

На правах рукописи

ЮСУПОВ Артур Леонидович

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

12.00.14 – административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени

кандидата юридических наук

Саратов - 2014

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель доктор юридических наук, доцент
Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: Филатова Анна Валериевна

доктор юридических наук, профессор,
Научно-исследовательский институт
ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федерации»,
заместитель директора

Гришковец Алексей Алексеевич

доктор юридических наук, профессор,
НОУ «Международный институт экономики и права», профессор кафедры
уголовно-правовых дисциплин.

**Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Воронежский
государственный университет»
(юридический факультет)**

Защита состоится 6 октября в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://ssla.ru>).

Автореферат разослан «01» июля 2014 г.

**Учёный секретарь
диссертационного совета**

Нырк В.В

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

Принятием Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹ законодатель существенно скорректировал основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Унификация обязанностей, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции для государственных гражданских служащих, военнослужащих и лиц, проходящих правоохранительную службу, получила продолжение и в определении общих правил привлечения их к дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства, что отразилось в установлении в законодательстве о государственной службе особого порядка применения дисциплинарных взысканий за названные нарушения. При этом ранее известная трудовому и служебному законодательству категория «утрата доверия» получила новое содержание, став основанием для увольнения государственных служащих и различных форм дисциплинарного прекращения полномочий лиц, замещающих государственные должности, в связи с нарушением ими антикоррупционных стандартов поведения.

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

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

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

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

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

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

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

лирования дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

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

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

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

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

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

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

Цель исследования обусловила постановку и решение следующих задач:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

На защиту выносятся следующие положения, обладающие признаками научной новизны:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

шенного гражданским служащим нарушения законодательства о противодействии коррупции, *степень его вины*, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей». Аналогичным по содержанию нормам иных федеральных законов, регулирующих государственно-служебные отношения, также следует придать подобный вид;

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

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

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

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

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

а также для обучающихся по программам магистратуры. В исследовании делается ряд выводов и предложений, рассчитанных на их учёт федеральным законодателем при совершенствовании законодательства о противодействии коррупции, а также законов, регулирующих правовое положение государственных служащих.

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

Основные результаты работы докладывались на:

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

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

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

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

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

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

Первая глава «Общая характеристика дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции», состоящая из четырёх параграфов, посвящена анализу и характеристике материально-правовых аспектов дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее по тексту – государственные должности), за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

В первом параграфе «Дисциплинарная ответственность в системе административно-правовых средств противодействия коррупции» излагается система административно-правовых средств противодействия коррупции и определяется место дисциплинарной ответственности в данной системе.

Исходя из характера воздействия на регулируемые нормами административного права отношения и их участников, автор выделяет семь групп административно-правовых средств противодействия коррупции: 1) применение мер административно-правовой репрессии к нарушителям законодательства о противодействии коррупции; 2) применение мер организационно-кадрового обеспечения противодействия коррупции в системе государственной гражданской, правоохранительной и военной службы; 3) применение организационно-предупредительных мер, направленных на предотвращение возможных кор-

рупционных проявлений в органах государственной власти; 4) применение мер имущественного контроля; 5) совершенствование системы социальных гарантий для государственных служащих; 6) оптимизация системы органов государственного управления; 7) совершенствование административного законодательства и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.

Дисциплинарную ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции диссертант определяет как наступающую вследствие нарушения норм Федерального закона «О противодействии коррупции», антикоррупционных положений федеральных законов и иных нормативных актов, регулирующих порядок прохождения различных видов государственной службы и статус лиц, замещающих отдельные государственные должности, юридическую ответственность, применяемую государством в лице уполномоченного субъекта дисциплинарной власти к правонарушителю, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия назначенного дисциплинарного взыскания.

На основе тенденций антикоррупционной политики государства отражены три существенных момента, определяющих особое место дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции в общем административно-правовом механизме дисциплинарной ответственности: 1) наличие особого нормативного основания дисциплинарной ответственности; 2) унификация дисциплинарной ответственности государственных служащих различной видовой и ведомственной принадлежности за нарушения законодательства о противодействии коррупции; 3) унификация дисциплинарной и конституционно-правовой ответственности лиц, замещающих государственные должности, за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Во втором параграфе «Нарушение законодательства о противодействии коррупции как фактическое основание дисциплинарной ответственности: понятие и состав» раскрывается определение понятия нарушения законо-

дательства о противодействии коррупции как дисциплинарного проступка, а также изложены его характерные особенности.

Автором с приведением соответствующих аргументов было выражено сомнение в наличии коррупционной составляющей правонарушений, обозначенных законодателем в качестве коррупционных, ввиду отсутствия признаков коррупции, указанных в определении её понятия. Законодатель допускает некорректное использование терминологии, понимая под коррупционными правонарушениями любые нарушения законодательства о противодействии коррупции.

В исследовании был сделан вывод о том, что правонарушения, способствующие возникновению коррупции, не тождественны коррупционным правонарушениям, а также предложено федеральному законодателю внести носящие комплексный характер изменения в законодательство о государственной службе и противодействии коррупции, направленные на уточнение терминологии. Термин «коррупционное правонарушение» в Федеральном законе «О противодействии коррупции», а также в федеральных законах, регулирующих государственно-служебные отношения, предложено заменить на иной – «коррупциогенное правонарушение».

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

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

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

Специальный признак относительной формализации в законодательстве выражается в том, что законодатель приводит исчерпывающий перечень деяний, совершение которых влечёт утрату доверия с последующим увольнением с государственной службы или с государственной должности. Относительность формализации заключается в том, что законодателем предполагается, что могут быть и иные коррупциогенные деяния, не влекущие утраты доверия.

В состав нарушения законодательства о противодействии коррупции как дисциплинарного проступка традиционно включаются объект, объективная сторона, субъективная сторона и субъект.

Объектом коррупциогенного дисциплинарного проступка являются общественные отношения, складывающиеся по поводу соблюдения государственными служащими, лицами, замещающими отдельные государственные должности, запретов, ограничений и обязанностей, установленных в антикоррупционном законодательстве.

Объективная сторона представляет собой совокупность внешних признаков, характеризующих деяние как коррупциогенный дисциплинарный проступок.

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

Наибольший интерес с точки зрения коррупциогенного дисциплинарного проступка представляет его *субъективная сторона*, в качестве которой выступает совокупность признаков, характеризующих психическое отношение лица к содеянному и к возможным последствиям правонарушения.

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

1) юридическая конструкция отдельных составов коррупциогенных проступков не исключает возможности совершения деяния невиновно;

2) нормы, регламентирующие особенности производства по делам о коррупциогенных проступках в части формулирования обстоятельств, подлежащих выяснению при применении взысканий, не содержат упоминания об установлении вины в отличие от норм, регламентирующих общий порядок дисциплинарного производства.

В третьем параграфе «Отдельные составы нарушений законодательства о противодействии коррупции» рассмотрены составы некоторых дисциплинарных проступков, которые вызывают наибольшие затруднения у правоприменителя.

Неуведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Автор обращает внимание на недостаточно чёткое регулирование сроков уведомления, что должно быть предметом анализа со стороны законодателя с последующим принятием дополнений в Федеральный закон «О противодействии коррупции». Принимая во внимание элементарный характер такого уведомления, не требующего существенных временных затрат, диссертант считает целесообразным установить, что уведомление должно осуществляться государственным служащим не позднее рабочего дня, следующего за днём обращения к нему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. В качестве *субъектов* исследуемого дисциплинарного проступка законодатель называет государственных и муниципальных служащих.

Названный проступок является единственным в Федеральном законе «О противодействии коррупции», субъектами которого не могут быть лица, замещающие государственные должности. По мнению автора, лиц, замещающих государственные должности, на которых распространяется институт дисциплинарной ответственности, законодателю следует также обозначить в качестве субъектов исследуемого дисциплинарного проступка.

Непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов. Обращается внимание на то, что государственный служащий может быть подвергнут дисциплинарному взысканию в двух случаях: 1) если им не был предотвращён конфликт интересов; 2) если им не были предприняты меры по урегулированию уже возникшего конфликта интересов. Автор не считает подобную законодательную конструкцию удачной в связи с тем, что предоставляет субъекту дисциплинарной власти широкий простор для усмотрения, поскольку данные виды бездействия не являются отдельными, изолированными друг от друга, случаями противоправных проявлений. Отмечается, что из сферы регулирования конфликта интересов фактически выпадают лица, замещающие государственные должности, поскольку действие положений, содержащихся в статьях 10 и 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» и определяющих понятие конфликта интересов, а также порядок его урегулирования, распространяется только на государственных и муниципальных служащих. Тем самым, лица, замещающие государственные должности, чаще всего лишь формально могут быть субъектами дисциплинарного проступка, но в действительности применить к ним меры дисциплинарной ответственности в случае конфликта интересов не представляется возможным. В связи с этим актуальной остаётся разработка механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов применительно к этим лицам, чтобы они стали реальными субъектами коррупциогенного правонарушения.

Непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об

имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений. Обращается особое внимание на сроки представления таких сведений и с помощью материалов судебной практики даётся отрицательный ответ на вопрос: может ли государственный служащий быть привлечён к дисциплинарной ответственности за представление неполных или недостоверных сведений, если это было обнаружено до истечения трёхмесячного срока, в течение которого ему предоставляется возможность внести коррективы в справку о доходах и имуществе? Если до 30 апреля сведения не были представлены вообще, то это является однозначным основанием для применения дисциплинарных санкций. Но в случае, когда они были представлены, проверка их достоверности должна проводиться по истечении трёх месяцев, имеющих в распоряжении государственного служащего для их доработки, с последующим привлечением к дисциплинарной ответственности в случае обнаружения заведомых неполноты и ложности.

В четвёртом параграфе «Дисциплинарные взыскания, налагаемые за нарушения законодательства о противодействии коррупции» рассмотрена система дисциплинарных санкций за совершение коррупциогенных дисциплинарных проступков по законодательству о государственной службе и о противодействии коррупции.

Автор не считает оправданной позицию законодателя о том, что для обозначения дисциплинарных санкций за нарушение законодательства о противодействии коррупции используется термин «взыскание» без указания на его принадлежность к дисциплинарной ответственности. Особенности назначения санкций за нарушения законодательства о противодействии коррупции не могут быть основанием для выделения помимо дисциплинарной ещё одного вида юридической ответственности, применяемой в рамках внутриорганизационной деятельности. Поэтому законодателю рекомендовано во всех случаях употребления заменить термин «взыскание» на «дисциплинарное взыскание».

К недостаткам законодательного регулирования отнесена безальтернативность увольнения как дисциплинарного взыскания, применяемого в случае нарушения правил, установленных в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Безоговорочное применение увольнения вряд ли стоит считать оправданным, поскольку в научной литературе оно рассматривается как крайняя и вынужденная мера дисциплинарной ответственности, к которой может прибегнуть субъект дисциплинарной власти, если иные меры воздействия были исчерпаны и не дали положительного результата.

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

Что касается системы дисциплинарных взысканий в целом, то перспективным направлением развития антикоррупционного законодательства является расширение перечня дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным гражданским и иным государственным служащим в целях профилактики коррупционных проявлений, за счёт включения в их систему санкций с иным характером воздействия.

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

Автор даёт критическую оценку положениям Федерального закона «О противодействии коррупции», установившим универсальные санкции к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в виде увольнения (освобождения от должности) по следующим причинам:

1) имеет место смешение дисциплинарных и конституционно-правовых квазидисциплинарных взысканий;

2) в законе говорится о применении увольнения или освобождения от должности без указания конкретных государственных должностей или хотя бы нормативного акта, в котором они должны быть определены;

3) однозначно не могут быть универсальными и сами взыскания в виде увольнения и освобождения от должности;

4) предписание законодателя об увольнении (освобождении от должности) носит безальтернативный характер и должно однозначно выполняться при наличии любого основания для утраты доверия. В связи с этим анализируемая норма входит в явное противоречие с правилами применения освобождения от должности либо иного дисциплинарного или квазидисциплинарного прекращения полномочий, изложенными в законодательстве, определяющем статус отдельных лиц, замещающих государственные должности.

В связи с вышеизложенным сделан вывод о необходимости внесения изменений в Закон «О противодействии коррупции» и предложено законодателю отказаться от подобного универсального регулирования дисциплинарных и квазидисциплинарных отношений и сместить акцент на их правовую регламентацию в тех нормативных актах, которыми определяется правовой статус лиц, замещающих конкретные государственные должности.

Вторая глава «Дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции» посвящена исследованию особенностей процессуального регулирования производства по делам о коррупциогенных дисциплинарных проступках.

В первом параграфе «Понятие и принципы дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции» раскрывается понятие дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях и акцентировано внимание на тех его принципах, которые в его рамках имеют определённые особенности реализации.

Дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции определяется как урегулированная нормами административного права и осуществляемая в процессуальной форме деятельность уполномоченных субъектов дисциплинарной власти по возбуждению, рассмотрению и разрешению дел о дисциплинарных проступках, а также назначению дисциплинарных взысканий государственным служащим и лицам, замещающим отдельные государственные должности, виновным в нарушении законодательства о противодействии коррупции.

Среди принципов дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях обращает на себя внимание впервые введённый в законодательство о государственной службе в 2008 г. и обозначенный в п. 4 ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» принцип неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения, который последовательно проводится законодателем во всех остальных положениях данного нормативного акта, однако в настоящее время не имеет гармоничного сочетания с принципом усмотрения субъекта дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий. Оба принципа, являясь основополагающими руководящими идеями, несомненно, важны для дисциплинарного производства. Однако принцип усмотрения не всегда должен использоваться, что требует внесения определённых корректив в государственно-служебное законодательство.

Несмотря на стремление законодателя поставить в основу антикоррупционной политики принцип неотвратимости наказания, он всё же остаётся декларативным. Законодатель не мог конкретизировать механизм его реализации

непосредственно в нормах Федерального закона «О противодействии коррупции», поскольку этим нормативным актом могут быть очерчены лишь общие контуры антикоррупционной деятельности, которые должны получить развитие в ином законодательстве – уголовном, административном, трудовом и др. Однако если обратиться к административному законодательству, то порядка реализации этого принципа также не было установлено. Напротив, нормы законов, регулирующих прохождение различных видов государственной службы, по-прежнему предусматривают применение дисциплинарной ответственности исключительно по усмотрению субъекта дисциплинарной власти.

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

В рамках вопроса о реализации принципа усмотрения уделено внимание такой особенности его преломления в дисциплинарном производстве по делам о коррупциогенных дисциплинарных проступках, как возможность так называемой утраты доверия, которая характеризуется субъективным отношением субъекта дисциплинарной власти к совершённому дисциплинарному проступку.

Нынешнее состояние законодательства о государственной службе позволяет сделать вывод о том, что фактически в нём установлен принцип презумпции виновности государственных служащих, поскольку возложение на них обязанности регулярно представлять справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера означает, что государственный слу-

жащий считается заведомо подверженным коррупции и извлекающим неправомерные доходы в результате использования своего служебного положения, пока не докажет, что его доходы и имущество получены законно.

Во втором параграфе «Порядок применения дисциплинарных взысканий за нарушения законодательства о противодействии коррупции» внимание обращено на процедурные моменты, имеющие особенности в данном производстве и связанные: с получением объяснений от государственного служащего; с субъектами дисциплинарной проверки; с обстоятельствами, которые должны быть учтены в производстве по делу; со сроками давности привлечения к дисциплинарной ответственности.

Законодатель в ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не предусмотрел необходимости получения от государственного служащего объяснений по факту выявленного правонарушения. В данной ситуации имеет место юридико-техническая недоработка текста закона: здесь законодателю необходимо либо указать на то, что производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции осуществляется в общем порядке, с учётом особенностей, предусмотренных ст. 59.3, либо в данной статье предусмотреть, что до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме.

Термин «дисциплинарная проверка» в законодательстве отсутствует, но предлагается автором для обобщённого обозначения проверочных мероприятий, которые предваряют привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности, поскольку для всех разновидностей государственной службы в нормативных актах предусмотрено разное наименование этой процедуры.

Установлено терминологическое несовпадение, имеющее место в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Заключается оно в том, что применительно к общему дисциплинарному

производству законодатель использует термин «служебная проверка», а в отношении производства по делам о коррупциогенных проступках – «проверка». Возникают два связанных друг с другом вопроса: означает ли такое терминологическое несовпадение различное содержание этих проверок, и применим ли порядок проведения служебной проверки, урегулированной в ст. 59 названного Закона, к производству по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции? Имеются основания полагать, что речь идёт о разных проверках, на основе того, что их проводят разные субъекты, имеющие различные полномочия, и, помимо этого, имеются различия в обстоятельствах, которые подлежат установлению, и в сроках проверок.

Обстоятельства, которые должны быть учтены в производстве по делу, также являются существенным отличием дисциплинарного производства по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции от общего дисциплинарного производства. В ряду перечисленных обстоятельств не нашлось места вине государственного служащего в совершении деяния. Вместе с тем, диссертант полагает, что требование об установлении вины обязательно нужно включить в формулировку данной нормы.

Обращает на себя внимание отсутствие срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности с момента совершения деликта. Следует иметь в виду, что нарушение законодательства о противодействии коррупции как дисциплинарный проступок не является настолько вредным, чтобы давность привлечения к ответственности с момента его совершения не была ограничена никакими сроками. Автор предлагает применить к данной ситуации правило о двухлетнем сроке давности с момента совершения дисциплинарного проступка, как по делам, связанным с нарушениями в финансово-хозяйственной сфере, поскольку не все нарушения законодательства о противодействии коррупции можно выявить оперативно.

Третий параграф «Возможные направления совершенствования процессуальных норм по привлечению к дисциплинарной ответственности за наруше-

ния законодательства о противодействии коррупции» содержит в себе предложенные автором варианты модернизации законодательства, регулирующего дисциплинарное производство по делам о коррупциогенных правонарушениях.

Сегодняшнее состояние нормативно-правовой регламентации дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции нельзя признать отвечающим основным принципам регулирования юридической ответственности в публично-правовой сфере деятельности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, поскольку, являясь децентрализованным в принципе, институт их дисциплинарной ответственности пополнился нормами, содержащимися не только в законодательстве, определяющем их правовой статус, но и в законе, который, будучи базовым для проведения в жизнь антикоррупционной политики государства, не может быть нормативным основанием конституционно-правовой, уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

Автор не считает возможным принятие законов, имеющих название «Дисциплинарный кодекс РФ» или «Основы дисциплинарного законодательства РФ», поскольку в них должны быть урегулированы все без исключения дисциплинарные отношения и объединены нормы всех отраслей права, которыми установлена в настоящее время дисциплинарная ответственность, но никем не было предложено ни одной концепции относительно возможного содержания этих законов. Развитие нормативно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих должно обеспечиваться путём совершенствования действующего законодательства, регулирующего правовое положение каждой из их разновидностей. Данный вывод, следовательно, актуален и для совершенствования дисциплинарных правил об ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

По мнению автора, норма, изложенная в ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», где говорится об увольнении (освобождении от должности) лиц, замещающих государственные должности, в связи с утратой

доверия, является декларативной и не может быть применена непосредственно без обеспечения её соответствующими процедурными нормами. Собственно говоря, применительно к отдельным государственным должностям, таких процедур разработать невозможно. В связи с этим диссертант не считает необходимым наличие в данном законе этой нормы.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

– научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ:

1. Юсупов, А.Л. Состав нарушения законодательства о противодействии коррупции как дисциплинарного проступка [Текст] / А.Л. Юсупов // Ленинградский юридический журнал. СПб.:АОУ ВПО«Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина», 2014. № 1. С. 145-149 (0,27 п.л.);

2. Юсупов, А.Л. Понятие и особенности дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции[Текст] / А.Л. Юсупов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. № 1.С. 257-262 (0,47 п.л.);

3.Юсупов, А.Л.Дисциплинарные взыскания, налагаемые за нарушения законодательства о противодействии коррупции[Текст] / А.Л. Юсупов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. № 2. (0,48 п.л.);

–статьи в иных научных изданиях:

4.Юсупов, А.Л. Нарушение законодательства о противодействии коррупции как фактическое основание дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности [Текст] /

А.Л. Юсупов // Современные проблемы юридической науки: сб. материалов Международной научно-практической конференции 17 апреля 2013 г. Краснодар: ЦНТИ, 2013. С. 85-91 (0,28 п.л.);

5. Юсупов, А.Л. Сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции [Текст] / А.Л. Юсупов // Закон и правоприменительная практика: материалы II Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 30 июня 2013 г.) / под ред. проф. Л.А. Чеговадзе. Нижний Новгород: АНО «НОЦ «ЦЕЗИУС», 2013. С. 18-22 (0,24 п.л.);

6. Юсупов, А.Л. Утрата доверия как основание дисциплинарной ответственности государственных служащих [Текст] / А.Л. Юсупов // Современное законодательство и проблемы регулирования общественных отношений: материалы III Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 30 сентября 2013 г.) / под ред. проф. Л.А. Чеговадзе. Нижний Новгород: АНО «НОЦ «ЦЕЗИУС», 2013. С. 9-13 (0,24 п.л.);

7. Юсупов, А.Л. Особенности дисциплинарной проверки по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции [Текст] / А.Л. Юсупов // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти (по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «СГЮА», г. Саратов, 10 июня 2014 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 79-82 (0,24 п.л.).