Некоторые проблемы правового регулирования ответственности государственных гражданских служащих за утрату доверия

ЛОМАКИНА Любовь Александровна, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: lomakina_la@mail.ru

Рассмотрены положения правового регулирования ответственности государственных гражданских служащих в случае нарушения ими законодательства о противодействии коррупции. Выделены вопросы, связанные с привлечением государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, а также проблемы наложения на государственных гражданских служащих взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия. Проанализированы правовые нормы Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», имеющие антикоррупционный характер. Проведен анализ новаций законодательства и рассмотрены сложности применения на практике введенных в действие в 2018 г. правовых норм, регламентирующих увольнение государственных гражданских служащих на основании ст. 59² указанного Закона. Исследованы и изложены основные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по вопросам привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности. Комплексное исследование юридических норм, регламентирующих привлечение государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, и сложившейся правоприменительной практики позволило выявить недостатки действующего законодательства в части регламентации такого взыскания, как увольнение в связи с утратой доверия.

Сформулированы предложения по совершенствованию как законодательства, регулирующего привлечение государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, так и правовых норм по применению взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Ключевые слова: противодействие коррупции, взыскания за коррупционные правонарушения, утрата доверия, увольнение в связи с утратой доверия, государственный гражданский служащий, порядок применения дисциплинарных взысканий.

Для цитирования: Ломакина Л. А. Некоторые проблемы правового регулирования ответственности государственных гражданских служащих за утрату доверия // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 168—173. DOI: 10.12737/jrl.2019.12.14

Some Problems of Dismissal of the Public Civil Servants for Loss of Trust

L. A. LOMAKINA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: lomakina_la@mail.ru

The article discusses some provisions, which regulate a liability of civil servants in the event they violate the anti-corruption legislation. Issues related to bringing public civil servants to disciplinary liability for corruption offenses, as well as problems of imposing penalties on public civil servants in the form of dismissal in connection with the loss of trust are highlighted.

Some legal norms of the Federal Law of July 27, 2004 No. 79 "On the State Civil Service of the Russian Federation", which are anti-corruption provisions, are analyzed. The paper analyses legislative innovations and the difficulties of applying in practice the legal norms that came into effect in 2018 to govern the dismissal of public civil servants on the basis of the article 59² of the said Law. The main legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation on the issues of imposing on state civil servants a disciplinary liability are investigated and described. The works also notes certain shortcomings in the current legislation regarding the regulation of such a penalty as dismissal due to loss of trust based on a comprehensive study of legal norms governing the disciplinary process of civil servants and the prevailing law enforcement practice.

As a general conclusion, proposals are formulated to improve legislation governing the prosecution of civil servants for corruption offenses and to suggest improving legal standards on the application of a penalty, such as dismissal due to loss of trust.

Keywords: anti-corruption, penalties for corruption offenses, loss of trust, dismissal due to loss of trust, state civil servant, procedure for applying disciplinary sanctions.

For citation: Lomakina L. A. Some Problems of Dismissal of the Public Civil Servants for Loss of Trust. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 12, pp. 168—173. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.12.14

Анализ новелл, регламентирующих увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия по основаниям ст. 59² Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ) и п. 1¹ ч. 1 ст. 37 указанного Закона, обнаруживает их несовершенство, которое порождает определенные сложности при их реализации правоприменителями.

Термин «утрата доверия» в российском законодательстве появился довольно давно, но антикоррупционное законодательство раскрыло его с иной стороны, придало ему иное звучание. «Под утратой представителем нанимателя доверия к государственному гражданскому служащему понимают отношения, возникшие вследствие совершения государственным гражданским служащим действий (бездействия), которые порождают у представителя нанимателя обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффек-

тивно исполнять свои должностные обязанности»¹.

В Законе № 79-ФЗ понятие «утрата доверия» раскрывается через перечень коррупционных правонарушений, содержащихся в п. 1¹ ч. 1 ст. 37 Закона, который носит общий характер и детализирован в ст. 59¹, 59² указанного Закона.

Из содержания указанных правовых норм следует, что перечень коррупционных правонарушений, содержащийся в ст. 59¹, относится к «малозначительным» служебным проступкам, так как за указанные правонарушения служащий может быть привлечен к ответственности в виде замечания, выговора и предупреждения о неполном должностном соответствии, в то время как ст. 59² Закона № 79-ФЗ содержит перечень проступков, за совершение которых возможно увольнение.

¹ Подробнее см.: Воробьев Н. И., Галкин В. А., Мокеев М. М., Осипова И. Н., Юдина А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «Гарант». 2014.

На основе анализа правовых норм, регламентирующих рассматриваемые правоотношения, следует сделать вывод, что в ст. 37 Закона № 79-ФЗ необходимо упорядочить случаи расторжения служебного контракта с государственным гражданским служащим за коррупционные правонарушения, а именно, дифференцировать их на увольнение за однократное коррупционное правонарушение, а также за неоднократное совершение правонарушения, если он имеет дисциплинарное взыскание, в том числе коррупционное. При этом перечень однократных коррупционных проступков, за которые может последовать такое дисциплинарное взыскание, как увольнение, должен быть взвешенным и обоснованным, не носить формальный подход, учитывать все заслуживающие внимание обстоятельства, указанные в ч. 2 ст. 59³ Закона № 79-ФЗ.

Особое внимание следует обратить на то, что Закон № 79-ФЗ (ст. 59¹, 59²) не называет коррупционные проступки дисциплинарными, а следовательно, и меры, применяемые к гражданскому служащему, — дисциплинарными взысканиями, и не включает их в общие основания увольнения (ст. 37). Проступки, указанные в ст. 59², не включены в перечень дисциплинарных проступков, предусмотренных в ст. 57 (п. 5 ч. 1) Закона, за которые государственный гражданский служащий может быть уволен.

Такой подход законодателя нарушает функциональную значимость юридических конструкций о дисциплинарной ответственности рассматриваемого Закона, не позволяет осуществлять конструктивное толкование норм права и не способствует выяснению смысла норм права², поскольку отсутствует идентич-

ность терминов в Законе и понятий, в том числе выработанных теорией права.

Правовая наука классифицирует виды юридической ответственности по самым различным основаниям³. Наибольшее распространение получило деление видов ответственности по отраслевому признаку. По этому основанию различают уголовную, административную, гражданско-правовую, дисциплинарную и материальную юридическую ответственность⁴.

Лица, допустившие коррупционные правонарушения, могут быть привлечены к уголовной, административной или гражданской ответственности, а по Закону № 79-ФЗ — к дисциплинарной ответственности.

Обосновывая указанную позицию, отметим, что все рассматриваемые статьи находятся в гл. 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» Закона № 79-ФЗ. Из этого следует вывод, что взыскания, предусмотренные ст. 59¹ и 59² Закона № 79-ФЗ следует рассматривать в качестве дисциплинарных. Таким образом, все основания увольнения по ч. 1 ст. 59² указанного Закона являются дисциплинарными.

Согласно п. 1¹ ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ расторжение служебного контракта в случае утраты доверия зависит от волеизъявления представителя нанимателя, как и право выбора конкретного дисциплинарного взыскания, из числа взысканий, предусмотренных Законом № 79-ФЗ. Следовательно, такие императивные формулировки, содержащиеся в Законе № 79-ФЗ, как «влечет увольнение» (ч. 3 ст. 20¹), «подлежит уволь-

³ Например, по органам, реализующим ответственность, по характеру санкций, по функциям и т. д.

⁴ См.: Ерохин В. И., Ерохина Ю. В. Научно-практический комментарий к Модельному закону «О противодействии коррупции». М., 2012 (комментарий к ст. 19).

² См.: Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И. Юридическая техника: учебник. М., 2014 (автор гл. 2 — В. И. Шкатулла).

нению» (ч. 1 ст. 59²) должны быть скорректированы на формулировку, которая носит диспозитивный характер, — «может быть уволен».

Так как мы приходим к выводу, что коррупционные проступки (ст. 59¹, 59² Закона № 79-ФЗ) являются дисциплинарными, то порядок применения взысканий, предусмотренных рассматриваемым Законом, должен быть унифицирован. Целесообразно дополнить общий порядок применения взыскания (ст. 57) порядком, предусмотренным в ст. 59³ за коррупционные правонарушения, т. е. учесть специфику коррупционных правонарушений.

Необходимо отметить значение правовых позиций высших судебных органов — Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в обеспечении единообразного подхода к разрешению споров, связанных с привлечением государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Конституционный Суд РФ, анализируя положения ст. 59³ Закона № 79-ФЗ в совокупности с правовыми актами, регламентирующими проверку выявленных правонарушений⁵, указал на необходимость при применении взыскания учитывать все обстоятельства, предусмотренные ч. 2 ст. 59³ Закона.

Подчеркнем, что такое правовое регулирование направлено не

только на предотвращение и преодоление коррупции, но и на установление защиты государственного гражданского служащего от необоснованного применения взыскания, на соблюдение баланса публичных интересов и частных интересов государственных служащих⁶.

Право выбора конкретного взыскания принадлежит представителю нанимателя, который, принимая решение о применении того или иного взыскания, должен установить все обстоятельства по факту коррупционного проступка, совершенного государственным гражданским служащим.

Споры, связанные с привлечением гражданских служащих к ответственности за коррупционные правонарушения, рассматриваются судом общей юрисдикции, который для вынесения законного и обоснованного решения должен оценить все обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения дела об оспаривании дисциплинарного взыскания, в том числе увольнения (ч. 1 ст. 195 ГПК РФ). Бремя доказывания правильности применения взыскания возлагается на представителя нанимателя: он должен доказать не только факт правонарушения, который послужил основанием для применения взыскания, но и факт выполнения всех условий применения взыскания, предусмотренных ст. 58, 59³ Закона № 79-ФЗ, а также соблюдения при наложении взыскания таких прин-

⁵ См., например, Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утв. Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065; Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

⁶ См. определения КС РФ от 25 сентября 2014 г. № 1858-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы О. Д. Бронниковой на нарушение ее конституционных прав п. 2 ч. 1 ст. 59² и ч. 3 ст. 59³ Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 20 декабря 2018 г. № 3319-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы И. Г. Усцелемой на нарушение ее конституционных прав ч. 2 ст. 59³ Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

ципов дисциплинарной ответственности, как справедливость, равенство, соразмерность, законность, вина, гуманизм⁷.

Определенную сложность вызывает вопрос увольнения беременных женщин по основаниям ч. 1 ст. 59² Закона № 79-ФЗ. Обосновывая запрет на увольнение беременных женщин по инициативе представителя работодателя, Конституционный Суд РФ указал⁸ на наличие в международных актах гарантий для беременных женщин в сфере труда, которые являются общей обязанностью правительств и общества⁹.

Нуждаемость беременных женщин в повышенной государственной защите закреплена в ст. 38 (ч. 1) Конституции РФ и отраслевых актах, регламентирующих труд лиц, находящихся в трудовых отношениях, и лиц, состоящих на государственной службе¹⁰. Отметим,

что Законом № 79-ФЗ для государственных гражданских служащих установлена гарантия в виде запрета увольнения по инициативе представителя нанимателя только в период их пребывания в отпуске, в том числе в отпуске по беременности и родам (ч. 3 ст. 37), что снижает уровень их гарантий по сравнению с другими лицами, в том числе исполняющими обязанности по государственной службе, деятельность которых регламентируется специальными законодательными актами.

Поэтому Конституционный Суд РФ справедливо отмечает, что в рамках своих дискреционных полномочий федеральный законодатель обязан неукоснительно соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Различия в объеме предоставляемых гарантий для отдельных категорий граждан возможны, если они обоснованы и объективно оправданы конституционно значимыми целями, а правовые средства соразмерны целям.

Конституционный принцип равенства фактически запрещает введение ограничений в правах лиц, находящихся в одинаковых или сходных ситуациях, в частности беременных женщин¹¹.

Таким образом, увольнение с государственной гражданской службы по инициативе представителя на-

⁷ См. абз. 2—4 п. 53 постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. № 2. Позиция Верховного Суда РФ изложена применительно к рассмотрению споров государственных гражданских служащих, индивидуальные споры которых разрешаются судами общей юрисдикции.

⁸ См. постановление КС РФ от 6 декабря 2012 г. № 31-П по делу о проверке конституционности п. 4 ч. 1 ст. 33 и подп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

⁹ См. ч. 1 Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г.

¹⁰ Именно поэтому в Трудовом кодексе РФ запрещается увольнение беременных женщин по инициативе работодателя, за исключением случаев ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем (ст. 261 ТК РФ). Аналогичная защита предоставляется беременным женщинам, например, при прохождении муниципальной службы (ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»), службы в органах прокуратуры (п. 2 ст. 40 Федерального закона от 17 января 1992 г.

№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»). Применительно к беременным женщинам — военнослужащим возможные основания увольнения по инициативе командования также существенно сокращены (см. п. 25 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы, утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»).

¹¹ См., например, постановления КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 3 июня 2004 г. № 11-П, от 15 июня 2006 г. № 6-П, от 22 марта 2007 г. № 4-П, от 5 апреля 2007 г. № 5-П, от 16 июля 2007 г. № 12-П, от 22 октября 2009 г. № 15-П, от 3 февраля 2010 г. № 3-П.

нимателя беременных женщин, не находящихся в отпуске по беременности и родам, в случаях, не связанных с ликвидацией соответствующего государственного органа (п. 4 ч. 1 ст. 33 и подп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ во взаимосвязи с ч. 3 ст. 37), при совершении дисциплинарного проступка свидетельствует о различном объеме гарантий для беременных женщин, предоставляемых в системе действующего правового регулирования, только на основании одного факта — принадлежности к определенной сфере осуществляемой ими профессиональной деятельности, а следовательно, противоречит ст. 19 (ч. 1, 2), 37 (ч. 1), 38 (ч. 1) и 55 (ч. 3) во взаимосвязи со ст. 7 (ч. 2) и ст. 17 Конституции РФ.

Это не означает, что беременных женщин нельзя привлекать к дисциплинарной ответственности. В случае однократного грубого нарушения беременной женщиной, проходящей государственную гражданскую службу, к ней могут быть применены меры дисциплинарной ответственности при наличии факта дисциплинарного проступка и с соблюдением порядка его применения

(ч. 3 ст. 58 Закона № 79-ФЗ), но за исключением увольнения.

Рассмотренную правовую позицию Конституционного Суда РФ, на наш взгляд, следует применять и к положениям ч. 1 ст. 59², ст. 59³ Закона № 79-ФЗ, регламентирующим порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения.

Таким образом, Закон № 79-ФЗ не содержит единообразного подхода к понятию служебной дисциплины, не обеспечивает в достаточной степени понимание указанных норм и может привести к неправильному их применению.

Совершенствование законодательства, регламентирующего дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих, входит в систему мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Поэтому нормативное регулирование должно соответствовать потребностям общества («не больше» — «не меньше»), иначе неизбежны отрицательные последствия¹².

¹² См.: Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 48.

Библиографический список

- Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981.
- Воробьев Н. И., Галкин В. А., Мокеев М. М., Осипова И. Н., Юдина А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «Гарант». 2014.
- Ерохин В. И., Ерохина Ю. В. Научно-практический комментарий к Модельному закону «О противодействии коррупции». М., 2012.
- Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И. Юридическая техника: учебник. М., 2014.

References

- Alekseev S. S. General theory of law. Vol. 1. Moscow, 1981. (In Russ.)
- Erokhin V. I., Erokhina Yu. V. Nauchno-prakticheskiy kommentariy k Model'nomu zakonu "O protivodeystvii korruptsii". Moscow, 2012.
- Krasnov Yu. K., Nadvikova V. V., Shkatulla V. I. Yuridicheskaya tekhnika. Moscow, 2014.
- Vorob'ev N. I., Galkin V. A., Mokeev M. M., Osipova I. N., Yudina A. B. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 27 iyulya 2004 goda. No. 79-FZ "O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii" (postateynyy). Access from SPS "Garant". 2014.