Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности

ЧАННОВ Сергей Евгеньевич, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

410035, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25

E-mail: sergeychannov@yandex.ru

Рассматриваются вопросы сравнительной эффективности дисциплинарной и административной ответственности как средства обеспечения законности в системе государственной и муниципальной службы. Подвергается критике практика отказа государственным и муниципальным служащим в увольнении по собственному желанию в случаях, если в отношении их проводится проверка на предмет соблюдения антикоррупционных норм, как противоречащая принципу свободы труда.

Цель исследования — определить, следует ли в развитии института юридической ответственности государственных и муниципальных служащих уменьшить значение одного или другого вида ответственности в пользу другого.

В статье использовались диалектический метод, методы формальной логики, а также сравнительный метод.

Автор делает вывод, что не следует в принципе противопоставлять административную и дисциплинарную ответственность государственных и муниципальных служащих. У каждого вида ответственности свои цели и задачи. В то же время институт дисциплинарной ответственности на государственной и муниципальной службе объективно требует развития. В частности, это должно проявляться: 1) во введении элементов публичности и гласности при реализации субъектом дисциплинарной власти его дискреционных полномочий; 2) в уменьшении дискреционных полномочий представителя нанимателя (работодателя) для дисциплинарных проступков, имеющих публичный характер и непосредственно посягающих на надлежащее функционирование государственной и муниципальной службы; 3) во введении нового дисциплинарного взыскания в виде лишения права замещать должности государственной и муниципальной службы на определенный срок, которое должно применяться как дополнительное.

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, утрата доверия.

Disciplinary and Administrative Liability of Federal and Municipal Employees: Issues of Efficiency

S. E. CHANNOV, head of the Department of service and labor law of the Stolypin Volga Region Institute of Administration — the Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor

23/25, Sobornaya st., Saratov, Russia, 410035

E-mail: sergeychannov@yandex.ru

The issues of comparative effectiveness of disciplinary and administrative responsibility as a means of law enforcement in the system of federal and municipal service are considered. The emerged practice to refuse the federal and municipal employees in voluntary resignation if their work are being checked on the subject of anticorruption compliance are criticized as contrary to the principle of freedom of labor.

The purpose of the study is to determine whether the development of the institution of legal responsibility of federal and municipal employees demands to reduce the importance of one or another type of responsibility in favor of another.

In the article a dialectical method, methods of formal logic, as well as a comparative method are used.

The author concludes that administrative and disciplinary responsibility of federal and municipal employees should not be contradistinguished. Each type of responsibility has its own goals and objectives. At the same time, the institution of disciplinary responsibility at the federal and municipal service objectively requires development. In particular, this should be manifested: 1) in the introduction of elements of publicity and openness in the implementation by the disciplinary authority its disciplinary powers; 2) in reducing the disciplinary powers of representatives of the employer according to disciplinary offenses of a public nature and directly encroaching on the proper functioning of the federal and municipal service; 3) in introduction of a new disciplinary penalty in the form of deprivation of the right to replace the posts of the federal and municipal service for a certain period, which should be applied as an additional one.

Keywords: public service, municipal service, disciplinary responsibility, administrative responsibility, loss of trust.

DOI: 10.12737/art_2018_2_6

Дисциплинарная ответственность традиционно доминирует в системе видов ответственности, применяемых на государственной и муниципальной службе. Как справедливо отмечает М. Б. Добробаба, «значение данного вида юридической ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих трудно переоценить, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены как некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, так и обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих»¹. Преимуществами дисциплинарной ответственности выступают: простота и оперативность применения; гибкость используемых мер воздействия на нарушителя; наглядность для других служащих и др.

Институт дисциплинарной ответственности в сфере государственной и муниципальной службы в послед-

ние годы динамично развивается. Вместе в тем в отечественной научной юридической литературе все чаще можно встретить предложения о необходимости определенной смены приоритетов в способах воздействия на государственных и муниципальных служащих. В частности, различными авторами высказываются идеи о необходимости развития комплексного института административной ответственности государственных служащих за нарушение служебных обязанностей как средства по улучшению их исполнительской дисциплины². Так, по мнению В. В. Кизилова, «нормативное закрепление административной ответственности гражданских служащих предопределено необходимостью введения надведомственного механизма персональной ответственности чиновников в случае нарушения закона, затягивания дел, ошибок, которые стоят управляемым ими субъектам правоотношений денег и нервов»³. С. А. Дени-

² См.: Бабелюк Е. Г. Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 142.

³ Кизилов В. В. Концепция административной ответственности гражданских служащих // Российская юстиция. 2011. № 7. С. 48—51.

¹ Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 3—4.

сов, отмечая массовость коррупционных проступков, не являющихся преступлениями, утверждает, что предусмотренная за них дисциплинарная ответственность в условиях системной коррупции, охватывающей различные уровни власти, показывает свою неэффективность и приводит к безответственности. Решение проблемы он видит в том, что «коррупционные проступки, не являющиеся преступлениями, должны быть возведены в ранг административных правонарушений, которые, например, могут предусматриваться Кодексом поведения государственных служащих»⁴. Более того, вносилось предложение выделить и обособить в специальных нормах среди составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, составы правонарушений, обладающих признаками коррупции: субъект — государственный служащий, цель — имущественная или иная личная заинтересованность; объективная сторона включает злоупотребление полномочиями и в качестве санкции установить дисквалификацию как альтернативную санкцию за такое правонарушение⁵. Схожие предложения высказывают и другие специалисты⁶.

Имеющая место ситуация и в особенности предложения по усилению роли административной ответственности гражданских служащих в противовес дисциплинарной вызвали критику некоторых ученых.

---

⁴ Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2005. № 1. С. 9—10.

⁵ См.: Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 8.

⁶ См., например: Долгих И. П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 7. С. 58—61.

В частности, А. А. Гришковец, комментируя приведенные выше предложения В. В. Кизилова и Р. С. Сорокина, пишет: «Думается, за административные правонарушения, совершенные в рамках исполнения должностных обязанностей, государственный гражданский служащий должен нести не административную ответственность... а, главным образом, ответственность дисциплинарную... Дальнейшее увеличение числа составов административных правонарушений, за совершение которых должностные лица — гражданские служащие могут быть привлечены к административной ответственности, представляется непродуктивным, даже в определенной мере вредным, так как таким образом подрывается доверие к самому институту государственной службы»⁷. «Механизм юридической ответственности гражданских служащих необходимо корректировать, но прежде всего в части совершенствования его дисциплинарной составляющей, включая расширение перечня дисциплинарных взысканий и детализацию дисциплинарной процедуры»⁸.

Таким образом, в отечественной административно-правовой науке сформировались две противоположные позиции по вопросу о том, какая ответственность — административная или дисциплинарная — должна играть основную роль в обеспечении законности на государственной и муниципальной службе. Обратим внимание, что речь в данном случае идет о конкуренции административных и дисциплинарных мер воздействия на служащих, совер-

---

⁷ Гришковец А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Вестник ВШЭ МВД России. 2017. № 3. С. 51.

⁸ Гришковец А. А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122.

шивших одни и те же действия. Обусловлено это тем, что составы административных правонарушений, по которым в настоящее время могут быть привлечены государственные и муниципальные служащие (преимущественно как должностные лица), так или иначе предусматривают в качестве объективной стороны деяния, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служащими возложенных на них служебных обязанностей, что в соответствии с законодательными актами о государственной и муниципальной службе представляет собой дисциплинарные проступки.

Конечно, можно рассматривать и вариант, когда государственный либо муниципальный служащий, совершивший административное правонарушение при исполнении служебных обязанностей, должен привлекаться одновременно и к административной, и к дисциплинарной ответственности. Такая позиция разделяется многими исследователями⁹, хотя есть у нее и противники¹⁰. Не вдаваясь в подробности данной дискуссии, отметим, что нам более верным представляется все же

недопустимость двойного наказания лица за одно и то же деяние. Это соответствует и духу ч. 1 ст. 50 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление (*non bis in idem* — не дважды за одно и то же), и позициям Европейского суда по правам человека, который, в частности, в постановлении от 10 февраля 2009 г. по делу «Сергей Золотухин против Российской Федерации» указал, что признаком, определяющим ответственность как повторную, послужило наличие нескольких (более чем одного) процессуальных производств по одному и тому же факту (правда, в данном случае речь шла о привлечении к административной и уголовной ответственности).

Исходя из этого, в случаях, когда деяние государственного либо муниципального служащего представляет собой одновременно и административное правонарушение, и дисциплинарный проступок — на уровне законодательной стратегии необходимо определить, какой вид юридической ответственности будет в большей степени способствовать достижению ее целей.

Выше уже отмечались преимущества дисциплинарной ответственности по сравнению с другими видами юридической ответственности, в том числе с административной. Однако в определенных ситуациях эти же достоинства могут стать и ее недостатками. Главным среди них обычно называют проблему злоупотребления дискреционными полномочиями представителя нанимателя¹¹. Безусловно, удоб-

⁹ См.: Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 215; Сергеев А. В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2005. № 4. С. 78; Добробаба М. Б. Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 636—637.

¹⁰ См.: Филатов И. Т., Плюхин Н. В. Спорный вопрос дисциплинарной и административной ответственности // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 134—135; Бубон К. В. О российской системе и практике применения наказаний в качестве мер юридической ответственности // Адвокат. 2009. № 4; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1—10: постатейный науч.-практ. комментарий. / под общ. ред. Б. В. Россинского. М., 2014. Вып. VII—VIII.

¹¹ См., например: Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10; Денисов С. А. Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения // Административная ответственность: вопросы теории и практики: сб. ст., подготовленный по материалам шестых «Лазаревских чтений» / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. С. 200.

но, когда представитель нанимателя (работодатель) самостоятельно с учетом каждой конкретной ситуации может решать: наказывать государственного (муниципального) служащего, совершившего дисциплинарный проступок, или нет, и, если да, то какое именно взыскание к нему применить. Это и есть гибкость дисциплинарной ответственности, и при правильном применении она позволяет руководству органов власти эффективно воздействовать на служащих.

В то же время возможность представителя нанимателя (работодателя) действовать при привлечении государственного и муниципального служащего к дисциплинарной ответственности, руководствуясь лишь собственным усмотрением, на практике нередко приводит к тому, что он начинает более лояльно относиться к одним сотрудникам (нередко «покрывая» совершаемые ими правонарушения, в том числе коррупционные) и чрезмерно строго — к другим, вызвавшим чем-то его недовольство. Как справедливо отмечает С. А. Денисов, «диспозиционность дисциплинарной ответственности позволяет использовать ее избирательно для воздействия на принципиальных служащих, нежелающих выслуживаться перед начальством. Их “приговаривают” жить по закону, в то время как для служащих, преданных руководителю, создается режим наибольшего благоприятствования и возможность безнаказанно совершать коррупционные проступки»¹². Эта проблема отнюдь не является новой, и о ней много писалось в специальной литературе.

Предлагаются и различные подходы к ее решению. Так, А. А. Гриш-

ковец видит выход «во введении элементов публичности и гласности в реализацию субъектом дисциплинарной власти его дискреционных полномочий. Думается, что в этом случае немотивированных решений станет немного, да и приниматься они будут более ответственно и взвешенно»¹³. Другие специалисты полагают необходимым идти по пути большей формализации составов дисциплинарных проступков, закрепляя в законодательстве те из них, ответственность за которые должна наступать независимо от желания представителя нанимателя; устанавливая при этом определенную соотносимость между тяжестью совершенного проступка и налагаемыми взысканиями¹⁴.

В принципе все вышеуказанные предложения видятся нам достаточно обоснованными, с тем уточнением, что дискреционные полномочия представителя нанимателя (работодателя) должны быть существенно уменьшены лишь в отношении дисциплинарных проступков, имеющих публичный характер, непосредственно посягающих на надлежащее функционирование государственной и муниципальной службы. В отношении же дисциплинарных проступков, посягающих лишь на правила внутреннего служебного распорядка, дискреционные полномочия

---

¹³ Гришковец А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития. С. 55.

¹⁴ См. об этом, например: Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование): монография. М., 2017. С. 258—260; Добробаба М. Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 48—50; Куракин А. В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5.

---

¹² Денисов С. А. Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 200.

вполне могут быть сохранены¹⁵, хотя и применительно к ним повышение публичности и гласности при реализации субъектом дисциплинарной власти своих полномочий, предлагаемое А. А. Гришковцом, заслуживает поддержки.

Представляется, что при системной реализации указанных предложений институт дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих будет избавлен от многих присущих ему недостатков при сохранении своих преимуществ по сравнению с ответственностью административной.

Особым аспектом вопроса о соотношении административной и дисциплинарной ответственности в обеспечении законности на государственной и муниципальной службе является способность каждого из этих видов ответственности не только покарать правонарушителя, но и выполнить превентивную функцию недопуска лиц, совершивших достаточно серьезные правонарушения (проступки), на государственную (муниципальную) службу.

Здесь необходимо подчеркнуть, что многие сторонники увеличения количества оснований применения мер административной ответственности к государственным и муниципальным служащим апеллируют к такому административному наказанию, как дисквалификация¹⁶. КоАП РФ в редакции Федерального закона от 17 июля 2009 г.

№ 160-ФЗ предусматривает в том числе возможность лишения физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы. Таким образом, государственные и муниципальные служащие, совершившие определенные административные правонарушения, не просто увольняются со службы в связи с дисквалификацией, но и не могут в течение определенного срока быть приняты туда вновь.

Институт дисциплинарной ответственности подобным эффективным механизмом пока похвастаться не может, хотя попытки внедрить его осуществляются. В частности, с 2011 г. законодательство о государственной и муниципальной службе предусматривает увольнение государственных и муниципальных служащих, совершивших определенные коррупционные правонарушения, в связи с утратой доверия. Понятно, что по замыслу законодателя последующий прием таких лиц на службу вновь (во всяком случае в ближайшее после увольнения время) нежелателен.

Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ было предусмотрено, что сведения о применении к государственным и муниципальным служащим взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения должны включаться государственным или муниципальным органом, в котором этот служащий проходил гражданскую службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, подлежит размещению в государственной информационной системе в области государственной службы в информационно-телекоммуника-

¹⁵ Подробнее об этом см.: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8, 9.

¹⁶ См., например: Ростовцева Ю. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 50; Ильяков А. Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственно-

го управления // Современное право. 2016. № 4. С. 33.

ционной сети «Интернет». Таким образом, информация о лицах, уволенных в связи с совершением определенных коррупционных правонарушений, становится публичной. При поступлении такого лица на новое место работы (службы) это может быть установлено новым работодателем и учтено при принятии кадрового решения.

Однако законодательство о большинстве видов государственной и муниципальной службы не предусматривает четкого и однозначно запрета на прием на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Так, согласно п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты 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 настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами¹⁷. Как видим, в данном случае законодатель увязал утрату доверия со взаимоотношениями гражданского служащего и конкретного представителя нанимателя. В результате, как справедливо отмечает Р. С. Сорокин, «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) отноше-

ях. Как только лицо увольняется с государственной службы, эти отношения прекращаются, и утрата доверия перестает быть частью правового статуса лица»¹⁸.

В связи с этим внесенные изменения выглядят не более, чем полумерой — при желании руководители государственных органов и органов местного самоуправления смогут и после появления реестра принимать на службу совершивших коррупционные правонарушения лиц.

Таким образом, на государственной и муниципальной службе в целом и на гражданской службе в частности остро стоит вопрос о создании механизма недопуска (по крайней мере в течение определенного срока) на службу лиц, совершивших наиболее серьезные дисциплинарные проступки, подобного административно-правовому механизму дисквалификации, но носящего исключительно дисциплинарный характер. Связано это с тем, что административное наказание в виде дисквалификации может применяться к государственным и муниципальным служащим только за совершение определенных и достаточно немногочисленных административных правонарушений.

Р. С. Сорокин предлагает решение этой проблемы: закрепить в законодательстве нормы, устанавливающие, что лицо, уволенное в связи с утратой доверия, не может в течение одного года занимать должности государственной (муниципальной) службы¹⁹.

Это предложение, безусловно, содержит некое рациональное зерно. Однако и оно не способно решить полностью проблему недопуска на государственную и муниципальную службу лиц, совершивших коррупционные правонарушения. Дело в том, что при его реализации такой возможности будут лишены лишь бывшие служащие, уволенные в

¹⁷ Схожие формулировки содержатся и в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации».

¹⁸ Сорокин Р. С. Указ. соч. С. 107.

¹⁹ См.: Сорокин Р. С. Указ. соч. С. 109—110.

связи с утратой доверия. При этом не учитывается возможность совершившего коррупционное правонарушение служащего уволиться по собственному желанию до того, как он будет уволен по другому основанию.

Прокуратурой Калининградской области был установлен факт наличия конфликта интересов между первым заместителем главы администрации г. Калининграда С. М. и ее супругом А. М., возглавляющим подконтрольное жене муниципальное казенное предприятие «КалининградГорТранс». Законодательство о противодействии коррупции, действующее на муниципальной службе, требует в такой ситуации безусловного увольнения муниципального служащего по п. 3 ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Потребовала этого и прокуратура. Однако, чтобы избежать такого развития ситуации, С. М. сначала уволилась по собственному желанию, а на следующий день вновь устроилась на работу. При этом она вновь заняла должность первого заместителя главы администрации г. Калининграда, правда, уже с другими функциями — не хозяйственными, а представительскими²⁰.

Законодательство о государственной гражданской службе базируется на общем практически для всех видов трудовой и служебной деятельности²¹ принципе свободы труда — работник (служащий) может в любой момент заявить о намерении прекратить трудиться по собственному желанию. Специалисты также отмечают, что в Российской Федерации в последние годы «сложилась практика, когда служебный контракт (трудовой договор) с государственными гражданскими слу-

жащими, допустившими конфликт интересов, расторгается по инициативе самого служащего»²².

Правда, в последние годы в России появилась настораживающая (с нашей точки зрения) тенденция отказывать в увольнении по собственному желанию служащим, совершившим именно коррупционные правонарушения. Один из таких случаев был даже (правда, косвенно) поддержан авторитетом Верховного Суда РФ: в Обзор практики применения судами в 2014—2016 гг. 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.), было включено дело, в рамках которого бывший муниципальный служащий оспаривал свое увольнение по п. 7¹ ч. 1 ст. 81 ТК РФ (в связи с неприятием работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является). Как следует из материалов дела, муниципальный служащий в период проведения проверки на предмет наличия у него конфликта интересов обратился к представителю нанимателя с заявлением об увольнении по собственному желанию, однако ему в этом было отказано с мотивацией, что в отношении него как раз идет вышеупомянутая проверка. Надо сказать, что впоследствии муниципальный служащий отозвал заявление и Президиум ВС РФ в своем Обзоре никак данную ситуацию не прокомментировал.

А вот Шуйский городской суд Ивановской области, рассматривавший это дело в качестве суда первой инстанции, в решении от 21 сентября

²⁰ См.: «Уволь меня, если сможешь»: как избежать ответственности за конфликт интересов. URL: <http://www.transparency.org.ru/sryvaem-maski/uvol-menia-esli-smozhesh-kak-izbezhat-otvetstvennosti-za-konflikt-interesov>.

²¹ Исключением является военная служба.

²² Ильяков А. Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4. С. 33.

2015 г. № 2-1871/2015 2-1871/2015-М-1850/2015 М-1850/2015 признал данный подход законным, указав, что «подача истцом письменного заявления об увольнении по собственному желанию не может признаваться обстоятельством, исключающим возможность прекращения трудового договора с работником по инициативе работодателя при наличии к тому установленных законом обстоятельств, поскольку при наличии факта совершения работником дисциплинарного проступка и подачи им заявления об увольнении по собственному желанию, у работодателя имеется право выбора основания для прекращения трудового договора».

Данная позиция суда видится по крайней мере неоднозначной. Сложно спорить с тем, что при наличии нескольких оснований для увольнения работодатель обладает правом выбора. Однако, как следует из материалов дела, в момент подачи муниципального служащим заявления об увольнении по собственному желанию проверка наличия или отсутствия конфликта интересов в отношении него только шла. Между тем лишь после установления факта невыполнения служащим обязанностей, связанных с конфликтом интересов, он может быть за совершение данного проступка уволен. В. И. Миронов по этому поводу верно указывает, что «работодатель вправе выбирать вариант поведения и при применении оснований увольнения... с соблюдением правила о недопустимости умаления прав работников, гарантированных в действующем законодательстве»²³.

Соответственно, представитель нанимателя может отказать в увольнении как муниципальному, так и государственному служащему по собственному желанию, только если на момент подачи соответствующего заявления факт неисполнения служащим обязанностей уже

установлен, поскольку в таком случае он уже имеет юридическую возможность его увольнения по виновным основаниям. Если же проверка еще идет, он обязан издать приказ об увольнении служащего по собственному желанию не позже, чем через две недели. Кстати, это отнюдь не мешает уволить такого служащего в связи с невыполнением обязанностей, связанных с конфликтом интересов, но только в том случае, если в течение этих двух недель проверка будет завершена и для этого появятся законные основания.

Иной подход к данному вопросу, как уже было указано выше, противоречит конституционному принципу свободы труда, а также запрету на принудительный труд (ч. 1, 2 ст. 37 Конституции РФ). Как справедливо подчеркивает Д. О. Бирюков, «никакие обстоятельства не могут служить основанием для отказа работнику в праве на увольнение по собственному желанию»²⁴.

Из личного опыта общения с представителями государственных и муниципальных органов управления автору настоящей статьи хорошо известно, что практика отказа государственным и муниципальным служащим в увольнении по собственному желанию в случаях, если в отношении них проводится проверка на предмет соблюдения антикоррупционных норм, имеет в настоящее время место во многих субъектах РФ. Особую активность в данном плане проявляет прокуратура Российской Федерации, вносящая в указанные органы власти представления об увольнении служащих именно в связи с утратой доверия.

Не отрицая необходимость борьбы с коррупцией в системе государственной и муниципальной службы, полагаем, что это не следует делать такими сомнительными с правовой точки зрения способами.

²³ Миронов В. И. Трудовое право России: учебник. М., 2005.

²⁴ Настольная книга руководителя организации: правовые основы / отв. ред. И. С. Шиткина. М., 2015.

Институту дисциплинарной ответственности на государственной и муниципальной службе объективно требуется правовой механизм недопуска туда лиц, уволенных за совершение определенных дисциплинарных проступков (не обязательно коррупционных, хотя и в том числе), своеобразная «дисциплинарная дисквалификация». И в этом плане, с нашей точки зрения, заслуживает поддержки предложение А. А. Гришкова о введении в законодательство в качестве самостоятельной санкции такого дополнительного дисциплинарного взыскания, как «лишение права замещать должности государственной гражданской службы». Если основное взыскание в виде увольнения будет налагать сам представитель нанимателя, то дополнительное должен налагать суд, куда он может обратиться с соответствующим представлением»²⁵.

Данное предложение, как представляется, имеет то несомненное достоинство, что при его реализации не произойдет увязывания взыскания в виде лишения права замещать определенные должности (это могут быть должности не только гражданской службы, как предлагает А. А. Гришковец, но и иных видов государственной, а также муниципальной службы) с увольнением служащего. Таким образом, не потребуется отказывать государственным и муниципальным служащим, уличенным в совершении коррупционных правонарушений (а также, возможно, и иных грубых нару-

шений служебной дисциплины), в увольнении по собственному желанию, поскольку этот факт не помешает применить к служащему дополнительное взыскание.

Разумеется, поскольку предлагаемое взыскание выглядит достаточно серьезным и ограничивающим конституционное право гражданина, перечень проступков, за которые оно может применяться, должен быть исчерпывающе приведен в законодательстве о государственной и муниципальной службе.

Все вышесказанное не означает, что административная ответственность должна быть исключена (или даже существенно ограничена) из системы мер обеспечения законности в служебных правоотношениях. В этом плане мы не поддерживаем предложение А. А. Гришкова «о необходимости провести масштабную деделиктизацию административных правонарушений, предусмотрев конвертацию административной ответственности за их совершение в ответственность дисциплинарную»²⁶.

По нашему мнению, не следует в принципе противопоставлять административную и дисциплинарную ответственность государственных и муниципальных служащих. У каждого вида ответственности свои цели и задачи. В то же время институт дисциплинарной ответственности на государственной и муниципальной службе объективно требует развития.

²⁵ Гришковец А. А. Дисквалификация государственных гражданских служащих. С. 1122—1138.

²⁶ Гришковец А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития. С. 55.

Библиографический список

- Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2005. № 1.
- Бабелюк Е. Г. Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
- Бубон К. В. О российской системе и практике применения наказаний в качестве мер юридической ответственности // Адвокат. 2009. № 4.
- Гришковец А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Вестник ВПР МВД России. 2017. № 3.

Гришковец А. А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12.

Денисов С. А. Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005.

Денисов С. А. Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения // Административная ответственность: вопросы теории и практики: сб. ст., подготовленный по материалам шестых «Лазаревских чтений» / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004.

Добробаба М. Б. Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 6.

Добробаба М. Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7.

Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016.

Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование): монография. М., 2017.

Долгих И. П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 7.

Ильяков А. Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4.

Кизилов В. В. Концепция административной ответственности гражданских служащих // Российская юстиция. 2011. № 7.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1—10: постатейный науч.-практ. коммент. / под общ. ред. Б. В. Россинского. М., 2014. Вып. VII—VIII.

Куракин А. В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5.

Миронов В. И. Трудовое право России: учебник. М., 2005.

Настольная книга руководителя организации: правовые основы / отв. ред. И. С. Шиткина. М., 2015.

Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10.

Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8, 9.

Ростовцева Ю. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3.

Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963.

Сергеев А. В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2005. № 4.

Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016.

«Уволь меня, если сможешь»: как избежать ответственности за конфликт интересов. URL: <http://www.transparency.org.ru/sryvaem-maski/uvol-menia-esli-smozhesh-kak-izbezhat-otvetstvennosti-za-konflikt-interesov>.

Филатов И. Т., Плюхин Н. В. Спорный вопрос дисциплинарной и административной ответственности // Советское государство и право. 1971. № 10.