Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики

КУЗНЕЦОВ Владимир Иванович, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: kuznetsov_v_i@mail.ru

ТРУНЦЕВСКИЙ Юрий Владимирович, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: trunzev@yandex.ru

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 Черемушкинская, 34

E-mail: lomakina_la@mail.ru

Инкорпорация в законодательство о гражданской службе совокупности норм трудового законодательства о расторжении трудового договора с работником в связи с утратой доверия к нему со стороны работодателя как максимальной мере дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, за которые предусмотрены дисциплинарные взыскания, призвана расширить арсенал правовых средств противодействия коррупции на государственной службе. Ответной реакцией на применение данной меры юридического воздействия стал рост количества обращений в суды. Практика разрешения судебных дел свидетельствует о недостаточно четком обеспечении защиты интересов гражданского служащего в ситуациях, связанных с его увольнением по антикоррупционным основаниям.

Цель исследования состоит в выявлении в регламентации отношений, возникающих при применении антикоррупционных мер, направлений совершенствования практики применения в отношении гражданских служащих дисциплинарного взыскания — увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия. Задачей исследования стало проведение анализа результатов правоприменительной практики оспаривания увольнения гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений.

В процессе исследования использованы общенаучные методы анализа и синтеза.

В статье приведены результаты анализа правоприменительной практики, рассмотрены проблемы теоретического характера, возникшие вследствие проведенной инкорпорации упомянутых норм трудового права в законодательство о гражданской службе. Указаны выявленные судами причины признания незаконными приказов об увольнении в связи с утратой доверия. Выявлено отсутствие единообразия в подходах к пониманию служебной дисциплины, что может привести к неправильному применению норм дисциплинарной ответственности за совершение гражданскими служащими коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: антикоррупционные ограничения и запреты, гражданский служащий, государственная служба, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное взыскание, дисциплина

плинарный проступок, виды дисциплинарных взысканий, конфликт интересов, режим, увольнение, утрата доверия.

Для цитирования: Кузнецов В. И., Трунцевский Ю. В., Ломакина Л. А. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159—169. DOI: 10.12737/jrl.2020.012

Dismissal of Civil Servants Due to Loss of Trust: Problems of Theory and Practice

V. I. KUZNETSOV, Yu. V. TRUNTSEVSKIY, L. A. LOMAKINA

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: kuznetsov_v_i@mail.ru; trunzev@yandex.ru; lomakina_la@mail.ru

The incorporation of a set of rules on termination of an employment contract with an employee due to loss of confidence by the employer and its transformation into the maximum measure of disciplinary responsibility for committing corruption offenses, for which disciplinary penalties are provided, is designed to expand the number of anti-corruption legal means in the public service. The response to the application of this measure of legal influence was the increase in the number of appeals to the courts. The practice of resolving court cases shows that the protection of the interests of a civil servant in situations involving the dismissal of a civil servant on anti-corruption grounds is not sufficiently clear.

The purpose of the study is to identify in the regulation of relations arising from the application of anti-corruption measures, areas of improvement of the practice of applying disciplinary punishment against civil servants—dismissal of a civil servant in connection with loss of trust. The aim of the study was to analyze the results of law enforcement practice challenging the dismissal of civil servants for committing corruption offenses.

The use of general scientific methods of analysis and synthesis in the knowledge of legal phenomena is due to the specifics of legal relations arising from the impact on the behavior of civil servants of disciplinary measures related to their dismissal.

The article presents the results of the analysis of law enforcement practice, considers the problems of theoretical character arising as a result of the incorporation of norms of labor law to legislation on civil service and transformation the termination of the employment contract in connection with loss of trust of the head civil servant in the maximum measure of disciplinary responsibility for corruption offenses and given a disciplinary sanction. Also the revealed reasons of recognition by courts illegal of orders on dismissal in connection with loss of trust illegal are specified. The work done has shown the lack of uniformity in approaches to the understanding of service discipline, leading to the possibility of improper application of the norms of disciplinary responsibility for the Commission of corruption offenses by civil servants.

Keywords: anti-corruption restrictions and prohibitions, civil servant, civil service, disciplinary responsibility, disciplinary punishment, disciplinary misconduct, types of disciplinary sanctions, conflict of interest, regime, dismissal, loss of trust.

For citation: Kuznetsov V. I., Truntsevskiy Yu. V., Lomakina L. A. Dismissal of Civil Servants Due to Loss of Trust: Problems of Theory and Practice. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 1, pp. 159—169. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.012

Правонарушения коррупционной направленности образуют значительную группу проступков, за которые госслужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности. Особый характер такого рода правонарушений, специальный порядок выявления, установления и наложения дисциплинарного взыска-

кания, «привязка» к должностным обязанностям гражданского служащего, а также рост частоты применения этого инструмента юридического воздействия на поведение государственных служащих на практике предопределили необходимость анализа этого правового явления.

По данным Минтруда России, с 2012 г. по первое полугодие 2015 г. в федеральных государственных органах, органах исполнительной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления было уволено около 700 лиц¹. В 2016 г. на V Евразийском антикоррупционном форуме «Правопорядок и коррупция: современные вызовы» объявлялось о привлечении к дисциплинарной ответственности за несоблюдение антикоррупционных ограничений и запретов за 2015 г. 18 тыс. должностных лиц различного уровня. При этом в связи с утратой доверия было уволено 460 госслужащих². С 2018 г. в России ведется реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в том числе содержащий записи о гражданских служащих. К настоящему моменту в реестре лиц, уволенных с 4 июля 2018 г. по 14 июня 2019 г. в связи с утратой доверия, размещенном на сайте gosszluzhba.gov.ru, содержится 1289 (в том числе 1046 за 2018 г.) записей. Тенденция роста количества правонарушений, наказанием за которые стало увольнение в связи с утратой доверия, свидетельствует о том, что кадровые органы и комиссии все более решительно и строго подходят к оценке поведения госслужащих, о соответствии достигнутого уровня правового обеспечения правоприменительной практики и вызванного этим улучшения нормативно-правовой базы применения дисциплинарных взысканий, в том числе антикоррупционного характера.

Увольнение гражданского служащего в связи с утратой доверия представляет собой особый и важный правовой инструмент обеспечения правопорядка на государственной службе. Комплекс норм, обеспечивающих правовую регла-

ментацию отношений, связанных с применением этой меры дисциплинарной ответственности, содержится в значительном количестве административных правовых актов.

Гражданский служащий, вступая в государственно-служебные отношения, занимает особо важное место в системе государственного управления. Цель и содержание его деятельности закреплены в ст. 4 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Поэтому ситуации, связанные с увольнением гражданского служащего по антикоррупционным основаниям, нуждаются в особом правовом регулировании, направленном на защиту как публичных интересов, так и интересов гражданского служащего. Другими словами, там, где возникают условия, которые могут привести к лишению гражданского служащего его статуса в форме увольнения по такому негативному основанию, как утрата доверия, государство должно применять особые меры — нормативно-правовые, организационно-правовые, административно-правовые и др., образующие особый порядок, обеспечивающий защиту от ущемления законных интересов гражданского служащего при применении специальной дисциплинарной меры, — увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия.

Названный особый порядок регулирования отношений, возникающих в сфере гражданской службы в связи с осуществлением мер по противодействию коррупции, может быть соотнесен с понятием «административно-правовой режим».

¹ Письмо Минтруда России от 10 июня 2016 г. № 01-12/687.

² См.: Доверие на копейку // Российская газета. Федеральный выпуск № 6967 (99). 10 мая 2016 г.

Правовой характер режима не вызывает сомнения, так как вся деятельность в этом случае осуществляется в рамках государственного управления и регламентирована нормами, содержащимися в законодательных и иных нормативных правовых актах.

Можно утверждать, что режим увольнения в связи с утратой доверия представляет собой целенаправленное воздействие административно-правовыми средствами на определенную группу общественных отношений, возникающих в сфере противодействия коррупции.

Какова цель такого режима? Она вытекает из положений п. 2 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ), опирается на принципы противодействия коррупции, закрепленные в ст. 3 названного Закона, и заключается в противодействии коррупции путем выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией).

В контуре субъектов, реализующих рассматриваемый режим, задействован в том числе ряд специальных органов, к которым относятся президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, образованный в соответствии с Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815, а также кадровые подразделения органов публичной власти и комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образованные в соответствии с Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821. Некоторые функции в рамках рассматриваемого режима исполняют иные федеральные органы исполнительной власти, действуя в пределах установленных им полномочий³.

Обеспечение деятельности указанных органов поддержано системой согласованных норм, содержащихся в актах различной юридической силы. При этом регламентируются общие и специальные полномочия, порядок функционирования, взаимодействия и осуществления контроля (надзора), а также правила поведения гражданских служащих в условиях процедур увольнения в связи с утратой доверия, формируя таким образом юридический контекст режима.

Правовым основанием ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения является ст. 13 Закона № 273-ФЗ, в соответствии с которой граждане Российской Федерации несут в том числе дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений. Однако нечеткость законодателя приводит к проблеме, которая не позволяет однозначно ответить на вопрос о принадлежности увольнения в связи с утратой доверия вследствие неисполнения гражданским служащим антикоррупционных правил к дисциплинарной ответственности. Ни Закон № 273-ФЗ, ни Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ) не содержат прямого предписания, в соответствии с которым увольнение гражданского служащего является дисциплинарным наказанием. Так, во-первых, ст. 37 Закона № 79-ФЗ содержит перечень общих оснований расторжения служебного контракта. Пункт 1¹ ч. 1 указанной статьи, в котором перечислены случаи утраты доверия, являющиеся общими основаниями для увольнения, не согласован со ст. 59¹ и ст. 59² Закона № 79-ФЗ, содержащими более широкие перечни. При отсутствии ссылок в этих статьях Закона № 79-ФЗ, а также учитывая, что ни в одном из указанных законодательных актов увольнение в связи с

³ Например, органы внутренних дел, налоговые органы.

утратой доверия за коррупционные проступки не названо дисциплинарным проступком, дисциплинарный характер рассматриваемой санкции за коррупционные правонарушения вовсе не очевиден. Тот факт, что указанная санкция помещена в гл. 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» Закона № 79-ФЗ, может лишь косвенно свидетельствовать о возможности рассматривать соответствующие проступки как дисциплинарные. Справедливым представляется вывод о том, что 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 права⁴. Обратим внимание на позицию Л. А. Чикановой, которая говорит о том, что обязанности по соблюдению запретов и ограничений являются обязанностями не перед работодателем, а перед государством. Данное обстоятельство не в полной мере учтено законодателем, что явилось причиной возникновения правовых коллизий и противоречий, в частности, при решении вопроса об ответственности работников за несоблюдение установленных для них запретов и ограничений. Так, возникает ситуация, когда за неисполнение работником обязательств государственно-правового характера наступает ответственность по нормам трудового законодательства. Прежде всего это касается увольнения работника по инициативе работодателя на основании п. 71 ч. 1 ст. 81 ТК РФ⁵. Некоторые авторы считают

прекращение служебного контракта и увольнение гражданского служащего по инициативе представителя нанимателя вследствие утраты доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения им ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом № 79-ФЗ, Законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами, служебной или служебно-дисциплинарной ответственностью⁶.

«Служебная дисциплина» является базовым понятием института дисциплинарной ответственности. Служебная дисциплина на гражданской службе — обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с Законом № 79-ФЗ, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом (п. 1 ст. 56 Закона № 79-ФЗ).

Дисциплина государственной службы должна опираться на строгое и точное исполнение государственными служащими порядка и правил, установленных законодательством о государственной службе. При этом «цена» коррупционного правонарушения должна возрастать в зависимости от замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы.

Между тем сопоставление указанных норм показывает негибкий подход законодателя к вопросу о

для отдельных категорий работников // Хозяйство и право. 2016. № 4.

⁴ См.: Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И. Юридическая техника: учебник. М., 2014. (Автор гл. 2 В. И. Шкатулла).

⁵ См.: Чиканова Л. А. Правовая природа запретов и ограничений, установленных Трудовым кодексом Российской Федерации

⁶ Анализ взглядов М. Б. Добробабы и В. В. Коробченко подробнее см.: Меженникова О. В. Проблема правового регулирования увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия. URL: <https://novainfo.ru/article/9904>.

мере дисциплинарной ответственности, связанной с его увольнением и применяемой к государственному служащему. Законодатель, предусматривая возможность применения антикоррупционных мер дисциплинарной природы, построил единую шкалу дисциплинарных взысканий, не зависящую от группы должностей, к которой относится замещаемая нарушителем должность. Равно как строгость взыскания не зависит от классного чина государственного служащего, нарушившего ограничения и запреты, требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и не исполнившего обязанности, установленные в целях противодействия коррупции. Подобного рода «равенство» едва ли способствует позитивной дисциплинарной практике.

Негибкость регламентации привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений на практике приводит к необходимости ее корректировки.

Так, Народным Хуралом Республики Калмыкия подготовлен и внесен в Государственную Думу законопроект № 674582-7 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона “О противодействии коррупции”», которым предлагается в ч. 1 ст. 10 названного Закона исключить слова «или может повлиять».

В указанной статье раскрыто содержание и закреплена дефиниция понятия «конфликт интересов». Законодатель под конфликтом интересов понимает ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). В пояснительной записке к законопроекту в обоснование предло-

женного регулирования указано на правовую неопределенность и субъективность в оценке потенциальности возникновения конфликта интересов в существующей юридической конструкции.

Однако исключение слов «или может повлиять» приводит к тому, что конфликт интересов появляется только тогда, когда личная заинтересованность (прямая или косвенная) гражданского служащего влияет на исполнение им должностных (служебных) обязанностей. В связи с этим сфера применения мер противодействия коррупции сужается.

Другой пример. Национальным планом противодействия коррупции на 2018—2020 годы, утвержденным Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378, закреплялась обязанность Правительства РФ представить предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих случаи, когда несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, вследствие обстоятельств непреодолимой силы не является правонарушением.

Так, готовится проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер ответственности за коррупционные правонарушения», направленный на закрепление в действующем законодательстве случаев, когда несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, вследствие обстоятельств непреодолимой силы не является правонарушением⁷. Устанавливать объективность обстоятельств, сделавших невозможным соблюдение таких запретов, ограничений и

⁷ URL: <https://minjust.ru/ru/novosti/razrabatyvayutsya-normativnye-pravovyye-akty-napravlennye-na-sovershenstvovanie-mer>.

требований, должна комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

К таким обстоятельствам могут быть отнесены нахождение указанных должностных лиц и работников на протяжении длительного срока в командировке (в том числе за рубежом), на лечении с необходимостью соблюдать режим лечения и правила поведения пациента в медицинских организациях, в следственном изоляторе либо ином месте, определяемом федеральным законом.

Необходимо также учесть сложности, возникающие при соблюдении запрета 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 инструментами⁸. Так, сложности исполнения указанного запрета могут возникнуть у лиц, принимающих по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, и (или) участвующих в подготовке таких решений. Кроме того, в особом положении находятся лица, замещающие отдельные должности на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, в моногородах, закрытых административно-территориальных образованиях, отдельных районах Крайнего Севера и других образованиях, характеризующихся отдаленностью, малочисленностью и т. п.

⁸ См. Федеральный закон 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».

Важным моментом применения мер дисциплинарной ответственности является своевременность дисциплинарного взыскания. Совершенствованию этой стороны дисциплинарной практики законодателем уделяется должное внимание. Депутатами Государственной Думы подготовлен и внесен законопроект № 719227-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о противодействии коррупции». Законопроект, в случае его принятия, позволит ужесточить срок, в течение которого гражданский служащий может быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Этим законопроектом предусматривается не включать в шестимесячный срок, установленный действующим законодательством, периоды временной нетрудоспособности, пребывания в отпуске, а также время производства по уголовному делу.

Следующим направлением совершенствования практики применения дисциплинарного взыскания в связи с утратой доверия следует считать уточнение полномочий представителя нанимателя. В соответствии с указанным законопроектом в юрисдикции представителя нанимателя окажется разрешение гражданским служащим вхождения на безвозмездной основе в состав коллегиальных органов управления таких некоммерческих организаций, как фонды, государственные или муниципальные и частные учреждения, автономные некоммерческие организации.

Тем самым одновременно расширяется возможность участия государственных служащих в управлении некоторыми типами организаций в установленном государством порядке.

Одним из главных инструментов в процессе принятия решения об увольнении гражданского служащего в связи с утратой доверия является комиссия по соблюдению требований к служебному поведе-

нию федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Повышению эффективности работы этой комиссии также уделяется внимание.

Согласно п. 1¹ ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ расторжение служебного контракта в случае утраты доверия зависит от волеизъявления представителя нанимателя.

Законодатель, определяя порядок применения рассматриваемых взысканий за коррупционные правонарушения (ст. 59³ Закона № 79-ФЗ), предусмотренные ст. 59¹ и 59², воспроизводит в ч. 2 ст. 59³ дифференцированный подход к порядку применения взысканий с учетом характера совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжести, обстоятельств, при которых оно совершено, соблюдения гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующих результатов исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей, аналогичный тому, который предусмотрен в ч. 3 ст. 58 Закона № 79-ФЗ, обязывающей при применении дисциплинарного взыскания учитывать тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Логично предположить, что право выбора конкретного дисциплинарного взыскания из числа предусмотренных статьей 59² Закона № 79-ФЗ принадлежит представителю нанимателя.

Поэтому в целях устранения внутренних противоречий норм, содержащихся в Федеральном законе № 79-ФЗ и регламентирующих применение взысканий, такие формули-

ровки, как «влечет увольнение» (ч. 3 ст. 20¹), «подлежит увольнению» (ч. 1 ст. 59²), должны быть скорректированы на формулировку «может быть уволен».

Если мы рассматриваем указанные проступки в качестве дисциплинарных, то порядок применения взысканий должен быть унифицирован для всех видов дисциплинарных проступков.

Данный подход представляется как более обоснованный и будет не только способствовать правильному применению взыскания, но и существенно облегчит понимание закона правоприменителем.

Как видно, ч. 1 ст. 59² Закона № 79-ФЗ включает перечень коррупционных правонарушений, за совершение которых гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия. Статья 59¹ Закона № 79-ФЗ содержит перечень коррупционных правонарушений, за совершение которых на гражданского служащего может быть наложено одно из следующих взысканий: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии. Этот перечень является более общим по отношению к перечню ст. 59² указанного Закона. Можно сделать вывод, что положения ч. 1 ст. 59² Закона № 79-ФЗ конкретизируют коррупционные правонарушения, содержащиеся в ст. 59¹ Закона.

Высказанная точка зрения согласуется с позицией Верховного Суда РФ, который указал, что ст. 58, 59¹, 59², 59³ Закона № 79-ФЗ определен ряд гарантий, направленных на обеспечение объективной оценки фактических обстоятельств, послуживших основанием для наложения дисциплинарного взыскания, и на предотвращение его необоснованного применения⁹, тем самым Суд подтвердил необходимость при-

⁹ См. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 25 апреля 2017 г. № АПЛ17-113.

менения положений ст. 59³ Закона № 79-ФЗ и при применении положений ч. 1 ст. 59² Закона.

Конституционный Суд РФ отметил, что, предусмотрев увольнение государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия на основании п. 2 ч. 1 ст. 59² Закона № 79-ФЗ, законодатель в ст. 59³ того же Закона установил порядок применения данного взыскания.

Положения ч. 1 ст. 59² Закона № 79-ФЗ должны применяться в системной взаимосвязи с иными правовыми нормами федерального законодательства, в том числе устанавливающими принципы и порядок увольнения гражданского служащего с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия¹⁰.

Особо подчеркнем, что нормы законодательства по противодействию коррупции носят императивный характер. Примером является определение ВС РФ от 17 апреля 2017 г. № 59-КГ17-3, в котором подтверждена законность увольнения по п. 7¹ ч. 1 ст. 81 ТК РФ государственного гражданского служащего за коррупционное правонарушение (непредоставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своего супруга), повлекшее утрату работодателем доверия к работнику. Данная норма является специальной и распространяется на лиц с особым правовым статусом, с учетом положений ч. 9 ст. 8 Закона № 273-ФЗ.

Практика применения правовых норм, регламентирующих увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия на основании ст. 59² Закона № 79-ФЗ, имеет определенные

сложности. Это свидетельствует о том, что проблемы реализации указанных правовых норм связаны с несовершенством правовых норм, регламентирующих порядок увольнения по рассматриваемому основанию.

Анализ судебной практики по рассмотрению судами исковых заявлений «о признании приказа об увольнении государственного гражданского служащего по причине утраты доверия незаконным и восстановлении на работе», в том числе «взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда»¹¹, «о признании незаконными приказа о проведении проверки, использования персональных данных, доклада по результатам проверки, результатов проверки»¹² за 2017—2018 гг. по-

¹¹ См., например, решение Ленинградского районного суда г. Калининграда (Калининградская область) от 12 мая 2017 г. № 2-1953/2017 2-1953/2017-М-560/2017 М-560/2017 по делу № 2-1953/2017. Так, в одном из решений суд приходит к выводу, что незаконными действиями ответчика истцу причинен моральный вред, так как ответчиком нарушено право истца на труд; было незаконно применено взыскание за совершение коррупционного правонарушения в виде увольнения, в связи с утратой доверия (см.: Решение от 30 марта 2017 г. № 2-744/2017 2-744/2017-М-236/2017 М-236/2017 по делу № 2-744/2017 (Братский городской суд (Иркутская область)) и этим решением устанавливает взыскать с управления федеральной службы судебных приставов по Иркутской области в пользу истца оплату за дни вынужденного прогула с 14 января 2017 г. по 30 марта 2017 г. (день восстановления на работе) в размере 124 257,93 руб., компенсацию морального вреда в размере 5 тыс. руб., расходы на оплату услуг представителя в размере 20 тыс. руб., всего взыскать 149 257,93 руб.

¹² См., например, Горно-Алтайский городской суд (Республика Алтай). Решение № 2-611/2018 2-611/2018 ~ М-3028/2017 М-3028/2017 по делу № 2-611/2018 от 20 февраля 2018 г.

¹⁰ См. определение 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».

зволил выявить обстоятельства (законные основания) признания по решению суда незаконным приказа об увольнении государственного гражданского служащего (истца) и восстановлении его на работе (на прежней должности).

В судебных решениях выявлены следующие указанные обстоятельства:

суду не представлены доказательства, отвечающие требованиям относимости, допустимости, достаточности и достоверности, бесспорно свидетельствующих о наличии личной заинтересованности;

отсутствует умысел на уклонение от подачи сведений о доходах;

истцом предприняты все предусмотренные законом меры по совершению необходимых действий, при этом ему неизвестно, по каким причинам соответствующие действия компетентными государственными органами сделаны не были (например, снятие транспортного средства с регистрационного учета);

мотив увольнения (например, по показаниям истца мотивом увольнения «явилось неприязненное и предвзятое отношение со стороны непосредственного руководителя»);

ответчик не учел обстоятельства дела по вменяемому истцу дисциплинарному проступку;

не учтены требования соразмерности совершенного правонарушения избранной мере дисциплинарного взыскания;

не учтены личные обстоятельства истца, при которых было совершено нарушение и которые носят уважительный характер;

ответчик не учел предшествующие результаты исполнения истцом своих должностных обязанностей, которые доказывают, что истец добросовестно исполнял свои должностные обязанности, к дисциплинарной ответственности ранее не привлекался;

в докладной записке не указаны факты, в чем именно выразились личные интересы истца или в чем

конкретно проявилось непринятие им мер к предотвращению конфликта интересов, а также каких именно интересов;

истец личных интересов не преследовал, никакой выгоды не получил, никакого вреда гражданской службе не нанес;

конфликт интересов урегулирован (например, «принято решение о выходе истца из числа участников общества, о переходе его доли к обществу, о выплате ему стоимости доли и внесении изменений в Единый государственный реестр юридических лиц»);

незаконные доводы о том, что истец не отвечает квалификационным требованиям для замещения должности (например, суд решил: доводы представителя ответчика о том, что истец не отвечал квалификационным требованиям для замещения должности, о некомпетентности истца, об истечении срока полномочий исполняющего обязанности — не имеют правового значения, так как не являлись основанием увольнения);

несоблюдение работодателем законодательно установленных требований к процедуре применения к государственному гражданскому служащему мер юридической ответственности;

невыполнение требований законодательства об ознакомлении государственного гражданского служащего с результатами проведенной проверки, неознакомление с результатами проведенной в отношении истца проверки (путем ознакомления с докладом по результатам проверки или иным образом), непредоставление истцу возможности дать письменные объяснения по результатам проверки;

непредставление со стороны работодателя истцу сведений о совершенном им деянии («пояснения не отбирались, о дате, времени и месте заседания истец не извещался»); и др.

На основе анализа рассматриваемых правовых норм можно сделать следующие выводы.

Федеральный закон № 79-ФЗ не содержит единообразного подхода к понятию служебной дисциплины и не обеспечивает в достаточной степени понимание указанных норм, что 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 урегулирование в данной сфере должно соответствовать потребностям общества не больше и не меньше, иначе неизбежны отрицательные последствия¹³.

Увольнение гражданских служащих в связи с утратой доверия, бесспорно, стало серьезной мерой

борьбы с коррупционными рисками. Однако использование этого инструмента требует известной осторожности. Нельзя допустить, чтобы это взыскание стало еще одним способом сдерживания позитивной активности гражданских служащих в управленческой деятельности. Поэтому в условиях неизбежно существенной доли усмотрения при принятии членами комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федерального государственного служащего и урегулированию конфликта рекомендаций по применению к нему увольнения в связи с утратой доверия особое значение приобретает обоснованная квалификация совершенных гражданским служащим действий. Для этого следует направить усилия на совершенствование законодательства об ответственности за коррупционные правонарушения, обеспечивая тем самым неотвратимость ответственности гражданского служащего за совершенные им действия, наносящие вред публичным интересам.

¹³ 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.
- Доверие на копейку // Российская газета. Федеральный выпуск № 6967 (99). 10 мая 2016 г.
- Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И. Юридическая техника: учебник. М., 2014.
- Меженина О. В. Проблема правового регулирования увольнения гражданского служащего в связи утратой доверия. URL: <https://novainfo.ru/article/9904>.
- Чиканова Л. А. Правовая природа запретов и ограничений, установленных Трудовым кодексом Российской Федерации для отдельных категорий работников // Хозяйство и право. 2016. № 4.

References

- Alekseev S. S. General theory of law. Vol. 1. Moscow, 1981. 360 p. (In Russ.)
- Chikanova L. A. Legal nature of prohibitions and restrictions established by the Labor Code of the Russian Federation for certain categories of workers. *Khozyaystvo i pravo*, 2016, no. 4, pp. 3—11. (In Russ.)
- Krasnov Yu. K., Nadvikova V. V., Shkatulla V. I. Legal Technique. Moscow, 2014. 536 p. (In Russ.)
- Mezhenina O. V. The problem of legal regulation of the dismissal of a civil servant in connection with the loss of confidence. Available at: <https://novainfo.ru/article/9904>. (In Russ.)
- Trust in a penny. *Rossiyskaya gazeta*, 2016, May 10, no. 6967 (99).