

На правах рукописи

ТЕРЕЩУК Сергей Сергеевич

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

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2024

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: **Черкасов Константин Валерьевич**
доктор юридических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»,
профессор кафедры административного,
финансового и информационного права

Добробаба Марина Борисовна
доктор юридических наук, доцент
ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
профессор кафедры информационного права и цифровых технологий

Ведущая организация Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «**Воронежский государственный университет**» (юридический факультет)

Защита состоится 19 сентября 2024 года в 15.30 на заседании диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им. Н.Г. Чернышевского, зд. 104, стр. 1, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/18-06-2024-2d.pdf>).

Автореферат разослан «___» июля 2024 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических
наук, доцент



В.В. Ныркoв

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

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

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

Согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции (далее – Закон № 273-ФЗ)³, за совершение коррупционных деяний установлены меры уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

Однако наблюдается ежегодный рост числа преступлений коррупционной направленности на государственной службе. Так, в 2021

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

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

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

году, по оценке Генпрокуратуры, было зафиксировано 33,2 тыс. таких преступлений, а по итогам 2022 года – 35,1 тыс. Более чем половину составили деяния, связанные со взяточничеством – 19,5 тыс. (55,5 %)¹. Изложенное обуславливает необходимость разработки мер по их своевременному предупреждению.

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

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

В то же время современная правовая регламентация дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе нуждается в значительном совершенствовании. Ряд его существенных вопросов остаются не урегулированными в достаточной мере. Не решенными остаются многие проблемные аспекты института дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений на государственной службе, который характеризуется специфическими основаниями и процедурой возбуждения дисциплинарного производства, порядком реализации процессуальной деятельности, что обосновывает актуальность выбора темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Проблемы предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации вызывают интерес у исследователей. Однако в существующих

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

диссертационных работах не уделяется необходимого внимания рассмотрению вопросов правового регулирования дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Такие исследования посвящены анализу общих вопросов противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации¹, либо касаются проблем уголовной ответственности за коррупционные преступления², а также выполнены в рамках изучения теории и практики реализации криминологических и уголовно-правовых мер предупреждения коррупции в органах государственной власти³. Процессуальные аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения исследуются в рамках отдельных глав и параграфов диссертационных работ⁴. В то же время отсутствуют специальные исследования в рамках кандидатских диссертаций, направленные на всестороннее рассмотрение проблем дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Ввиду динамичности отечественного законодательства, а также тенденций развития общественных отношений в сфере противодействия коррупции, положения ряда диссертационных работ по данной проблематике утратили свою актуальность.

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

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

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

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

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

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

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

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

Цель работы обусловила необходимость постановки следующих задач исследования:

- провести анализ законодательства и иных нормативных правовых актов, закрепляющих порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения;
- выявить сущностные признаки и определить содержание дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как вида дисциплинарного производства;
- сформулировать определение понятия дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе;
- определить совокупность принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе и проанализировать особенности их реализации;
- установить структурные элементы дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе;
- рассмотреть особенности деятельности субъектов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на

государственной службе, выявить проблемы ее нормативной регламентации, определить меры по их разрешению;

— обосновать научные выводы и конкретные предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, закрепляющие порядок применения мер дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений на государственной службе.

Методологическая основа диссертации составили общенаучные (диалектический, анализ, синтез, индукция, дедукция), а также частнонаучные методы (системный, статистический, формально-юридический).

Такие методы научного познания, как диалектический, анализ, синтез, индукция, дедукция, позволили сформулировать определения понятий и правовых категорий, связанных с темой исследования, а также определить оптимальные пути нормативной регламентации порядка разрешения дел о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

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

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

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

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых в области административного права и государственной службы: Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, С.Н. Братановского, В.М. Горшенева, А.А. Гришковца, М.В. Добробабы, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, А.И. Каплунова, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, М.А. Лапиной, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, М.Я. Масленникова, Ю.Б. Носовой, М.В.

Преснякова, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, А.С. Телегина, Ю.Н. Туганова, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, С.Е. Чаннова, К.В. Черкасова, А.Л. Юсупова, А.Ю. Якимова, О.А. Ястребова и других.

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

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

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

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

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, имеющие признаки научной новизны:

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

1) *дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе* – это регламентированная административно-процессуальными нормами и осуществляемая в процессуальной форме деятельность уполномоченных субъектов

дисциплинарной власти, обусловленная поступлением информации о признаках нарушения законодательства о противодействии коррупции, направленная на разрешение дела о коррупционном правонарушении и решение вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за него, имеющая своей целью предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений на государственной службе;

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

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

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

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

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

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

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

6. Обоснована необходимость установления требований к процедуре доказывания в служебно-дисциплинарном производстве, включая производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, формулирующих принципы относимости доказательств к рассматриваемому делу, их достоверности, допустимости и достаточности для принятия решения по существу. Бремя доказывания всех обстоятельств, имеющих значение для дела, предлагается возложить на должностное лицо, уполномоченное привлекать государственного

служащего к дисциплинарной ответственности, в том числе и за совершение коррупционного правонарушения.

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

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

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

10. Предложено расширить перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к военнослужащим за совершение коррупционных правонарушений. За коррупционные правонарушения и дисциплинарные проступки к ним следует применять одинаковые взыскания, а также увольнение в связи с утратой доверия.

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

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

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

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

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

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

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

Практическая значимость работы обусловлена наличием конкретных предложений, связанных с совершенствованием содержания нормативных правовых актов, регламентирующих порядок дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. На основе проведенного исследования разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

Апробация результатов исследования осуществлялась по следующим направлениям:

— опубликование 20 научных работ, в том числе 8 в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной

комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации;

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

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

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Общая характеристика дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе», состоящая из трех параграфов, посвящена анализу общетеоретических вопросов содержания понятия «дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе», выявлению его существенных признаков и системы принципов.

В первом параграфе «Дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как вид служебно-дисциплинарного производства» рассматриваются вопросы соотношения дисциплинарного производства, осуществляемого по общим основаниям и дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, определяется место дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе в структуре административного процесса.

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

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

государственного принуждения. По мнению автора, основанием возникновения административно-юрисдикционных производств является юридический факт, который влечет возникновение определенных общественных отношений, регламентированных нормами административного права. Содержанием таких общественных отношений выступает реализация мер административного принуждения.

В ходе исследования автором установлено, что критерием разграничения административно-юрисдикционных производств является основание возникновения конкретного дела (спора), а именно, юридический факт, влекущий возникновение правовых отношений, связанных с необходимостью предупреждения, выявления, пресечения противоправного деяния и устранения его последствий. Данный критерий позволил выделить в структуре административно-юрисдикционного процесса контрольно-надзорное производство; служебно-дисциплинарное производство; производство по делам об административных правонарушениях; исполнительное производство.

За совершение дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения государственные служащие подлежат привлечению к ответственности на основании одного из двух механизмов, предусмотренных законодательством. Автором поставлен вопрос о том, свидетельствует ли существование данных механизмов о наличии в структуре административного процесса двух самостоятельных административно-юрисдикционных производств – производства по делам о дисциплинарных проступках и дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

Основанием возникновения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе является наличие информации, свидетельствующей о признаках нарушения законодательства о противодействии коррупции. Анализ признаков состава дисциплинарного коррупционного правонарушения позволил определить его как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него обязанностей, ограничений и запретов, установленных нормативными правовыми актами в целях противодействия коррупции, за совершение которого должно быть применено дисциплинарное взыскание.

Помимо специфического основания, дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе характеризуется наличием собственных целей, задач, обязательностью применения взыскания к государственному служащему за совершение коррупционного правонарушения, а также усложненной процедурой применения взысканий. На основе указанных признаков автором сформулировано определение дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как регламентированной административно-процессуальными нормами и осуществляемой в процессуальной форме деятельности уполномоченных субъектов дисциплинарной власти, обусловленной поступлением информации о признаках нарушения законодательства о противодействии коррупции, направленной на разрешение дела о коррупционном правонарушении и решение вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности за него, имеющей своей целью предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений на государственной службе.

Во втором параграфе «Принципы дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе в Российской Федерации» анализируется совокупность основополагающих императивных требований, предъявляемых к содержанию правоотношений, возникающих в рамках деятельности уполномоченных субъектов дисциплинарной власти по привлечению государственных служащих к ответственности дисциплинарного характера за нарушение законодательства о противодействии коррупции.

По мнению автора, место дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе отражается на перечне его принципов. К общим принципам административного процесса, которые находят выражение в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, следует относить принцип законности, принцип равенства перед законом, принцип охраны интересов личности и государства. В число принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе также входят принципы служебно-дисциплинарного производства: принцип беспристрастности, принцип

объективности и всесторонности рассмотрения дела, принцип обоснованности дисциплинарного взыскания, принцип справедливости, принцип свободы выбора вида дисциплинарного взыскания, принцип оперативности, принцип необходимости установления вины государственного служащего. В свою очередь, частные принципы отражают специфику дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе и отличают его от иных производств в сфере административной юрисдикции. Это принцип унификации дисциплинарной ответственности государственных служащих за совершение коррупционного правонарушения; принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Автор констатирует, что выделенные принципы, выражая собой сущность процессуальной деятельности субъектов дисциплинарной власти по реализации рассматриваемого вида производства, неразрывно связаны между собой, что позволяет констатировать наличие их системы.

В третьем параграфе «Понятие и система стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях в системе государственной службы в Российской Федерации» рассматриваются существующие в науке взгляды относительно перечня и содержания стадий административного процесса и служебно-дисциплинарного производства.

До настоящего времени не выработано общепринятое определение стадии юридического процесса и стадии административного производства. Однако исследователи в качестве существенного признака стадии рассматривают наличие у нее собственной специфической цели или задачи. Также необходимо обратить внимание на то, что стадия административного производства является юридической категорией. Данное обстоятельство позволяет прийти к выводу, что ее цель должна быть юридически значимой, а именно, выражаться в достижении конкретного правового результата. Основываясь на указанных признаках, автор определяет стадию административного производства, в том числе дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, как относительно обособленную совокупность процессуальных действий, которые последовательно реализуются участниками производства в определенном порядке в рамках конкретных

временных границ с целью достижения самостоятельного правового результата, оформляемого процессуальным документом.

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

Анализируя совокупность стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, автор отмечает, что их не следует рассматривать в качестве простой суммы элементов. Необходимо обратить внимание на их системный характер и взаимосвязи. Наличие у совокупности стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе признака целостности; внутреннего деления на элементы, взаимодействующие между собой в определенном порядке; наличие свойств, которые не имеют отдельно взятые элементы, позволяет говорить о том, что такая совокупность обладает системным характером, обеспечивающим последовательное достижение задач производства.

Вторая глава «Виды стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях в системе государственной службы в Российской Федерации» посвящена анализу порядка процессуальной деятельности в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе.

В первом параграфе «Возбуждение дисциплинарного производства по факту совершения государственным служащим коррупционного правонарушения» раскрыты особенности первоначальной стадии производства.

Цель стадии возбуждения состоит в установлении возможности для рассмотрения дела по существу. На данной стадии требуется установить процессуальные условия, которые необходимы для определения законности

повода возбуждения дисциплинарного производства и достаточности оснований для этого. Соответственно, стадия возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе – это совокупность процессуальных действий, направленных на получение первичной информации о предполагаемом коррупционном правонарушении и обеспечение возможности рассмотрения дела по существу.

Обязательным этапом стадии возбуждения рассматриваемого производства выступает проведение проверки. Автор приходит к выводу, что проверку в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях необходимо понимать в качестве совокупности процессуальных действий, осуществляемых на стадии возбуждения дела, направленных на обеспечение субъекта дисциплинарной власти информацией о признаках коррупционного правонарушения в действиях или бездействии государственного служащего.

Автор обращает внимание на то, что действующее правовое регулирование возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе характеризуется недостатками и пробелами, что отрицательно сказывается на объективности последующего рассмотрения дела. Так, при проведении проверки в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях участие выборного профсоюзного органа не предусмотрено. Данный подход законодателя можно признать спорным, поскольку представление мнения обозначенного субъекта имеет своей целью обеспечение соблюдения прав и свобод государственного служащего, в отношении которого проводится проверка.

В перечне субъектов, имеющих право представлять информацию, выступающую основанием для проведения проверки, нормативные правовые акты не закрепляют государственного служащего. Однако представляется, что проверка также должна проводиться по заявлению самого государственного служащего в целях опровержения порочащих сведений, касающихся предполагаемого совершения коррупционного правонарушения. Устранение обозначенного пробела необходимо в целях обеспечения гарантий прав и законных интересов государственных служащих. Кроме того, требуется дополнение перечня оснований для проведения проверки

таким основанием, как поступление обращений граждан и организаций, они нередко являются потерпевшими от коррупционных правонарушений.

Еще одной проблемой, которая непосредственно сказывается на возможности своевременного возбуждения рассматриваемого производства, является отсутствие четкости в правовой регламентации порядка и сроков уведомления государственными служащими о фактах их склонения к совершению коррупционных правонарушений. Автор констатирует необходимость закрепления унифицированного для всех видов государственной службы порядка уведомления о фактах обращения в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений. Уведомление о поступлении к государственному служащему обращения в целях его склонения к совершению коррупционного правонарушения предлагается направлять не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления обращения, а в случае нахождения государственного служащего в отпуске, служебной командировке или отсутствия в связи с нетрудоспособностью – в первый рабочий день после его возвращения из командировки или день выхода на службу.

Автор обращает внимание на то, что наряду с общим порядком дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, законодательство закрепляет возможность применения взыскания на основании доклада подразделения кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в котором излагаются фактические обстоятельства совершения деяния. Упрощенная процедура применяется в случае, если государственному служащему не назначается дисциплинарное взыскание в форме увольнения в связи с утратой доверия. При этом необходимо наличие согласия служащего, его письменного объяснения и признания им факта совершения коррупционного правонарушения. Проведение проверки на стадии возбуждения дела в рамках упрощенного порядка не требуется. Однако упрощенный порядок снижает уровень правовых гарантий обеспечения объективности рассмотрения дела и обоснованности применения дисциплинарного взыскания. В связи с этим необходимо законодательное исключение возможности назначения дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе в упрощенном порядке.

Во втором параграфе «Рассмотрение дела о нарушении антикоррупционного законодательства государственным служащим» исследованы особенности и проблемы центральной стадии производства, представляющей собой совокупность процессуальных действий, направленных на установление фактических обстоятельств совершенного деяния, вины государственного служащего, привлекаемого к ответственности, и принятие обоснованного решения о применении дисциплинарного взыскания или об отказе в его применении.

Автор обосновывает целесообразность унификации срока направления доклада о результатах проверки должностному лицу, уполномоченному применять дисциплинарное взыскание за совершение коррупционного правонарушения. В соответствии со сложившейся практикой правового регулирования проведения служебной проверки в рамках производства, осуществляемого по общим основаниям, ее заключение подлежит направлению должностному лицу, уполномоченному применять дисциплинарное взыскание, в течение трех дней с момента окончания проверки, а срок его утверждения составляет пять дней с момента предоставления заключения. Установление аналогичного срока в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях представляется оптимальным и достаточным. Это позволит четко разграничить стадии возбуждения и рассмотрения дела и непосредственно повлияет на оперативность принятия решения по результатам рассмотрения доклада о проведении проверки.

Об обстоятельствах дела, которые влияют на содержание итогового процессуального акта, принимаемого на стадии рассмотрения, можно судить по результатам исследования совокупности доказательств. Важность правового регулирования института доказывания в административных производствах юрисдикционного характера обусловлена тем, что исследование доказательств позволяет принять обоснованное решение по делу, обеспечивая достижение задач производства. Поскольку доказательства занимают центральное место в процессе принятия решения о применении дисциплинарного взыскания, автор отмечает необходимость установления требований к процедуре доказывания в служебно-дисциплинарном производстве, включая производство по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе, формулирующих принципы

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

Автором выявлено наличие законодательного пробела, который выражается в отсутствии нормативно установленных требований к содержанию акта о применении дисциплинарного взыскания или об отказе в его применении. Такой акт по своей сущности выступает административным актом, основанным на правильном применении норм материального и процессуального права, объективном исследовании всех собранных по делу доказательств. Следовательно, необходимо закрепить в законодательстве, что он должен приниматься в письменной форме и содержать такие сведения, как обстоятельства совершения правонарушения, установленные при рассмотрении дела; статьи законодательных актов, предусматривающих дисциплинарную ответственность за совершение соответствующего коррупционного правонарушения; сведения о степени вины государственного служащего в его совершении, об объяснении государственного служащего по факту совершения коррупционного правонарушения, о соразмерности нарушения избранной мере ответственности.

Третий параграф «Реализация меры дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения на государственной службе» посвящен изучению проблемных вопросов заключительной стадии производства, имеющей целью своевременное обращение акта о назначении взыскания к исполнению, полное исполнение его положений и контроль за соответствующим исполнением.

Автор обращает внимание на то, что реализация меры дисциплинарной ответственности не завершается фактом вручения акта и его подписания государственным служащим. Взыскания продолжают действовать весь период времени до момента их снятия в связи с истечением годового срока, установленного законодательством. При этом в отличие от служебно-дисциплинарного производства, которое осуществляется по общим основаниям, нормативные правовые акты не предусматривают возможности

досрочного снятия взыскания в рассматриваемом производстве. Юридическим фактом, которым обусловлено снятие дисциплинарного взыскания, является истечение срока в один год со дня его применения. Вместе с тем несмотря на наличие обозначенного запрета, не все нормативные правовые акты, определяющие порядок рассматриваемого дисциплинарного производства, запрещают применять меры поощрения в период действия взыскания. По мнению автора, отрицательные последствия реализации дисциплинарной ответственности в отношении государственных служащих должны проявляться в том числе в невозможности применения к ним мер поощрения в течение всего срока, когда государственный служащий считается имеющим взыскание. В связи с этим предложено установить законодательный запрет на применение мер поощрения к государственным служащим в период времени, когда они считаются имеющими взыскание за совершение коррупционного правонарушения, за исключением награждения в связи с совершением подвига, за проявленные мужество, смелость и отвагу.

Законодательство предусматривает возможность применения к государственному служащему различных взысканий. К военнослужащим по итогам дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях помимо увольнения в связи с утратой доверия, может быть применен лишь один вид дисциплинарного взыскания – выговор. Узкие пределы усмотрения при выборе дисциплинарного взыскания противоречат принципу справедливости его назначения, который предполагает необходимость учета характера и тяжести совершенного деяния. В связи с этим автором предложено расширить перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к военнослужащим за совершение коррупционных правонарушений. За коррупционные правонарушения и дисциплинарные проступки к ним следует применять одинаковые взыскания, а также увольнение в связи с утратой доверия.

В заключении диссертации формулируются основные выводы по итогам исследования и предложения по совершенствованию нормативных правовых актов.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

*Статьи в рецензируемых научных изданиях,
перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России*

1. *Терещук, С.С.* О дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе / С.С. Терещук // Государственная служба и кадры. – 2022. – № 4. – С. 103-106 (0,5 п.л.);
2. *Терещук, С.С.* О понятиях и принципах дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях на государственной службе в Российской Федерации / С.С. Терещук // Закон и право. – 2022. – № 11. – С. 67-69 (0,5 п.л.);
3. *Терещук, С.С.* О понятии и стадиях дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях в системе государственной службы в Российской Федерации / С.С. Терещук // Закон и право. – 2022. – № 12. – С. 93-95 (0,5 п.л.);
4. *Терещук, С.С.* К вопросу о разграничении дисциплинарного проступка и дисциплинарного коррупционного правонарушения / С.С. Терещук // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 1. – С. 137-142 (0,5 п.л.);
5. *Терещук, С.С.* Система принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе / С.С. Терещук // Гуманитарные и юридические исследования. – 2023. – Т. 10. – № 2. – С. 300-306 (0,5 п.л.);
6. *Терещук, С.С.* К вопросу о системе стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях / С.С. Терещук // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 2. – С. 339-346 (0,5 п.л.);
7. *Терещук, С.С.* Проверка в рамках дисциплинарного производства по факту совершения государственным служащим коррупционного правонарушения / С.С. Терещук // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 5. – С. 154-160 (0,5 п.л.);
8. *Терещук, С.С.* Проблемы правового регулирования стадии рассмотрения дела в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе / С.С. Терещук

// Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 4. – С. 191-198 (0,5 п.л.).

Статьи в иных научных изданиях

9. *Терещук, С.С.* Коррупционные правонарушения: признаки, виды и особенности проявления в условиях военной службы / Н.А. Репях, С.С. Терещук // Труды Военно-космической академии А.Ф. Можайского. – СПб., 2019. – № 666. – С. 296-305 (1,1 п.л.);

10. *Терещук, С.С.* Юридическая ответственность военнослужащих за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (проблемы и противоречия правоприменения) / Н.В. Селихина, С.С. Терещук // Труды Военно-космической академии А.Ф. Можайского. – СПб., 2019. – № 667. – С. 426-431 (0,8 п.л.);

11. *Терещук, С.С.* Осуществление органами военной прокуратуры надзора за соблюдением военнослужащими запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции / С.С. Терещук // Электронное научное издание «Военное право». – 2019. – № 4. – С. 215-220. (0,5 п.л.);

12. *Терещук, С.С.* К вопросу о повышении эффективности осуществления органами военной прокуратуры надзора за соблюдением военнослужащими законодательства о противодействии коррупции / С.С. Терещук // Электронное научное издание «Военное право». – 2019. – № 5. – С. 143-148 (0,4 п.л.);

13. *Терещук, С.С.* Возникновение и развитие ответственности военнослужащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции в период до начала XX в. / С.С. Терещук // Вестник университета. – 2019. – № 7. – С. 139-143 (0,5 п.л.);

14. *Терещук, С.С.* Основания юридической ответственности военнослужащих за нарушения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции / С.С. Терещук // Электронное научное издание «Военное право». – 2019. – № 6. – С. 149-154 (0,4 п.л.);

15. *Терещук, С.С.* Реализация военными прокурорами полномочий по привлечению к административной ответственности за несоблюдение ограничений на привлечение к трудовой деятельности бывших военнослужащих / С.С. Терещук // Реализация международных антикоррупционных конвенций в Российской Федерации: сборник материалов научно-практической конференции (Москва, 7 декабря 2018 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; сост. А.Д. Ильяков. – М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2019. – С. 100-107 (0,6 п.л.);

16. *Терещук, С.С.* К проблеме соотношения производства по делам о совершении государственными служащими нарушений коррупционного характера и дисциплинарного производства / С.С. Терещук // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: сборник научных трудов по материалам международного научно-практического круглого стола памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Кони (Саратов, 7 октября 2022 г.) / [под общ. ред. А.Ю. Соколова; редкол: А.Ю. Соколов и др.]. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН», 2022. – С. 287-291 (0,3 п.л.);

17. *Терещук, С.С.* К вопросу о сущности дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе как вида служебно-дисциплинарного производства / С.С. Терещук // Право. Законодательство. Личность. – 2023. – № 1. – С. 63-66 (0,3 п.л.);

18. *Терещук, С.С.* Особенности стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях / С.С. Терещук // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 24 марта 2023 г.) / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова; сост.: А.И. Каплунов,

А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 599-605 (0,4 п.л.);

19. *Терещук, С.С.* О некоторых проблемах реализации принципов служебно-дисциплинарного производства при рассмотрении дел о дисциплинарных коррупционных правонарушениях / С.С. Терещук // Человек и право-XXI век. – 2023. – Выпуск 2. – С. 123-132 (0,5 п.л.);

20. *Терещук, С.С.* Проблемные вопросы возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе / С.С. Терещук // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч. – практ. конф., посвящ. памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, в рамках III Саратовской юридического форума «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (Саратов, 8 июня 2023 г.) / под общ. ред. А.Ю. Соколова; редкол. А.Ю. Соколов и др. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН», 2023. – С. 204-208 (0,3 п.л.).