

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В. В. Коробченко*,

Т. В. Иванкина**

Правовая природа ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения

***Аннотация.** Действующий Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наряду с общими нормами о дисциплинарной ответственности гражданских служащих за совершение дисциплинарных проступков содержит специальные нормы, регулирующие применение взысканий за коррупционные правонарушения. В связи с этим в литературе приводятся различные точки зрения по вопросу о природе ответственности за такого рода правонарушения. Общеизвестно, что природу юридической ответственности за те или иные правонарушения предопределяет характер лежащих в ее основе проступков. При сопоставлении элементов состава дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения можно прийти к выводу об их значительной схожести при наличии вместе с тем некоторой специфики отдельных элементов состава коррупционного правонарушения. Таким образом, коррупционное правонарушение представляет собой особую разновидность дисциплинарного проступка и выражается в несоблюдении гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции. При этом до-*

© Коробченко В. В., Иванкина Т. В., 2016

* Коробченко Виктория Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского государственного университета
viktoria@jurfak.spb.ru

199026, Россия, г. Санкт-Петербург, В. О., 22-я линия, д. 7

** Иванкина Татьяна Васильевна, доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского государственного университета¹

¹ Спустя буквально несколько дней после поступления данного материала в редакцию пришло печальное известие о кончине Татьяны Васильевны Иванкиной. Она долгие годы занималась исследованием проблематики правового регулирования отношений, опосредующих применение труда государственных гражданских служащих, последовательно отстаивая идею о том, что труд гражданских служащих хотя и отличается определенной спецификой, тем не менее обладает характерными признаками наемного труда, вследствие чего указанные отношения не могут быть изъяты из предмета трудового права и не могут регулироваться исключительно нормами административного права. Предлагаемая вниманию читателей статья стала одной из последних работ Татьяны Васильевны.

статочных оснований для признания ответственности гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений в качестве самостоятельного вида юридической ответственности не усматривается. Данная ответственность может рассматриваться как дисциплинарная ответственность за коррупционные проступки, установленная законом в качестве одного из правовых средств предотвращения и преодоления коррупции в сфере гражданской службы.

Ключевые слова: гражданская служба, гражданский служащий, дисциплинарная ответственность, коррупционные правонарушения, коррупционный проступок, взыскание, увольнение за утрату доверия.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.68.7.031-041

Вопрос о правовой природе ответственности государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения² является одним из самых обсуждаемых в литературе в последние несколько лет. Впервые нормы об ответственности гражданских служащих за нарушение ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, появились в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³ (далее — Закон о противодействии коррупции). Однако соответствующие законоположения носили главным образом отсылочный характер, прямо упоминая лишь о возможности увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия за отдельные коррупционные правонарушения. Поводом же для дискуссии специалистов-правоведов о том, что представляет собой ответственность за такого рода правонарушения, послужил Федеральный закон 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»⁴, который, по замыслу законодателя, был направлен на совершенствование правового регулирования отношений в сфере противодействия коррупции посредством приведения действующих правовых актов в соответствие с Законом о противодействии коррупции, а также на усиление ответственности за коррупционные правонарушения.

Эти изменения затронули в числе прочего и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о госслужбе) в части норм, касающихся ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, урегулирования конфликта интересов на гражданской службе, расторжения служебного контракта и обеспечения соблюдения гражданскими служащими служебной дисциплины. В частности, перечень оснований расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя был дополнен таким основанием, как утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений

² Сам по себе термин «коррупционные правонарушения» может использоваться в различных значениях. Как справедливо отмечается в литературе, коррупционные правонарушения неоднородны и подразделяются по отраслевому принципу на коррупционные преступления, коррупционные административные правонарушения, коррупционные дисциплинарные проступки и т.д. (см.: Чаннов С. Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197—2203). В настоящей статье под коррупционными правонарушениями понимаются исключительно деяния коррупционной направленности, за которые к гражданским служащим применяются взыскания в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

⁵ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о госслужбе и Законом о противодействии коррупции (пп. 1.1 ч. 1 ст. 37), а в главу 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» были внесены нормы, регламентирующие применение взысканий за коррупционные правонарушения, включая увольнение в связи с утратой доверия (ст. 59.1—59.3). Примечательно, что эти нормы появились в Законе о госслужбе наряду с общими нормами о дисциплинарной ответственности гражданских служащих за совершение дисциплинарных проступков (ст. 57—59), причем законодатель счел необходимым отдельно предусмотреть не только перечень взысканий за коррупционные правонарушения (не называя их дисциплинарными взысканиями), но и порядок их применения.

В связи с этим возникает вопрос: можно ли рассматривать введение в законодательство о гражданской службе специальных норм, регулирующих применение взысканий за коррупционные правонарушения, как появление особого вида юридической ответственности либо указанные взыскания есть не что иное, как меры дисциплинарной ответственности гражданских служащих, а сами коррупционные правонарушения представляют собой разновидность дисциплинарных проступков?

В поисках ответа на поставленный вопрос в литературе можно встретить различные мнения.

Одни авторы склонны рассматривать коррупционные правонарушения в качестве разновидности дисциплинарных проступков, а предусмотренные Законом о госслужбе взыскания за их совершение — как меры дисциплинарной ответственности⁶.

К слову сказать, аналогичную позицию занимает и Верховный Суд РФ, который, обобщая практику рассмотрения дел по спорам, связанным с привлечением государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных проступков, также указал, что эта ответственность является дисциплинарной, а коррупционное правонарушение представляет собой разновидность дисциплинарного проступка; по мнению Верховного Суда РФ, нарушение служебной дисциплины выражается в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции, за которые представитель нанимателя вправе применять к государственным служащим различные виды дисциплинарных взысканий, и в частности увольнение по соответствующему основанию — «в связи с утратой доверия»⁷.

Другие специалисты тоже полагают, что в данном случае речь идет о привлечении гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, однако ответственность эта весьма своеобразная, поскольку, по буквальному смыслу положений Закона о госслужбе, регламентирующих порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, допускается без учета вины гражданских служащих, что само по себе противоречит специфике данного вида ответственности, наступающей только при наличии вины. В связи с этим предлагается закрепить в законодательстве систему дисциплинарно-принудительных мер (включая меры дисциплинарного пресечения, предполагающие прекращение служебных отношений), которые будут применяться в случаях совершения гражданскими служащими так называемых публичных дисциплинарных проступков, в частности правонарушений кор-

⁶ Телегин А. С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих // Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24—25 октября 2014 г.) : избранные материалы / Г. В. Абшилава, В. В. Акинфиева, А. Б. Афанасьев [и др.] ; отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М., 2015 ; *Добробаба В. В.* Традиции и новации в правовом регулировании института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 29—31.

⁷ См.: 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 (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 12.

рупционного характера, с целью недопущения возможного наступления общественно негативных последствий⁸.

Третьи считают, что ответственность государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности не может рассматриваться как дисциплинарная, поскольку установлена отдельными правовыми нормами. При этом, учитывая, что Закон о госслужбе прямо не относит коррупционные правонарушения к категории дисциплинарных проступков, за их совершение применяются не дисциплинарные взыскания, а взыскания, предусмотренные его ст. 59.1—59.2, в особом порядке⁹.

Вместе с тем есть и иные точки зрения.

Так, например, Н. А. Кандрина полагает, что в сфере гражданской службы существует служебная ответственность, юридическим основанием которой являются правонарушения, связанные как с неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (дисциплинарные проступки), так и с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнением обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции (коррупционные правонарушения). Кроме того, по мнению указанного автора, служебная ответственность применяется за совершение административных правонарушений, связанных с гражданской службой, а также преступлений; соответственно, данный вид ответственности включает в себя в качестве разновидностей (подвидов) дисциплинарную, административную и уголовную ответственность¹⁰.

М. Б. Добробаба предлагает рассматривать

ответственность гражданских служащих как служебно-дисциплинарную, которая наступает за совершение служебно-дисциплинарного деликта — особого вида правонарушений, связанного с нарушением служебных обязанностей. При этом автор указывает, что в служебном праве служебно-дисциплинарные деликты именуются дисциплинарными проступками, разновидностью которых выступают коррупционные правонарушения¹¹.

Резюмируя приведенные позиции, необходимо отметить следующее.

Во-первых, выделение особого вида ответственности гражданских служащих — служебной ответственности, включающей в себя в качестве подвидов дисциплинарную, административную и уголовную ответственность, представляется нам не вполне удачным. Такой подход предполагает смешение различных по своей природе и целевому назначению видов юридической ответственности. Кроме того, вызывает сомнения корректность неизбежной дифференциации указанных «подвидов» ответственности с точки зрения ее субъекта на 1) ответственность гражданских служащих, которая, независимо от характера правонарушения, лежащего в ее основе, будет представлять собой служебную ответственность, и 2) ответственность иных лиц, наступающую за дисциплинарные проступки, административные правонарушения и преступления и относящуюся соответственно к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

Во-вторых, предлагаемая отдельными специалистами служебно-дисциплинарная ответственность, наступающая в том числе за коррупционные правонарушения, по сути, есть не что иное, как дисциплинарная ответственность, применяемая в рамках служебных

⁸ Чаннов С. Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13—18 ; *Она же*. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? С. 2197—2203.

⁹ Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57—60.

¹⁰ Кандрина Н. А. К вопросу о служебной ответственности государственных гражданских служащих // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 50—53.

¹¹ Добробаба М. Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Lex Russica. 2014. № 2. С. 199—210 ; *Она же*. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 48—50.

правоотношений с участием гражданских служащих. Не вдаваясь в дискуссию о терминах, заметим лишь, что данный подход фактически сводится к пониманию ответственности за коррупционные правонарушения как дисциплинарной и потому не отличается радикально от приведенной выше позиции иных ученых, разделяемой Верховным Судом РФ.

Общеизвестно, что природу ответственности гражданских служащих за те или иные правонарушения предопределяет характер лежащих в ее основе проступков. В частности, основанием дисциплинарной ответственности гражданских служащих является дисциплинарный проступок, под которым законодателем понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (ч. 1 ст. 57 Закона о госслужбе). Соответственно, дисциплинарная ответственность в сфере гражданской службы представляет собой обязанность гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, претерпеть неблагоприятные последствия в виде ограничений личного характера, предусмотренных законом, в качестве санкции за указанное правонарушение.

Особенность дисциплинарной ответственности гражданских служащих заключается в том, что, возникая из служебного контракта, она выступает как ответственность гражданского служащего не только перед государственным органом, являющимся стороной служебного контракта, но и перед государством за поведение гражданского служащего при исполнении им служебных обязанностей, предполагающих реализацию полномочий государственного органа. Поскольку нарушения служебной дисциплины в государственном органе наносят ущерб установленному государством порядку организации и деятельности государственного органа, такого рода проступки не могут не затрагивать и интересы самого государства. Сказанное предопределяет необходимость установления специального правового регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих, которое, в отличие от аналогичного регулирования дисциплинарной ответственности работников в сфере наемного труда, характеризуется в числе прочего наличием более широкого спектра мер дисциплинарного взыскания, включающего такую

не предусмотренную трудовым законодательством меру взыскания, как предупреждение о неполном должностном соответствии (п. 3 ч. 1 ст. 57 Закона о госслужбе), и усложненным порядком их применения, предполагающим проведение обязательной служебной проверки по факту совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка (ч. 2 ст. 58 и ст. 59 Закона о госслужбе).

В качестве элементов состава дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности гражданских служащих выступают:

- объективная сторона — противоправное деяние, совершенное гражданским служащим в форме действия либо бездействия и выражающееся в неисполнении либо ненадлежащем исполнении гражданским служащим своих служебных обязанностей, возложенных на него федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, правовыми актами государственного органа, должностным регламентом, служебным контрактом;
- субъект — гражданский служащий, т.е. лицо, замещающее должность гражданской службы в соответствии со служебным контрактом;
- субъективная сторона — вина гражданского служащего, которая может выступать как в форме умысла, так и в форме неосторожности;
- объект — служебный распорядок государственного органа, являющегося стороной служебного контракта с гражданским служащим, совершившим данный дисциплинарный проступок, точнее — урегулированные и охраняемые нормами права общественные отношения, складывающиеся в процессе кооперированной деятельности гражданских служащих по обеспечению исполнения полномочий соответствующего государственного органа.

Попытаемся определить, свойственны ли указанные признаки коррупционным правонарушениям, за совершение которых к гражданским служащим могут быть применены взыскания в соответствии с Законом о госслужбе.

В первую очередь следует указать на отсутствие в действующем законодательстве о гражданской службе определения понятия

«коррупционное правонарушение». По смыслу ст. 59.1 Закона о госслужбе под коррупционными правонарушениями следует понимать несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о госслужбе, Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами. Учитывая, что законодательство не содержит исчерпывающего перечня коррупционных правонарушений, такая формулировка достаточно неопределенна, поскольку предполагает свободу усмотрения правоприменителя при решении вопроса о том, установлены ли те или иные ограничения, запреты либо обязанности *в целях противодействия коррупции*, а значит, можно ли рассматривать факт их нарушения гражданским служащим как коррупционный проступок и применять к совершившему его лицу предусмотренные законом взыскания¹².

Вместе с тем объективную сторону коррупционного правонарушения можно охарактеризовать как противоправное деяние, совершенное гражданским служащим в форме действия либо бездействия и выражающееся в несоблюдении ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и в неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о госслужбе, Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами.

Субъектом коррупционного правонарушения, по общему правилу, является лицо, замещающее должность гражданской службы в соответствии со служебным контрактом. Однако необходимо иметь в виду, что субъектом отдельных коррупционных правонарушений может быть не любой гражданский служащий, а только тот, на кого распространяется соответствующее антикоррупционное требование или запрет, за нарушение которого применяются установленные Законом о госслужбе взыскания.

Так, например, требование о представлении гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей установлено лишь для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, включенные в специальный перечень (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона о госслужбе, п. 3.2 ч. 1 ст. 8 Закона о противодействии коррупции, Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹³). Запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами распространяется также лишь на отдельные категории гражданских служащих (ч. 1.1 ст. 17 Закона о госслужбе, пп. «д», «е» и «и» п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 7.1 Закона о противодействии коррупции, пп. «д», «е» и «и» п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹⁴).

Соответственно, в случаях нарушения указанного требования или запрета мы можем говорить о так называемом *специальном субъекте* коррупционного проступка.

¹² Сказанное, однако, не касается коррупционных правонарушений, за совершение которых гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия; их исчерпывающий перечень предусмотрен ст. 59.2 Закона о госслужбе.

¹³ СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

¹⁴ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

Что касается субъективной стороны коррупционного правонарушения, то, по общему правилу, последнее предполагает наличие вины в действиях (бездействии) гражданского служащего. Между тем возможны ситуации, в которых гражданский служащий будет нести ответственность за нарушение антикоррупционных требований, совершенное не им самим, а другим лицом. Так, открытие супругой гражданского служащего, должность которого включена в перечень должностей, предполагающих запрет иметь счета (вклады) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, счета (вклада) в таком банке (о чем сам гражданский служащий может и не знать), является основанием для увольнения последнего в связи с утратой доверия (п. 6 ч. 1 ст. 59.2 Закона о госслужбе).

Очевидно, этот нюанс принял во внимание законодатель, не указав в перечне обстоятельств, подлежащих учету при применении взысканий за коррупционные правонарушения (ч. 2 ст. 59.3 Закона о госслужбе), степень вины гражданского служащего. Впрочем, по нашему мнению, такое законодательное решение, во-первых, не препятствует правоприменителю все-таки учитывать степень вины гражданского служащего (в особенности при решении вопроса о выборе одной из возможных мер взыскания в случаях, когда за соответствующее коррупционное правонарушение закон не предписывает увольнение гражданского служащего в связи с утратой доверия), а во-вторых, вопреки представленному выше мнению отдельных ученых, не влечет за собой допустимость отрицания вины гражданского служащего в качестве существенной характеристики коррупционного проступка, влияющей на природу ответственности за его совершение.

Объектом коррупционного правонарушения в широком смысле являются интересы гражданской службы, авторитет государственного органа, являющегося стороной служебного контракта с гражданским служащим, совершившим данный проступок. В узком смысле под объектом коррупционного правонарушения следует понимать урегулированные и охраняемые нормами права общественные отношения, направленные на обеспечение эффективного осуществления соответствующим государственным органом возложенных на него полномочий.

Таким образом, сопоставив элементы состава дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения, можно прийти к выводу об их значительной схожести при наличии вместе с тем некоторой специфики отдельных элементов состава коррупционного правонарушения, что в целом позволяет рассматривать последнее как особую разновидность дисциплинарного проступка.

Тем не менее, формулируя специальные нормы, регламентирующие применение взысканий за совершение коррупционных правонарушений, федеральный законодатель исходил, как представляется, из следующего.

Само по себе соблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, установленных законом исходя из интересов гражданской службы и необходимости поддержания ее авторитета как неременного условия эффективного осуществления государственными органами своих полномочий, относится к категории так называемых статусных обязанностей. По общему правилу, неисполнение такого рода обязанностей в случае невозможности дальнейшего нахождения на гражданской службе влечет за собой увольнение с гражданской службы, однако соответствующие основания (п. 13 и 14 ч. 1 ст. 33 Закона о госслужбе) не относятся к дисциплинарным.

Между тем нарушение или неисполнение гражданским служащим ограничений, запретов и обязанностей антикоррупционного характера (запретов заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав органов управления иностранных некоммерческих неправительственных организаций, открывать и иметь счета и хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за границей; обязанностей принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера) может рассматриваться как проступок, умаляющий авторитет государственного органа, являющегося стороной служебного контракта с гражданским служащим, и гражданской службы в целом и тем самым обуславливающий необходимость применения к совершившему соответствующее деяние лицу предусмотренных законом санкций в виде ограничений личного характера вплоть до увольнения с гражданской службы.

С учетом изложенного, а также принимая во внимание, что коррупционные правонарушения в сфере гражданской службы наносят более значимый вред ее интересам, чем обычные дисциплинарные проступки, стремление федерального законодателя сформировать особый правовой механизм привлечения гражданских служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений представляется вполне оправданным.

Если же провести сравнительный анализ общих норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих, с одной стороны, и законоположений о применении к ним взысканий за коррупционные правонарушения, с другой стороны, можно прийти к выводу о том, что фактически вся специфика правового механизма привлечения гражданских служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений заключается:

1) в обязательности применения взыскания к гражданскому служащему за коррупционное

правонарушение; в отличие от мер дисциплинарного взыскания, применение которых к гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок, зависит от усмотрения представителя нанимателя, взыскания за коррупционные правонарушения, по смыслу ст. 59.1—59.2 Закона о госслужбе, налагаются в обязательном порядке¹⁵;

2) в наличии такой меры взыскания за совершение отдельных коррупционных правонарушений, как увольнение в связи с утратой доверия; впрочем, каких-либо достаточных оснований для того, чтобы считать данную меру взыскания особой, не усматривается, поскольку увольнение гражданского служащего в связи с утратой доверия с точки зрения правовых последствий идентично такой мере дисциплинарного взыскания, как увольнение¹⁶;

3) в несколько более усложненной процедуре применения взысканий за коррупционные правонарушения, предполагающей прове-

¹⁵ Вместе с тем в данном случае нельзя обойти вниманием противоречие между ст. 59.2 Закона о госслужбе, согласно которой гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае совершения предусмотренных названным законоположением коррупционных правонарушений, и п. 10 ч. 1 ст. 16 этого Закона, относящим утрату представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему к числу препятствий для нахождения на гражданской службе — с одной стороны, и п. 1.1 ч. 1 ст. 37 того же Закона — с другой, устанавливающим, что служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в связи с утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о госслужбе, Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами. На данное противоречие уже обращалось внимание в литературе, при этом правоприменителю предлагалось исходить из того, что воля законодателя при принятии Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ, которым в Закон о госслужбе были внесены специальные нормы об ответственности за коррупционные правонарушения, заключалась в требовании увольнять гражданских служащих, совершивших такого рода проступки (см., например: *Чаннов С. Е.* Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? С. 2197—2203). Данная позиция, как представляется, вполне обоснованна, но при этом не следует забывать, что основанием увольнения в случае утраты доверия со стороны представителя нанимателя признается п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Закона о госслужбе, а конкретные коррупционные проступки, послужившие причинами утраты доверия, предусмотрены ст. 59.2 того же Закона. Именно из такого толкования названных законоположений исходит и правоприменительная практика, что, впрочем, не исключает необходимости устранения законодателем имеющейся коллизии.

¹⁶ Заметим, что Трудовой кодекс РФ относит увольнение работника по основанию, предусмотренному п. 7.1 ч. 1 ст. 81 — за совершение перечисленных в названном законоположении действий, дающих основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя, — к дисциплинарным взысканиям (часть третья ст. 192), при этом «утрата доверия» в данном случае представляет собой элемент формулировки причины увольнения и не видоизменяет соответствующую меру дисциплинарного взыскания.

дение подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений проверки по факту совершения коррупционного проступка (своеобразный аналог служебной проверки по факту дисциплинарного проступка) и подготовку доклада о результатах этой проверки с возможным его направлением в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов для принятия рекомендаций о допустимости применения к гражданскому служащему предусмотренных законом мер взыскания (ч. 1 ст. 59.3 Закона о госслужбе);

- 4) в установлении особого порядка исчисления предельного срока применения взысканий за коррупционные правонарушения: в отличие от дисциплинарного взыскания, которое может быть применено не позднее 6 месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, взыскание за коррупционное правонарушение применяется не позднее 6 месяцев со дня поступления информации о его совершении¹⁷ (ч. 5 ст. 58 и ч. 3 ст. 59.3 Закона о госслужбе).

В остальном же правовой механизм привлечения гражданских служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений идентичен установленному Законом о госслужбе механизму привлечения госслужащих к ответственности за дисциплинарные проступки.

Сказанное, как представляется, позволяет сделать вывод о том, что достаточных оснований для признания ответственности гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений в качестве самостоятельного вида юридической ответственности не усматривается. С учетом приведенных выше суждений относительно правовой природы коррупционного правонарушения следует констатировать, что данная ответственность может рассматриваться как дисциплинарная ответственность за такого рода проступки, установленная законом в качестве одного из правовых средств предотвращения и преодоления коррупции в сфере гражданской службы. Соответствующее правовое регулирование, безусловно, нуждается в дальнейшем совершенствовании с целью повышения эффективности противодействия коррупции в сфере публичного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Добробаба В. В. Традиции и новации в правовом регулировании института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 3. — С. 29—31.
2. Добробаба М. Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. — 2013. — № 7. — С. 48—50.

¹⁷ Как указал Конституционный Суд РФ в отношении применения ч.3 ст.59.3 Закона о госслужбе в части шестимесячного срока в случае наложения на гражданского служащего, совершившего коррупционное правонарушение, такой меры взыскания, как увольнение в связи с утратой доверия, указанный срок, являющийся по своему характеру пресекательным, призван ограничить период неопределенности правового положения государственного гражданского служащего, находящегося под угрозой увольнения со службы в связи с утратой доверия; установление указанного срока имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с государственной гражданской службы и тем самым направлено на защиту прав и законных интересов лиц, проходящих государственную гражданскую службу (определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1858-О // Документ официально опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁸ A few days after this article was submitted to the editor, we were informed of the death of Tatyana Vasilyevna Ivankina. For many years she was engaged in studying the problems of legal regulation of relations underlining the employment of public employees, consistently defending the idea that, though the work of civil servants has some distinctive features, it, nevertheless, possesses the features of wage labor and, consequently, these relations cannot be exempt from labor law regulation and be governed only under the provisions of administrative law. The article we offer our readers was one of the last works by Tatyana Ivankina.

3. Кандрина Н. А. К вопросу о служебной ответственности государственных гражданских служащих // Российская юстиция. — 2015. — № 3. — С. 50—53.
4. Телегин А. С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих // Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24—25 октября 2014 г.) : избранные материалы / Г. В. Абшилава, В. В. Акинфиева, А. Б. Афанасьев [и др.] ; отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. — М., 2015. — 400 с.
5. Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. — 2014. — № 4. — С. 57—60.
6. Чаннов С. Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. — 2012. — № 7. — С. 13—18.
7. Чаннов С. Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 10. — С. 2197—2203.

Материал поступил в редакцию 7 ноября 2015 г.

LEGAL NATURE OF CIVIL SERVANTS RESPONSIBILITY FOR CORRUPTION OFFENCES

KOROBCHENKO Victoria Valerjevna — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Labor Law and Workplace Safety of the Sankt-Petersburg State University
viktorija@jurfak.spb.ru
199026, Russia, Sankt-Petersburg, V.O., 22-ia linia, d.7

IVANKINA Tatyana Vasilyevna — Doctor of Law, Professor of the Department of Labor Law and Workplace Safety of Sankt-Petersburg State University
t.v.ivankina@gmail.com
199026, Russia, Sankt-Petersburg, V.O., 22-linia, d.7

Review. *The Federal Law «On State Civil Service of the Russian Federation», along with the general rules on the disciplinary responsibility of civil servants for committing disciplinary offenses, contains special rules governing penalties that can be imposed for committing corruption offenses. In this context there are different approaches to the nature of responsibility for such offenses. It is well-known that the nature of legal responsibility for certain offenses is determined by the nature of the acts underlining such responsibility. When comparing the elements of a disciplinary offence and a corruption offence we can come to a conclusion that shows their considerable similarity, though, at the same time, a corruption offence contains certain specific elements. Thus, a corruption offence is a special kind of a disciplinary offence when a civil servant does not comply with civil service restrictions and prohibitions, requirements to prevent or resolve conflict of interest issues or issues concerning the failure to carry out obligations established under the law in order to prevent corruption. The authors claim that there are no sufficient grounds to declare civil servants responsibility for committing corruption offences as a separate type of legal responsibility. Such responsibility can be dealt with as disciplinary responsibility for corruption offences prescribed under the law as one of legal tools used to prevent and overcome corruption in the sphere of civil service.*

Keywords. *Civil service, civil servant, disciplinary responsibility, corruption offences, penalty, dismissal on the ground of loss of confidence.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Dobrobaba V. V. Tradicii i novacii v pravovom regulirovanii instituta disciplinarnoj otvetstvennosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2013. — № 3. — С. 29—31.

2. *Dobrobaba M. B.* Problema sistematizacii sluzhebno-disciplinarnyh deliktov // *Administrativnoe pravo i process.* — 2013. — № 7. — S. 48—50.
3. *Kandrina N. A.* K voprosu o sluzhebnoj otvetstvennosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih // *Rossijskaja justicija.* — 2015. — № 3. — S. 50—53.
4. *Telegin A. S.* Disciplinarnaja otvetstvennost' gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih // *Pjatyj Permskij kongress uchenyh-juristov (g. Perm', 24—25 oktjabrja 2014 g.) : izbrannye materialy / G. V. Abshilava, V. V. Akinfieva, A. B. Afanas'ev [i dr.] ; otv. red. V. G. Golubcov, O. A. Kuznecova.* — M., 2015. — 400 s.
5. *Tuganov Ju. N., Zhuravlev S. I.* K voprosu o privlechenii k disciplinarnoj otvetstvennosti gosudarstvennyh sluzhashhih za pravonarusheniya korrupcionnoj napravlenosti // *Rossijskaja justicija.* — 2014. — № 4. — S. 57—60.
6. *Channov S. E.* Disciplinarnoe prinuzhdenie kak sredstvo obespechenija sluzhebnyh pravootnoshenij: sovremennoe sostojanie i perspektivy // *Administrativnoe pravo i process.* — 2012. — № 7. — S. 13—18.
7. *Channov S. E.* Mozhet li korrupcionnyj prostupok byt' maloznachitel'nym? // *Aktual'nye problemy rossijskogo prava.* — 2014. — № 10. — S. 2197—2203.