

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ
ПРАВОНАРУШЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ МОДЕЛИ <*>**

М.Б. ДОБРОБАБА, С.Е. ЧАННОВ

<*> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта N 20-011-00448 "Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования".

Добробаба Марина Борисовна, профессор кафедры административного и финансового права Кубанского государственного университета, доктор юридических наук, доцент.

Чаннов Сергей Евгеньевич, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина - филиала РАНХиГС. Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, Саратов, Россия. Профессор кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, доктор юридических наук, профессор.

Рассматривается проблема соотношения механизмов дисциплинарной ответственности государственных служащих и ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Последний механизм был введен в отечественное служебное законодательство в 2011 г., при этом вопрос о том, является ли ответственность за совершение коррупционных правонарушений видом дисциплинарной ответственности либо самостоятельным видом ответственности, остается дискуссионным.

Цель работы - анализ правовой природы ответственности за совершение коррупционных правонарушений, определение ее особенностей и возможностей повышения эффективности.

Авторами используются как общенаучный диалектический метод, позволяющий уяснить двойственность понимания рассматриваемых юридических категорий, так и методы формальной логики, сравнительный и системно-структурный методы и др.

Вывод: дисциплинарная ответственность государственных служащих и ответственность за совершение коррупционных правонарушений имеют единую правовую природу и соотносятся как часть и целое, однако в настоящее время по ряду моментов в служебном законодательстве они оказались разделены. Наличие двух различных механизмов ответственности порождает на практике многочисленные проблемы, связанные с неопределенностью норм служебного законодательства. Единая правовая природа, практически общая система дисциплинарных взысканий, идентичный, за исключением отдельных процедурных особенностей, порядок осуществления дисциплинарного производства свидетельствуют о нецелесообразности дифференциации правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений, и норм, регулирующих обычную дисциплинарную ответственность, а также о неоправданности существования отдельных видов дисциплинарных производств. Целесообразной видится унификация терминологии, чтобы деяния, именуемые коррупционными правонарушениями, были закреплены в служебном законодательстве в качестве коррупционных дисциплинарных проступков. Ответственность за их совершение должна наступать в рамках общей процедуры дисциплинарного производства с отдельными процессуальными

особенностями, объективно обусловленными спецификой правонарушений.

Ключевые слова: государственная служба, противодействие коррупции, дисциплинарная ответственность, коррупционное правонарушение, дисциплинарное производство, эффективность ответственности.

Responsibility of Civil Servants for Corruption Offenses: Problems of Model optimization

M.B. Dobrobaba, S.E. Channov

Dobrobaba Marina B., Kuban State University, Krasnodar, Russia.

Channov Sergey E., Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saratov State University, Saratov, Russia.

The problem of mechanism correlation of disciplinary responsibility of civil servants and responsibility for corruption offenses is considered. The latter mechanism was introduced into the domestic service legislation in 2011, while the question of whether responsibility for committing corruption offenses is a type of disciplinary or an independent type of responsibility remains debatable.

The purpose of the work is to analyze the legal nature of responsibility for corruption offenses; to determine its features and opportunities to improve efficiency.

To achieve the tasks set, the authors use both the general scientific dialectical method, which makes it possible to clarify the duality of understanding the legal categories under consideration, and the methods of formal logic, the comparative method, the system-structural method, etc.

Conclusion: the disciplinary responsibility of civil servants and the responsibility for committing corruption offenses have a single legal nature, and are correlated as a part and a whole, but for a number of points they are currently separated in the official legislation. At the same time, the presence of two different mechanisms of responsibility generates in practice numerous problems associated with the uncertainty of the norms of official legislation. The uniform legal nature, the practically general system of disciplinary penalties, the identical procedure for carrying out disciplinary proceedings, with the exception of certain procedural features, indicate the inexpediency of differentiating the legal norms governing disciplinary responsibility for corruption offenses and the norms governing ordinary disciplinary responsibility, as well as the unjustifiability of the existence of certain types of disciplinary proceedings. In this regard, it seems expedient to unify terminology so that the acts currently referred to as corruption offenses are enshrined in official legislation as corruption disciplinary offenses. Responsibility for their commission should occur within the framework of the general procedure of disciplinary proceedings with separate procedural features objectively determined by the specifics of the offenses.

Key words: public service, anti-corruption, disciplinary responsibility, corruption offense, disciplinary proceedings, effective accountability.

Важным направлением совершенствования системы государственного управления Российской Федерации является развитие государственной службы, поскольку от эффективности деятельности конкретных служащих в конечном счете непосредственно зависит и эффективность функционирования государственного аппарата в целом. К сожалению, государственная служба Российской Федерации по-прежнему характеризуется высоким уровнем коррупционных проявлений и общим ростом количества правонарушений различного характера <1>. Существенную роль в противодействии этим явлениям должны играть внутренние механизмы обеспечения законности и прежде всего механизмы ответственности, применяемой к государственным служащим в рамках служебного подчинения.

<1> Количество привлеченных к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих за 2017 - 2020 гг. см.: URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13288>; количество лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, и количество возбужденных уголовных дел по инициативе органов прокуратуры см.: URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/>.

В настоящее время в системе государственной службы Российской Федерации законодательно установлены два в достаточной степени автономных механизма привлечения служащих к ответственности: 1) отдельно для дисциплинарных проступков "общего" характера; 2) специально для коррупционных правонарушений. Юридически такое разделение было произведено Федеральным [законом](#) от 21 ноября 2011 г. N 329-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции", которым действующие на тот момент законодательные акты о государственной службе были дополнены нормами об ответственности за совершение коррупционных правонарушений. В принимавшихся впоследствии законах об отдельных видах государственной службы это разделение было сохранено.

При этом нормы, регулирующие ответственность государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений, традиционно помещаются в главы законодательных актов, посвященные обеспечению служебной дисциплины, и соседствуют с нормами о дисциплинарной ответственности. В то же время формально коррупционные правонарушения нигде не называются дисциплинарными проступками. Все это позволяет ставить вопрос: является ли ответственность государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений разновидностью дисциплинарной ответственности, либо это отдельный вид юридической ответственности?

Данная тематика исследовалась различными учеными, при этом они зачастую занимали диаметрально противоположные позиции <2>. Нет единства по этому вопросу и среди государственных органов. Так, Президиум Верховного Суда РФ дважды утверждал Обзоры практики привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков <3>. Минтруд России в [письме](#) от 21 марта 2016 г. N 18-2/10/П-1526 "О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения", напротив, использовал исключительно термин "ответственность за коррупционные правонарушения", нигде не называя ее дисциплинарной (хотя при этом констатируя наличие дисциплинарной практики по данной категории дел). Еще более интересную позицию заняло Управление Президента РФ по противодействию коррупции, которое в Обзоре разъяснений рекомендательного характера в 2019 г. по актуальным вопросам применения антикоррупционного законодательства Российской Федерации <4> констатировало, что за совершение коррупционных правонарушений государственные служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности, а в 2021 г. в своих Разъяснениях рекомендательного характера по актуальным вопросам применения антикоррупционного законодательства Российской Федерации <5> указало, что "взыскания за коррупционные правонарушения имеют дисциплинарную природу, т.е. относятся к специальному виду дисциплинарной ответственности, но при этом не являются дисциплинарными взысканиями... Субъект, объект и объективная сторона коррупционного правонарушения также существенно отличаются от дисциплинарного проступка". При этом ни один из указанных государственных органов не аргументировал собственную позицию надлежащим образом.

<2> См., например: Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. [Увольнение государственных гражданских служащих](#) в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. N 1. С. 159 - 169; Григорьев И.В., Крипак М.В. [Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих](#) за коррупционные правонарушения

// Административное и муниципальное право. 2018. N 5. С. 1 - 10; Коробченко В.В., Иванкина Т.В. [Правовая природа ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения](#) // Актуальные проблемы российского права. 2016. N 7 (68). С. 31 - 41; Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

<3> [Обзор](#) практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утв. Президиумом ВС РФ 30 июля 2014 г.; [Обзор](#) практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утв. Президиумом ВС РФ 30 ноября 2016 г.

<4> URL: <https://altai-republic.ru/activity/korrupsiya-net/docs/obzor-razyasneniy.pdf>.

<5> URL: https://minek.rk.gov.ru/uploads/txteditor/minek/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phprSynLU_razyasneniya.pdf.

Для ответа на поставленный выше вопрос представляется необходимым выявить особенности правовой природы ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений, отличающие ее от общей дисциплинарной ответственности в служебном праве (если таковые имеются), а также установить наличие специфики дисциплинарного производства за совершение коррупционных правонарушений, объясняющей причины ее дифференциации.

Как известно, правовую природу того или иного вида ответственности предопределяет характер лежащего в его основе правонарушения. Дисциплинарный проступок является разновидностью правонарушений, поэтому ему присущи все признаки последнего. Вместе с тем дисциплинарный проступок имеет ряд особенностей. В действующем служебном законодательстве отсутствует единое определение дисциплинарного проступка для всех видов государственной службы. В то же время анализ нормативных актов позволяет выделить следующие признаки дисциплинарного проступка государственного служащего: 1) он представляет собой противоправное деяние, совершенное в форме как действия, так и бездействия, которое определено в законе как неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на служащего служебных обязанностей; 2) ответственность наступает исключительно за виновные деяния, т.е. вина является обязательным признаком дисциплинарного проступка; 3) выражается в виде нарушений служебной дисциплины; 4) за его совершение на государственного служащего может быть наложено дисциплинарное взыскание.

Коррупционное правонарушение, как уже отмечалось выше, дисциплинарным проступком нигде не называется, и какое-либо его общее определение также в служебном законодательстве отсутствует. Однако имеющиеся нормы позволяют констатировать, что под таковым в любом случае выступают неисполнение государственным служащим антикоррупционных обязанностей, несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, а также ограничений и запретов <6>. При этом несоблюдение требований, ограничений и запретов также может рассматриваться как неисполнение либо ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, поскольку законодательные акты о государственной службе непременно содержат указание на обязанность их соблюдения <7>.

<6> М.В. Пресняков для характеристики всех этих разнообразных, но имеющих одну целевую направленность явлений использует удачный, на наш взгляд, термин "антикоррупционные

стандарты" (см.: Пресняков М.В. [Антикоррупционные стандарты](#) на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. N 11. С. 6 - 12).

<7> Например, [ч. 1 ст. 15](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" гласит: "Гражданский служащий обязан... соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным [законом](#) и другими федеральными законами".

Таким образом, *объективная сторона* коррупционного правонарушения не сильно отличается от объективной стороны дисциплинарного проступка: она лишь сужена до неисполнения не любой служебной обязанности, а обязанности, непосредственно направленной на противодействие коррупции. И в целом сопоставление состава дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения позволяет констатировать, что у последнего с классическим дисциплинарным проступком схожими являются все элементы составов: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Так, у дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения общий родовый объект - служебная дисциплина (для военнослужащих - воинская дисциплина), обеспечивающая интересы государственной службы. Поскольку дисциплинарная ответственность в служебном праве не является формализованной, выделить видовую составляющую объекта дисциплинарного проступка можно не всегда. В то же время коррупционные правонарушения отличаются видовым объектом состава; это обусловлено тем, что дисциплинарная ответственность за их совершение имеет дополнительное нормативное основание - Федеральный [закон](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", а также иные законодательные акты, в которых названы их конкретные составы.

Субъект дисциплинарного проступка - это центральный элемент его состава, в качестве которого в юридической литературе признаются только физические лица, не обладающие дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями в конкретных дисциплинарно-деликтных отношениях, состоящие в устойчивых юридически оформленных служебных отношениях и наделенные соответствующими служебными правами и обязанностями <8>. Это в полной мере применимо и к субъектам коррупционных правонарушений, при этом взыскания за коррупционные правонарушения, как и взыскания за совершение дисциплинарных проступков, налагаются на служащих по общему правилу только в рамках служебного подчинения (исключения существуют лишь для отдельных дисциплинарных взысканий, налагаемых на военнослужащих).

<8> См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 648.

Наиболее сложен вопрос о *субъективной стороне* коррупционного правонарушения. Применительно к дисциплинарному проступку, как уже было отмечено выше, обязательным элементом субъективной стороны является вина государственного служащего, что находит отражение в соответствующих нормах закона <9>. В отношении коррупционных правонарушений такого указания нет, анализ же законодательства и правоприменительной практики не позволяет сделать однозначный вывод, следует ли учитывать вину служащего при привлечении его к ответственности за совершение коррупционного правонарушения. Подробнее к этому вопросу мы вернемся в статье ниже.

<9> Например, [ч. 1 ст. 57](#) Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" гласит: "За совершение дисциплинарного проступка, то есть за

неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей...".

Еще больше общего имеется во взысканиях, налагаемых на государственных служащих за совершение дисциплинарных проступков и коррупционных правонарушений. Так, Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает, что за совершение коррупционных правонарушений на гражданских служащих налагаются практически те же взыскания, что и за совершение "обычных" дисциплинарных проступков: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии (исключение - увольнение в связи с утратой доверия, которое отличается от простого увольнения размещением информации об этом факте в специальном реестре). Однако данный Закон все же не называет эти взыскания дисциплинарными.

А вот ст. 50.1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" устанавливает, что за совершение коррупционных правонарушений на сотрудника налагаются взыскания, предусмотренные ч. 1 ст. 50 настоящего Федерального закона (которые там прямо названы дисциплинарными). Схожие по содержанию нормы содержатся в Федеральных законах от 23 мая 2016 г. N 141-ФЗ "О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", от 19 июля 2018 г. N 197-ФЗ "О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы", от 1 октября 2019 г. N 328-ФЗ "О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", т.е. во всех законодательных актах о служебной деятельности, принятых после 2011 г. Такая позиция законодателя, на наш взгляд, является довольно существенным доводом в пользу признания ответственности за совершение коррупционных правонарушений разновидностью дисциплинарной ответственности.

По большому счету, достаточно схожи и процедуры привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности и к ответственности за совершение коррупционных правонарушений: все они реализуются в рамках государственного органа (некоторые исключения установлены лишь для дисциплинарной ответственности военнослужащих); перед наложением взыскания, как правило, проводится проверка; взыскание на служащего налагается в порядке служебной подчиненности представителем нанимателя либо иным лицом, которому предоставлено такое право, и т.д. Особенности ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений можно свести к следующему:

законодательством предусмотрен перечень коррупционных правонарушений, за которые предусмотрено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия;

перед наложением взыскания за совершение коррупционного правонарушения проводится специальная проверка;

результаты этой проверки до наложения дисциплинарного взыскания могут направляться в комиссию по урегулированию конфликта интересов;

имеются особенности в перечне фактов и обстоятельств, учитываемых при наложении взысканий за совершение коррупционных правонарушений;

установлены специальные сроки привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Таким образом, отечественным законодателем при очевидной схожести составов

дисциплинарных проступков и коррупционных правонарушений и почти полной идентичности налагаемых за них взысканий были сформированы два различных процедурных механизма привлечения к ответственности за их совершение. Можно констатировать, что фактически ответственность за совершение коррупционных правонарушений и дисциплинарная ответственность государственных служащих хотя и имеют единую правовую природу и соотносятся как часть и целое, однако по ряду моментов в настоящее время оказались в служебном законодательстве разделены.

При этом ни в [Пояснительной записке](#) к законопроекту "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции", ни в иных сопроводительных документах четко не объяснялось: зачем потребовалось вводить отдельный механизм привлечения государственных служащих к юридической ответственности в дополнение к уже существующему механизму ответственности за совершение дисциплинарных проступков? Такое усложнение служебного законодательства было бы оправданным, если бы особые правила привлечения государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений позволяли более эффективно достигать цели предупреждения коррупции, закрепляя определенные возможности, не реализуемые в рамках обычной дисциплинарной процедуры.

Однако из действующего законодательства о государственной службе этого никак не усматривается. Все особенности механизма привлечения государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений вполне, на наш взгляд, могут быть инкорпорированы в общее дисциплинарное производство без ущерба для последнего. А вот наличие в настоящее время двух различных процедур как раз порождает на практике многочисленные проблемы, связанные с неопределенностью норм служебного законодательства.

Первая проблема: какие правонарушения являются коррупционными? Служебное законодательство подразделяет все коррупционные правонарушения на две группы. Первые условно можно назвать тяжкими либо грубыми (несоблюдение обязанностей в связи с конфликтом интересов; осуществление государственным служащим предпринимательской деятельности; непредставление сведений о доходах и др.), за их несоблюдение императивно предусмотрено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия <10>. С ними ситуация в целом достаточно простая. Что касается иных коррупционных правонарушений, то применительно к ним различные акты о государственной службе используют в целом схожую формулировку: несоблюдение служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. При этом, однако, авторы указанных законов отнюдь не озаботились тем, чтобы как-то обозначить в них, какие конкретно ограничения, запреты, обязанности и требования к служебному поведению установлены в целях противодействия коррупции, а какие - в иных целях.

<10> Хотя из-за рассогласованности норм законодательства фактически оно применяется не всегда (см. об этом, например: Чаннов С.Е. Может ли коррупционное правонарушение быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. N 10. С. 2197 - 2203; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. [Реестр лиц](#), уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. N 10. С. 168 - 183).

Между тем целевое назначение конкретного ограничения, запрета, обязанности и требования к служебному поведению определить не всегда просто. Если обратиться для примера к анализу запретов, то некоторые из них носят очевидно антикоррупционный характер (осуществлять предпринимательскую деятельность; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы, и др.); другие также очевидно преследуют иные цели (прекращать исполнение

должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора). Однако для многих запретов цель их закрепления в законодательстве отнюдь не является очевидной, поскольку в зависимости от конкретной ситуации они могут быть связаны с противодействием коррупции, а могут и не быть. Например, реализация запрета на разглашение служебной информации может препятствовать коррупционным проявлениям (допустим, если речь идет о разглашении инсайдерской информации), однако в целом, как представляется, имеет более широкие цели. Запрет использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций также может быть связан с потенциальным коррупционным воздействием на служащего, но может быть и ориентирован на обеспечение его политической и иной нейтральности, без непосредственной коррупционной составляющей.

В рамках действующего в настоящее время законодательства правоприменителю предлагается еще до возбуждения производства определить, в каких целях установлены нарушенные государственным служащим ограничение, запрет, обязанность либо требование к служебному поведению - в антикоррупционных или нет, и в зависимости от этого начать процедуру либо дисциплинарного производства, либо производства по делу о совершении коррупционного правонарушения. При этом неверный ответ на данный вопрос может повлечь его признание неправомерным.

Вторая проблема: как соотносится специальная проверка со служебной? Если при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности по общим правилам законодательство предусматривает возможность (в законах о некоторых видах государственной службы - необходимость) проведения служебной проверки, то при привлечении их к ответственности за совершение коррупционных правонарушений - некоей специальной проверки. При этом различия между указанными проверками не так велики: служебная проверка проводится подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа государственного органа, а проверка, проводимая при совершении коррупционных правонарушений, - подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; несколько различаются также факты и обстоятельства, подлежащие установлению в ходе проверок. Учитывая, что во многих государственных органах (либо их подразделениях) отдельные структуры по профилактике коррупционных и иных правонарушений просто отсутствуют (из-за малочисленности кадровых служб), на практике зачастую и служебная, и "специальная" проверка поручаются одним и тем же сотрудникам кадровых служб. Добавив, что далеко не в каждом государственном органе имеются профсоюзы, мы приходим к тому, что различие в субъектном составе проведения указанных проверок заключается только в непривлечении к участию юристов (что не выглядит особо разумным).

В то же время на практике и судебные органы, и иные правоприменители не имеют единой позиции относительно того, является ли проверка, проводимая при совершении коррупционных правонарушений, одним из видов служебной проверки, либо это две совершенно различные проверки, никак между собой не пересекающиеся. В результате в одних случаях суды обосновывают законность несоблюдения правил проведения служебной проверки при привлечении государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений тем, что проведенная в данном случае проверка не являлась служебной; в других же считают допустимым наложение взысканий за коррупционные правонарушения по результатам служебной проверки <11>.

<11> См., например, Апелляционные определения Краснодарского краевого суда от 20 октября 2015 г. по делу N 33-24740/2015 и от 27 октября 2015 г. по делу N 33-23368/2015, решение Центрального районного суда г. Красноярск от 12 декабря 2013 г. N М-4352/20132-6033/20132-

Кроме того, возникают и некоторые специфические вопросы. Например, [п. 23](#) Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утвержденного Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113, устанавливает, что очередной классный чин не присваивается федеральным гражданским служащим, в отношении которых проводится служебная проверка. Однако, если в отношении гражданского служащего проводится проверка в связи с совершением коррупционного правонарушения, может ли ему быть присвоен классный чин?

Третья проблема: в каких случаях материалы должны направляться в комиссию по конфликту интересов? Процедура привлечения государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений предусматривает возможность направления материалов, полученных в ходе проверки, о которой речь шла выше, в комиссию по урегулированию конфликта интересов либо - в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, не являющейся федеральной государственной гражданской службой, - в аттестационную комиссию. При этом соответствующие нормы имеют диспозитивный характер; возможность привлечения служащего к ответственности за совершение коррупционного правонарушения без заключения соответствующей комиссии подтверждается и судебной практикой <12>.

<12> См. Апелляционное [определение](#) Судебной коллегии по гражданским делам Ульяновского областного суда от 21 октября 2014 г. по делу N 33-3769/2014.

Диспозитивный характер указанных положений служебного законодательства, на наш взгляд, вообще выглядит инородным телом в механизме ответственности за совершение коррупционных правонарушений, который в целом основывается на обязанности наказания допустивших их служащих и, соответственно, императивном характере требований закона <13>. Возможность, а не обязательность проверки и оценки информации о совершении служащими коррупционных правонарушений комиссией по урегулированию конфликта интересов либо аттестационной комиссией ставит их в неравное положение с точки зрения защиты их прав, увеличивает субъективизм при принятии решений. При этом законодатель не определяет даже критерии необходимости проведения такого дополнительного изучения материалов.

<13> См., например: Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. [Указ. соч.](#) С. 159 - 169.

Четвертая проблема: следует ли учитывать вину государственного служащего при наложении взысканий за совершение коррупционных правонарушений? Как отмечено выше, в процессе привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности и к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, в частности при проведении соответствующих проверок, должен быть установлен ряд обстоятельств, подлежащих учету при принятии решения о наложении на служащего конкретного взыскания. Перечень этих обстоятельств в обоих случаях достаточно схож, за одним крайне существенным расхождением: при наложении взыскания за совершение коррупционного правонарушения законодатель не требует учитывать степень вины государственного служащего. Например, в законодательстве о государственной гражданской службе это выглядит следующим образом: [ч. 2 ст. 59.3](#) Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" устанавливает, что "при применении взысканий, предусмотренных [ст. 59.1](#) и [59.2](#) настоящего Федерального закона, учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, 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". В [части 3 ст. 58](#) того же Закона указано: "При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей".

При таком существенном сходстве данных формулировок отсутствие в первой указания на учет степени вины служащего довольно сложно объяснить недоработкой законодателя: скорее, оно выглядит его сознательной позицией. При этом аналогичная ситуация имеет место и в нормативных актах о других видах государственной службы.

Вопросы о том, следует ли все же учитывать степень вины служащего при привлечении его к ответственности за совершение коррупционных правонарушений и возможна ли ответственность без вины, привлекают внимание многих исследователей, и ответы на них даются противоположные <14>. Нет единой позиции и у судебных органов: несмотря на то что Президиум ВС РФ в [Обзоре](#) практики по рассмотрению в 2012 - 2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, указал, что "нарушение служебной дисциплины выражается в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции", т.е. косвенно признал необходимость учитывать вину служащих в их совершении, российские суды в одних случаях требуют установления вины служащего в совершении коррупционного правонарушения <15>, а в других допускают объективное вменение <16>.

<14> См., например: Григорьев И.В., Крипак М.В. [Указ. соч.](#) С. 1 - 10; Коробченко В.В., Иванкина Т.В. [Указ. соч.](#) С. 31 - 41; Юсупов А.Л. [Указ. соч.](#)

<15> См., например, решение Ровеньского районного суда Белгородской области от 21 июня 2018 г. N 2-97/20182-97/2018 ~ М-89/2018М-89/2018 по делу N 2-97/2018, решение Самарского гарнизонного военного суда Самарской области от 9 февраля 2018 г. N 2А-10/20182А-10/2018(2А-158/2017;)~М-183/20172А-158/2017М-183/2017 по делу N 2А-10/2018.

<16> См., например, решение Куйбышевского районного суда г. Санкт-Петербурга от 9 июля 2020 г. N 2-3883/20192-716/20202-716/2020(2-3883/2019;)~М-3611/2019М-3611/2019 по делу N 2-3883/2019, решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 20 сентября 2017 г. N 2-315/20172-315/2017~М-291/2017М-291/2017 по делу N 2-315/2017, решение Тверского районного суда города Москвы от 26 марта 2015 г. N 2-365/2015 2-7747/2014 по делу N 2-365/2015.

Законодатель, бесспорно, вправе создать механизм, позволяющий применять к государственным служащим дисциплинарно-принудительные меры без учета их вины <17>. По сути, именно это было сделано применительно к случаям несоблюдения ими установленных служебным законодательством ограничений и запретов (не только антикоррупционных) <18>. Другой вопрос заключается в целесообразности такого подхода. На наш взгляд, практика применения антикоррупционного законодательства на государственной службе наглядно свидетельствует о том, что нарушение нарушению рознь и ответственность служащих должна быть дифференцированной в зависимости от различных фактических обстоятельств его совершения, в том числе степени вины служащего <19>.

<17> См. об этом: Чаннов С.Е. [Дисциплинарное принуждение](#) как средство обеспечения

служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. N 7. С. 13 - 18.

<18> См. об этом: Пресняков М.В. [Указ. соч.](#) С. 8.

<19> См. об этом, например: Чаннов С.Е. Может ли коррупционное правонарушение быть малозначительным? С. 2197 - 2203; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. [Указ. соч.](#) С. 168 - 183.

Разумеется, перечень сложных аспектов применения производства по коррупционным правонарушениям не исчерпывается приведенными выше (так, много вопросов на практике вызывает момент, с которого следует исчислять процессуальные сроки), однако, как представляется, и перечисленных выше достаточно, чтобы прийти к выводу, что формирование автономного механизма ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений не способствовало повышению ее эффективности, а лишь создало новые проблемы.

Представляется, что реальной необходимости разделения ответственности государственных служащих на общую дисциплинарную и специальную антикоррупционную (являющуюся по сути также дисциплинарной) в настоящее время не имеется. Фактически те особенности, которые объективно обусловлены спецификой коррупционных правонарушений и ответственности за них, вполне могут быть реализованы и в рамках общей дисциплинарной процедуры.

Так, выделение перечня грубых коррупционных правонарушений не является чем-то необычным для института дисциплинарной ответственности; законодательство об отдельных видах государственной службы и сейчас закрепляет перечень грубых дисциплинарных проступков, даже за однократное совершение которых служащий может быть уволен (например, [ч. 2 ст. 49](#) Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", [ч. 2 ст. 47](#) Федерального закона "О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", [ч. 2 ст. 48](#) Федерального закона "О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"). Аналогично и взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия вполне может дополнить общий перечень дисциплинарных взысканий, притом что случаи его применения будут ограничены только совершением коррупционных правонарушений. Проведение специальной проверки в случае совершения служащими коррупционных правонарушений, на наш взгляд, вообще выглядит нецелесообразным: и формально, и фактически ничего не изменится, если ее будут проводить те же лица, что и проводят в настоящее время служебную проверку (это совершенно не помешает установить какие-то отдельные особенности проведения служебной проверки по делам о совершении коррупционных правонарушений, например по срокам или обстоятельствам, устанавливаемым в ее ходе). Направление материалов такой проверки в комиссию по урегулированию конфликта интересов или аттестационную комиссию целесообразно сделать *обязательным* при выявлении фактов, свидетельствующих о совершении государственным служащим грубого коррупционного правонарушения; в остальных же случаях, как представляется, этого делать не требуется. Вопрос о необходимости установления степени вины служащего при решении вопроса о применении к нему взыскания за совершение коррупционного правонарушения является в конечном счете дискуссионным и во многом определяется волей законодателя. Свою позицию по нему мы обосновали выше, здесь же отметим, что любой вариант в принципе может быть реализован в рамках обычного дисциплинарного производства (хотя, конечно, признание возможности объективного вменения потребует более серьезных корректировок). Наконец, что касается сроков привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, которые в настоящее время значительно удлинены по сравнению с общими, то, на наш взгляд, это объективно обусловлено особенностями этих деяний, однако и в данном случае ничто не препятствует закрепить более длительные сроки в качестве

специальных в рамках общей процедуры (как это сделано, например, в [ч. 4 ст. 193 ТК РФ](#)).

Подводя итоги, отметим, что анализ государственно-служебного законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что не следует выделять дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений в качестве отдельного вида ответственности, отличного от обычной дисциплинарной ответственности в служебном праве. Целесообразной в связи с этим видится унификация терминологии, чтобы деяния, именуемые в настоящее время коррупционными правонарушениями, были закреплены в служебном законодательстве в качестве коррупционных дисциплинарных проступков. Ответственность за их совершение должна наступать в рамках общей процедуры дисциплинарного производства с отдельными процессуальными особенностями, объективно обусловленными спецификой правонарушений.

Список литературы

Григорьев И.В., Крипак М.В. [Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих](#) за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2018. N 5.

Коробченко В.В., Иванкина Т.В. [Правовая природа ответственности гражданских служащих](#) за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы российского права. 2016. N 7 (68).

Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. [Увольнение государственных гражданских служащих](#) в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. N 1.

Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007.

Пресняков М.В. [Антикоррупционные стандарты](#) на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. N 11.

Пресняков М.В., Чаннов С.Е. [Реестр лиц](#), уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. N 10.

Чаннов С.Е. [Дисциплинарное принуждение](#) как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. N 7.

Чаннов С.Е. Может ли коррупционное правонарушение быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. N 10.

Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

References

Channov S.E. Can a corruption-related infraction be a petty offence. Aktual'nye problemy rossiyskogo prava, 2014, No. 10, p. 2197 - 2203. (In Russ.)

Channov S.E. Disciplinary coercion as a means of securing service legal relations: current state and prospects. Administrativnoe pravo i protsess, 2012, No. 7, p. 13 - 18. (In Russ.)

General administrative law / Ed. by Yu.N. Starilov. Voronezh, 2007. 848 p. (In Russ.)

Grigor'ev I.V., Kripak M.V. Features of disciplinary liability of public servants for corruption offences.

Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2018, No. 5, p. 1 - 10. (In Russ.)

Korobchenko V.V., Ivankina T.V. Legal Nature of Civil Servants Responsibility for Corruption Offences. Aktual'nye problemy rossiyskogo prava, 2016, No. 7 (68), p. 31 - 41. (In Russ.)

Kuznetsov V.I., Truntsevskiy Yu.V., Lomakina L.A. Dismissal of Civil Servants Due to Loss of Trust: Problems of Theory and Practice. Journal of Russian Law, 2020, No. 1, p. 159 - 169. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.012.

Presnyakov M.V. Anticorruption standards at the public service: issues of legal certainty. Administrativnoe pravo i protsess, 2019, No. 11, p. 6 - 12. (In Russ.)

Presnyakov M.V., Channov S.E. The Register of Persons Dismissed from Government and Municipal Due to Loss of Trust: Issues of Efficiency. Journal of Russian Law, 2020, No. 10, p. 168 - 183. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.127.

Yusupov A.L. Disciplinary liability for violations of anti-corruption legislation. Cand. diss. Saratov, 2014. 204 p. (In Russ.)

Подписано в печать

16.12.2021
