

УДК 343.35

Г. А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета

КОРРУПЦИОННОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ МЕР

Аннотация

Статья посвящена вопросам привлечения к административной ответственности в связи с совершением коррупционных правонарушений. Подчеркивается, что своевременная дисциплинарная ответственность имеет упреждающий характер и способствует уменьшению преступлений в данной сфере. Обращается внимание на ряд возникающих проблем в связи с ответственностью за коррупционное правонарушение. В частности, правоохранительные органы часто сталкиваются с нарушениями, допускаемыми комиссиями, создаваемыми для проведения процедуры государственных закупок. Возникают вопросы об ответственности членов указанных комиссий. Подчеркнута ответственность лиц, совершающих юридически значимые действия.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, незаконная деятельность, коррупционные правонарушения, коррупционный дисциплинарный проступок, дисциплинарная ответственность.

Введение

Противодействие коррупции, борьба с ней предполагают применение широкого комплекса мер организационного, воспитательного и юридического характера. Среди них одно из мест занимает юридическая ответственность. Значительное внимание, когда касаются вопроса о борьбе с коррупцией, уделяется мерам уголовной ответственности. Однако, на наш взгляд, привлечение к уголовной ответственности является крайней мерой. Желательно, как только возникают сомнения в «благонадежности» должностного лица, особенно занимающего коррупциогенные должности, то есть те должности, выполнение обязанностей по которым связано с распоряжением материальными ценностями, заключением контрактов (договоров) на осуществление государственных закупок, аренды помещений и т. п., использовать упреждающие совершение преступлений меры. Их широкий спектр содержит институт дисциплинарной ответственности.

Основная часть

Своевременная дисциплинарная ответственность имеет упреждающий характер. При уголовной ответственности, конечно, потерь порой

больше, чем позитивных результатов: нередко государство в таких условиях теряет специалиста, например врача, который за незаконную выдачу больничного листка получает несколько лет лишения свободы. Государство затратило на его обучение бюджетные средства, порой осужденному нет своевременной замены, происходит дисквалификация и др. Когда речь идет о чиновниках, занимающих государственные должности, то при совершении ими коррупционных и иных преступлений наносится также удар по имиджу власти.

Приводя такие примеры, автор выступает за то, чтобы действовать с учетом всего комплекса последствий: если есть возможность пресечь правонарушение еще на стадии дисциплинарного проступка, то сделать это целесообразнее. Важно своевременно выявлять негативные факты. Например, в этой связи полагаем необходимым предусмотреть в Законе Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе» право направлять отдельных должностных лиц на проверку на полиграфе с целью выявления незаконной деятельности (что должно быть указано в трудовом контракте) и по итогам проверки принимать решение о пребывании их в должности. Прием на некоторые должности также мог бы быть осуществлен после прохождения проверки на по-

лиграфе [1, с. 185]. Отказ от включения в трудовой контракт данного требования может быть основанием для отказа в приеме на работу, как и отказ от прохождения проверки на полиграфе — основанием для расторжения контракта. Однако увольнение за виновные деяния допустимо лишь при условии доказательств вины иными средствами. Автором обращалось внимание на порядок и условия увольнения, в частности, в связи утратой доверия, высказывались предложения о совершенствовании законодательства в этой сфере [2, с. 260-267].

Дисциплинарному проступку, как и любому правонарушению, присущи субъективные и объективные признаки, то есть он отличается своим составом. Элементами его состава являются **субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона**.

Субъектом дисциплинарного проступка является работник. Однако когда речь идет о коррупционном правонарушении, то имеем дело со специальным субъектом, который указан в законе.

В ст. 1 Закона Республики Беларусь от 15 июня 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» (далее — Закон о борьбе с коррупцией) раскрыто понятие «коррупция», определены деяния, которые рассматриваются как коррупционные, а также субъекты совершения таких деяний: 1) государственные должностные лица; 2) приравненные к ним лица; 3) иностранные должностные лица.

Согласно упомянутому Закону коррупция — умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица, в том числе иностранного.

В ст. 1 Закона о борьбе с коррупцией также дано определение конфликта интересов как ситуации, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участии в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе).

Закон о борьбе с коррупцией выделяет в качестве субъектов коррупционных правонарушений государственных должностных лиц, в том числе занимающих ответственное положение. Наряду с ними Закон также определяет лиц, которые приравниваются к государственным должностным лицам, а именно: члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на непрофессиональной основе, за исключением заместителей руководителей местных Советов депутатов; граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке кандидатами в Президенты Республики Беларусь, в депутаты Палаты представителей, в члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, в депутаты местных Советов депутатов; лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в негосударственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, за исключением лиц, указанных в абз. 3 ст. 1 Закона о борьбе с коррупцией; лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий; представители общественности при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия.

Подчеркнем, что к лицам, совершающим юридически значимые действия, могут быть отнесены и преподаватели, когда они принимают экзамены или иным образом оценивают знания студентов, выставляя им оценки, получая за это незаконное вознаграждение.

Преподаватели в обычной ситуации при выполнении своих обязанностей могут и не относиться к должностным лицам, но в иных ситуациях в силу наделения соответствующими полномочиями приобретают статус должностного лица на период осуществления тех или иных действий. На это было обращено внимание в заключении Конститу-

ционного Суда Республики Беларусь от 12 ноября 2001 г. № 3-129/2001 «О соответствии Конституции положения пункта 3 части четвертой статьи 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь и основанной на нем практики применения понятия должностного лица по признаку совершения юридически значимых действий» [3].

Таким образом, лица, выполняющие юридически значимые действия, могут быть признаны должностными лицами и привлекаться к дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства. Такой вывод важен.

Одной из проблем, с которой достаточно часто сталкиваются правоохранительные органы, является работа комиссий, создаваемых для проведения процедуры государственных закупок. Такие комиссии создаются в организациях по приказу руководителя.

В соответствии с ч. 5 ст. 12.9 КоАП, нарушение заказчиком (организатором), членом комиссии по государственным закупкам порядка открытия, рассмотрения, оценки, сравнения, отклонения предложений, повлекшее неправомерное решение о выборе участника-победителя, отклонение предложения участника или признание процедуры государственной закупки несостоявшейся, влечет наложение штрафа в размере до пятнадцати базовых величин.

Член такой комиссии совершает (участвует в принятии) юридически значимые действия, даже если такой работник в силу своей трудовой функции обычно не выполняет организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

Больше оснований для привлечения к административной ответственности предусмотрено в иных частях ст. 12.9 КоАП для заказчиков (организаторов) закупок товаров (работ, услуг), например, за нарушение порядка размещения информации о государственных закупках, порядка выбора процедуры государственных закупок, нарушение требований к определению ориентировочной стоимости предмета государственной закупки и др. Вместе с тем перечень возможных административных правонарушений не является исчерпывающим. В ч. 7 ст. 12.9 КоАП указано, что иное не предусмотренное законодательством ограничение заказчиком (организатором), членом комиссии по государственным закупкам допуска юридических или физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, к участию в процедуре государственной закупки влечет

наложение штрафа в размере до двадцати базовых величин.

За действия, повторно совершенные в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения и (или), повлекшие дополнительное расходование бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов получателями таких средств либо уменьшение количества закупаемых товаров (объема выполняемых работ, оказываемых услуг), изменение в сторону уменьшения комплектации закупаемых товаров, ухудшение потребительских, функциональных технических, качественных и эксплуатационных показателей (характеристик) товаров (работ, услуг), наступает еще более существенная административная ответственность в виде штрафа в размере от двадцати до ста базовых величин.

Полагаем, что нарушение антикоррупционного законодательства членом указанной комиссии или должностным лицом организации, осуществляющей закупки, является основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности, включая увольнение по предусмотренному в ТК основанию. Также подчеркнем, что допускается сочетание дисциплинарной и административной ответственности.

Субъективная сторона коррупционного дисциплинарного проступка заключается в психическом отношении правонарушителя к совершенному деянию и наступившим последствиям. Полагаем, что такие проступки могут быть совершены умышленно или по неосторожности.

Объектом коррупционного дисциплинарного проступка являются общественные отношения, урегулированные антикоррупционным законодательством, в контексте исполнения трудовых обязанностей.

Объективную сторону коррупционного дисциплинарного проступка составляет внешнее проявление деяния правонарушителя, что влечет определенные последствия, то есть имеется причинная связь между деянием и наступившим результатом. В данном случае идет речь о противоправном поведении – совершении запрещенного действия или неисполнении предусмотренного нормой права действия.

В ст. 53 ТК для работников установлены обязанности. Помимо общих обязанностей работника, предусмотренных в ст. 53 ТК, Закон о борьбе с коррупцией предусматривает иные специфические обязанности, сводящиеся в основном к соблюдению запретов на те или иные действия.

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

Для руководителей предусмотрена ответственность за непринятие мер по борьбе с коррупцией. Это содействует предупреждению коррупционных правонарушений. Согласно Закону о борьбе с коррупцией (ст. 39) физическим лицам, способствующим выявлению коррупции, предусмотрены гарантии их безопасности, а также выплата вознаграждения и других выплат, которые не указываются в декларации о доходах и имуществе.

К работникам, совершившим дисциплинарный проступок, независимо от применения мер дисциплинарного взыскания могут применяться лишение премий, изменение времени предоставления трудового отпуска и другие меры. Виды и порядок применения этих мер определяются правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, соглашением, иными локальными правовыми актами.

Общее правило, предусмотренное в ст. 200 ТК, применимо к ответственности за коррупционное правонарушение. Так, дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения дисциплинарного проступка, не считая времени болезни работника или ухода за больным членом семьи, подтвержденных листком нетрудоспособности или справкой о временной нетрудоспособности, пребывания работника в отпуске, нахождения на военных или специальных сборах. Днем обнаружения дисциплинарного проступка считается день, когда о проступке стало известно лицу, которому работник непосредственно подчинен. При рассмотрении материалов о дисциплинарном проступке правоохранными органами дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня отказа в возбуждении или прекращения уголовного дела. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев, а по результатам ревизии, проверки, проведенной компетентными государственными органами или организациями, — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Однако для определенных дисциплинарных проступков, которые обычно имеют латентный характер, вполне разумно было бы установить исключения. В этой части импонирует подход российского законодателя. Во-первых, непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, непредставление или представление неполных или недостоверных сведений о своих доходах и т. п. могут явиться основанием для утраты доверия к работнику

со стороны работодателя (ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ)). Во-вторых, дисциплинарное взыскание, за исключением дисциплинарного взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня его совершения. Дисциплинарное взыскание за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, не может быть применено позднее трех лет со дня совершения проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу (ст. 193 ТК РФ).

Согласно ТК в качестве дополнительного основания для прекращения трудового договора предусмотрено неподписание работником, являющимся государственным должностным лицом, письменного обязательства, предусмотренного законодательством о борьбе с коррупцией (п. 5 ч. 1 ст. 47 ТК), нарушение работником, являющимся государственным должностным лицом, письменного обязательства, предусмотренного законодательством о борьбе с коррупцией, совершение правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения (п. 5-1 ч. 1 ст. 47). Наряду с указанными нормами обратим внимание на п. 11 ст. 42 ТК Республики Беларусь, предусматривающий возможность расторжения трудового договора, заключенного на неопределенный срок, а также срочного трудового договора до истечения срока его действия в случае неоднократного (два и более раза в течение шести месяцев) представления в уполномоченные органы неполных либо недостоверных сведений.

Еще более полно решены вопросы в данной сфере отношений в Российской Федерации: согласно ст. 81 ТК РФ трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случае непринятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставления или представления заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об иму-

ществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами работником, его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных ТК, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя (п. 7.1 ст. 81 ТК РФ).

Отметим, что за коррупционное деяние лицо может быть привлечено к дисциплинарной, а также к уголовной, гражданско-правовой ответственности. Возможно, что, исходя из характера правонарушения, уполномоченный орган (субъект власти) ограничится только привлечением к дисциплинарной ответственности, если не будет оснований для применения мер, предусмотренных иными видами юридической ответственности. В литературе проведено различие между видами юридической ответственности. Подчеркнуто, что исключается применение за одно и то же деяние административной и уголовной ответственности, недопустимо повторное привлечение к ответственности за то же деяние (принцип *non bis in idem*) [4, с. 70-72, 81-91].

Заключение

Автор выступает за то, чтобы действовать разумно, с учетом всего комплекса последствий: если есть возможность пресечь правонарушение еще на стадии дисциплинарного проступка, то это сделать целесообразнее. Неотвратимость ответственности должна быть обеспечена, но важна

своевременность выявления негативных фактов. Не следует накапливать нарушения работника для того, чтобы в итоге наказать его в уголовном порядке. Лучше привлечь должностное лицо своевременно к дисциплинарной ответственности, даже применив к нему увольнение, чем допускать совершение им деяний, за которые он понесет ответственность в виде лишения свободы. В таком случае страдает не только данное лицо, но и несет издержки общество и государство. Не является панацеей, но может быть определенным подспорьем для противодействия коррупции закрепление в законе о государственной службе права нанимателя направлять отдельных должностных лиц для проверки на полиграфе с целью выявления незаконной деятельности (что должно быть указано в трудовом контракте) и по итогам проверки принимать решение о пребывании **их** в должности. Прием на некоторые должности также мог бы быть осуществлен после прохождения проверки на полиграфе [1, с. 185]. Отказ от включения в трудовой контракт данного требования может быть основанием для отказа в приеме на работу, как и отказ от прохождения проверки на полиграфе — основание для расторжения контракта. Однако увольнение за виновные деяния допустимо лишь при условии доказательств вины иными средствами.

С учетом вышеотмеченного, рассматриваем дисциплинарную ответственность, являющуюся разновидностью юридической ответственности, своего рода средством превенции совершения более тяжких по своим последствиям правонарушений. Дисциплинарная ответственность устанавливается за противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей, которое является дисциплинарным проступком. За совершение дисциплинарного проступка наниматель вправе наложить дисциплинарное взыскание и (или) применить меры дисциплинарного воздействия.

Список цитированных источников

1. Василевич, Г. А. Актуальные направления противодействия коррупции в Республике Беларусь на современном этапе / Г. А. Василевич. — Минск : Беларуская навука, 2018. — 202 с.
2. Постатейный комментарий Трудового кодекса Республики Беларусь / под общ. ред. Г. А. Василевича ; ред. кол. Г. Б. Шишко [и др.]. — Минск : Регистр, 2014. — 1184 с.
3. О соответствии Конституции положения пункта 3 части четвертой статьи 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь и основанной на нем практики применения понятия должностного лица по признаку совершения юридически значимых действий [Электронный ресурс] : заключение Конституционного Суда Республики Беларусь // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.
4. Василевич, С. Г. Актуальные проблемы административно-деликтного права на современном этапе / С. Г. Василевич. — Минск : БГУ, 2017. — 279 с.

Summary

The article is devoted to the issues of bringing to administrative responsibility in connection with the commission of corruption offenses. It is emphasized that timely disciplinary responsibility has a proactive nature and contributes to the reduction of crimes in this area. Attention is drawn to a number of emerging problems in connection with liability for a corruption offense. In particular, law enforcement agencies are often confronted with violations committed by commissions established to conduct public procurement procedures. Questions arise as to the liability of members of such commissions. The liability of persons performing legally significant actions is emphasized.

Key words: anti-corruption legislation, illegal activities, corruption offenses, corruption disciplinary offense, disciplinary liability.

Статья поступила в редакцию 19.12.2023