

R.S. Sorokin

The Dismissal from Civil Service in the System of Counteraction against Corruption

Civil servants' disciplinary liability for the violation of anti-corruption laws is considered. It is noted that the basis of disciplinary liability has traditionally been a disciplinary offence. The issue of dismissal from public service in connection with loss of trust is analyzed.

Key words and word-combinations: disciplinary liability, civil service, counteraction against corruption, dismissal, loss of trust.

Рассматривается дисциплинарная ответственность служащих за нарушения законодательства о противодействии коррупции. Отмечается, что основанием возникновения дисциплинарной ответственности традиционно является дисциплинарный проступок. Анализируется вопрос увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия.

Ключевые слова и словосочетания: дисциплинарная ответственность, государственная служба, противодействие коррупции, увольнение, утрата доверия.

УДК 349.2:35.08
ББК 67.405.1+67.401.02

Р.С. Сорокин

**УВОЛЬНЕНИЕ
С ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ В СИСТЕМЕ МЕР
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ**

Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения является основным способом борьбы с этими анти-социальными явлениями. Она наступает за совершение коррупционных преступлений и административных проступков и до принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» была (за небольшими исключениями) единственным видом юридической ответственности, играющим превентивную и пресекающую роль в борьбе с коррупцией. В современном антикоррупционном законодательстве значительное внимание уделено правонарушениям, которые, не обладая признаками коррупции, создают благоприятную среду для ее возникновения, укрепления и развития. Для этих правонарушений нет доктринального наименования и за эти проступки наступает преимущественно дисциплинарная ответственность. Субъекты этой ответственности — лица, занимающие должности, вокруг которых законодатель строит систему антикоррупционных запретов и ограничений (связывая необходимость в них с полномочиями, возможностями и искушениями, возникающими в связи с занятием таких должностей). Главным образом это касается должностей государственной службы, в связи с чем государственные служащие могут рассматриваться как основной субъект

дисциплинарной ответственности за правонарушения в сфере противодействия коррупции.

По существу дисциплинарная ответственность — это самостоятельный вид юридической ответственности в сфере труда, субъектами правоотношений которой являются работник и работодатель (государство и государственный служащий) [1]. Как отмечают С.Е. Чаннов и М.В. Пресняков, в отличие от других видов юридической ответственности, дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения. Соответственно, меры дисциплинарной ответственности применяются не «надведомственными» органами (судом, арбитражем, инспекциями и т.д.), а органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятий, где работает нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом) [2].

Основанием возникновения дисциплинарной ответственности традиционно является дисциплинарный проступок. Легальное определение дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего содержится в ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Под ним понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. Анализ ст. 57 данного Закона позволяет сделать вывод об особом основании дисциплинарной ответственности. За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подпунктами «а» — «г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 рассматриваемого Закона. Такая позиция законодателя вызвала в научной литературе мнение о том, что за правонарушения коррупционного характера для государственных служащих наступает ответственность, которая «не может рассматриваться как дисциплинарная, поскольку установлена отдельными (самостоятельными) нормативными правовыми актами... а руководитель, привлекающий сотрудника к ответственности за проступки коррупционной направленности, применяет не дисциплинарное взыскание: “увольнение с гражданской службы”» (досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта — для военнослужащих), а взыскание за коррупционное правонарушение в порядке, установленном ст. 59.1, 59.2, 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе») [3].

С.Е. Чаннов придерживается более осторожной позиции, отмечая, что, хотя законодатель и не обозначил четко, какой вид ответственности в данном случае должен применяться к государственным служащим, речь идет о дисциплинарной ответственности, хотя и достаточно своеобразной, поскольку «привлечение к дисциплинарной ответственности без вины противоречит специфике данного вида ответственности» [4]. В.И. Михайлов также считает,

что в законодательстве о государственной гражданской службе меры ответственности за коррупционные правонарушения выведены из общей системы мер ответственности [5].

Приходится согласиться с тем, что в позитивном законодательстве правонарушение в сфере противодействия коррупции в законодательстве о государственной службе не охватывается понятием «дисциплинарный проступок», поскольку помимо особых оснований привлечения к ответственности за такое правонарушение законодатель исключил один из важных признаков дисциплинарного проступка — наличие вины государственного служащего. Это следует из отсутствия степени вины нарушителя в перечне обстоятельств, подлежащих установлению и учету при применении взысканий, предусмотренных ст. 59.1 и 59.2, в соответствии с ч. 2 ст. 59.3 Закона «О государственной гражданской службе...». В то же время считаем методологически неверным говорить о каком-то особом виде юридической ответственности, что противоречило бы и ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», согласно которой за совершение коррупционных правонарушений может наступать уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность.

В структуре современного законодательства о государственной службе выделяются две группы правонарушений в сфере противодействия коррупции, за которые наступает дисциплинарная ответственность.

Во-первых, несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 59.1 Закона «О государственной гражданской службе...», ст. 30.1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [6] и др.). Применительно к этой группе уместно отметить, что по каким-то причинам в Законе «О государственной гражданской службе...» содержится лишь три возможных взыскания за совершение такого правонарушения: замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии, тогда как законодательство об иных видах государственной службы предусматривает в том числе увольнение. Никаких видимых оснований для такого расхождения нет.

Во-вторых, правонарушения, за совершение которых лицо подлежит увольнению в связи с утратой доверия (ст. 59.2 Закона «О государственной гражданской службе...», ст. 82.1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7] и др.). Увольнение в связи с утратой доверия как новый институт антикоррупционного законодательства заслуживает детального рассмотрения.

«Утрата доверия представителем нанимателя» характеризует последствия совершения государственным служащим определенных правонарушений в сфере противодействия коррупции. Согласно п. 10 ч. 1 ст. 16 Закона

«О государственной гражданской службе...», утрата доверия представителем нанимателя является ограничением, не позволяющим быть принятым или находиться на гражданской службе. В соответствии со ст. 59.2 государственной гражданской служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случаях несоблюдения ряда особых требований, ограничений или запретов, неисполнения обязанностей.

В Законе используется оборот «утрата доверия представителем нанимателя». Означает ли это субъективный момент в принятии решения по вопросу увольнения государственного служащего, другими словами: может ли представитель нанимателя (например, руководитель государственного служащего) при наличии доказанного правонарушения в сфере противодействия коррупции принять решение не увольнять государственного служащего в связи с «неисчерпанием лимита доверия»?

Ряд авторов отвечают на этот вопрос утвердительно. Как считает В.М. Корякин, под утратой доверия к лицу следует понимать такие последствия его действий (бездействия), которые порождают у его командира (начальника) обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои обязанности [8], то есть сам термин «доверие» подразумевает субъективность, отсылает к отношению одного лица к другому.

С этим тесно связан второй вопрос, а именно, является ли увольнение в связи с утратой доверия обязательной мерой, которая должна применяться к государственному гражданскому служащему, совершившему правонарушение, предусмотренное ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе? В Законе содержатся противоречивые указания на этот счет, поскольку, с одной стороны, в ч. 1 ст. 59.2 используется термин «подлежит увольнению», а с другой стороны, в ч. 2 ст. 59.3 приводятся обстоятельства, подлежащие учету при применении этого взыскания.

По нашему мнению, п. 1 ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе (и аналогичные по значению нормы правовых актов об иных видах государственной службы) следует изложить в виде: «Гражданский служащий может быть уволен в связи с утратой доверия в случае...». Следовательно, после установления всех обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 59.3, за соответствующее правонарушение может быть назначено как увольнение в связи с утратой доверия, так и более мягкое взыскание из перечня ст. 59.1.

В то же время категорически нельзя принять положение о том, что утрата доверия как следствие совершения коррупционного правонарушения наступает в зависимости от субъективного отношения представителя нанимателя к государственному служащему, то есть что речь идет о доверии как характеристике межличностных отношений. Таким образом, понятие «утративший доверие» характеризует непосредственно государственного служащего, а не его отношения с конкретным начальником, и слова «представителя нанимателя» следует исключить из п. 10 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе.

Принципиальным отличием увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия от увольнения по иным основаниям должна являться, по нашему мнению, невозможность в первом случае занимать должности государственной (и муниципальной) службы в течение определенного времени, иначе, увольнение в связи с утратой доверия должно выступать неким дисциплинарным аналогом мер уголовной и административной ответственности.

В действующем законодательстве можно увидеть отражение этого положения, в частности в ст. 16 Закона о государственной гражданской службе. В соответствии с общим смыслом этой статьи утрата доверия является основанием, препятствующим не только дальнейшему нахождению на государственной службе, но и приему на государственную службу.

Проблема заключается в том, что, в отличие от уголовного наказания, которое влечет судимость, и административного наказания, дисциплинарное взыскание отражается на статусе лица лишь до тех пор, пока он состоит в служебных (трудовых) отношениях. Как только лицо увольняется с государственной службы, эти отношения прекращаются, и утрата доверия перестает быть частью правового статуса лица.

Сегодня наиболее важно закрепление законодательного механизма, препятствующего поступлению лица, уволенного в связи с утратой доверия, на государственную службу в течение определенного времени. Для этого необходимо выполнение ряда условий.

Во-первых, нормативное закрепление специального статуса такого лица. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» следует закрепить положение о том, что лицо, уволенное в связи с утратой доверия, не может в течение определенного времени занимать должности государственной (муниципальной) службы. Утрату доверия предлагается считать особым длящимся дисциплинарным взысканием, с необходимостью влекущим увольнение с государственной службы и не прекращающимся вследствие такого увольнения.

Во-вторых, в законодательстве должны быть установлены минимальный и максимальный сроки для такого взыскания, причем этот срок не может, на наш взгляд, превышать максимальный срок, установленный для аналогичного административного взыскания (подчеркнем еще раз, что нынешняя ситуация, при которой это взыскание может рассматриваться как бессрочное, очевидно недопустима). С учетом специфики рассматриваемых правонарушений и общих положений о сроках дисциплинарных взысканий (ст. 58 Закона о государственной гражданской службе) представляется обоснованным срок в один год — без вариаций. Если коррупционный проступок настолько значителен, что этот срок видится законодателю недостаточным, следует задуматься о переводе его в разряд административных правонарушений. В связи с изложенным п. 2 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе...» предлагается дополнить следующими словами: «а также назначения ему в течение года дисциплинарного взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия».

В-третьих, данная мера будет работать лишь в том случае, если статус лица будет учитываться представителем нанимателя при приеме на государственную службу. Трудовая книжка является недостаточно надежным средством фиксации такого статуса. Для этих целей намного более подходит единый государственный реестр, аналогично реестру дисквалифицированных лиц. Но вместо создания специализированного реестра предлагаем учесть, что в настоящее время уже существует и введена в эксплуатацию федеральная государственная информационная система «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров», которая используется в том числе и для ведения кадрового резерва. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, может быть легко создан в рамках этой системы, уже активно применяющейся в деятельности кадровых служб [9]. Разумеется, должна быть установлена обязанность представителя нанимателя проверять данные кандидата на занятие должности государственной службы в этой системе и ответственность за прием на государственную службу лица со статусом утраты доверия.

Увольнение в связи с утратой доверия занимает особую роль в системе мер дисциплинарной ответственности государственных служащих. Эта мера применяется по особому основанию (коррупционное правонарушение вместо дисциплинарного проступка) и, если исходить из буквального толкования закона, не имеет альтернатив. Считаем, что она может и должна существовать во взаимосвязи с иными мерами дисциплинарной ответственности, в частности с близкой к ней мерой — увольнением по общим основаниям.

Библиографический список

1. *Савин И.Г.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 22–27.
2. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8, 9. С. 19–26.
3. *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.
4. *Чаннов С.Е.* Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13–18.
5. *Михайлов В.И.* Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идеи в правовой системе Российской Федерации // Уголовное право. 2012. № 2. С. 113–119.
6. О полиции: Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
7. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
8. *Корякин В.М.* Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 12–16.
9. *Амелин Р.В.* Автоматизация кадровой работы на государственной службе // Кадровик. 2014. № 9. С. 19–24.