrupsionnymi innovatsiyami (Chast' I). – M., 2011.
9. Channov S.E. Sluzhebnoe pravootnoshenie: ponyatie, struktura, obespechenie. – M., 2009.
10. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativno-pravovoe protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby i v deyatelnosti sotrudnikov politsii Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstv // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 1. – С. 65 – 83. URL: [http://www.e-notabene.ru/pm/article\\_735.html](http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html)
11. Kurakin A.V. Administrativno-pravovye aspekty yuridicheskoi otvetstvennosti v mekhanizme protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 7. – С. 137 – 157. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_9954.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_9954.html)
12. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Kalita I.A. Prokuratura i protivodeistvie korruptsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 10. – С. 166 – 186. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_9929.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_9929.html)