

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения

Дисциплинарная ответственность государственных служащих в целом и за коррупционные правонарушения в частности является самостоятельным видом юридической ответственности в системе государственного управления. Дисциплинарная ответственность играет основную роль в обеспечении законности государственной гражданской службы.

В отношении установления ответственности за коррупционные правонарушения можно отметить повышение потенциала дисциплинарной ответственности. В 2011 г. законодатель термин "коррупционное правонарушение" поместил не в КоАП РФ, а в Закон о гражданской службе, установив, что за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, на него налагаются следующие взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии <1>. Тогда же вступили в силу изменения в Закон о гражданской службе, в соответствии с которыми конкретные коррупционные правонарушения являются основанием для увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия к нему представителя нанимателя.

Необходимо обратить внимание и на то, что законодатель не употребляет термин "дисциплинарные взыскания", говоря о коррупционных правонарушениях. Это породило дискуссии о правовой природе ответственности за коррупционные правонарушения <1>. Однако, как указал Верховный Суд РФ, дисциплинарный проступок, в том числе коррупционный, является единственным основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности <2>.

Обратимся к наиболее распространенному составу коррупционного правонарушения, за которое гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия: непредставление им сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Аналогичная обязанность предусмотрена в п. 9 ч. 1 ст. 15 и ч. 1 ст. 20 Закона о гражданской службе.

Согласно внесенным в 2011 г. изменениям в указанный Закон непредставление гражданским служащим таких сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений расценивается как основание для увольнения служащего в связи с утратой доверия (ст. 59.2) <1>.

Приведем несколько примеров из судебной практики, когда государственные гражданские служащие были уволены в связи с утратой доверия по причине представления недостоверных или неполных сведений о доходах своей супруги (супруга).

Так, государственная гражданская служащая ИФНС России по г. Орску Оренбургской области была уволена в связи с утратой доверия, так как в разд. 4 справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ее супруга не указала счета, открытые в ПАО Сбербанк России, с остатками денежных средств в сумме 1 564 080,14 руб., 1 427 672,32 руб., 77,25 руб. и 4,14 руб. Кроме того, в разд. 1 указанной справки неверно указана сумма дохода, полученного от вкладов в банках и иных кредитных организациях в размере 149 139,99 руб. <1>

Гражданский служащий Управления Роспотребнадзора по Республике Башкортостан был уволен в связи с утратой доверия, так как в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги не был указан доход в размере 63 950 руб. 21 коп. <1>

Примечательно, что, рассматривая подобные случаи, судьи приходят к выводу, что применение других мер ответственности (в том числе с учетом положительных характеристик служащего и длительной предшествующей добросовестной службы) невозможно, поскольку действующий Закон не предоставляет руководителю права избрания для такого служащего иной, более мягкой меры ответственности, чем увольнение. Основанием для отмены решений об увольнении в связи с утратой доверия чаще всего служит лишь нарушение установленной процедуры увольнения.

Таким образом, в законодательстве установлена ответственность в виде увольнения в связи с утратой доверия за непредставление сведений в принципе и представление заведомо (синонимы: сознательно, умышленно) неполных и недостоверных сведений. Однако не может и не должен лишь

единственный факт представления неполных и недостоверных сведений квалифицироваться как коррупционное правонарушение, влекущее увольнение в связи с утратой доверия. По нашему мнению, при выявлении несоответствий представленных сведений фактическим данным (например, о полученных доходах, имуществе и его размере) необходимо выяснять все обстоятельства дела.

Очень важно правильно квалифицировать деяние гражданского служащего, сопряженное с непредставлением либо представлением заведомо недостоверных или неполных сведений, и применить к нему дисциплинарное взыскание, соответствующее характеру и тяжести коррупционного правонарушения.

В связи с этим в помощь подразделениям государственных органов по профилактике коррупционных правонарушений Минтруд России определил критерии привлечения к ответственности служащих за совершение коррупционных правонарушений <1>.

Согласно [ст. 59.3](#) Закона о гражданской службе взыскания за коррупционные правонарушения применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликта интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии.

Порядок проведения проверки регламентирован в [Указе](#) Президента РФ от 21 сентября 2009 г. N 1065 "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". В соответствии с [п. 28](#) Положения о проверке по результатам проверочных мероприятий, утвержденного данным Указом, должностному лицу, уполномоченному назначать гражданина на должность федеральной государственной службы или назначившему государственного служащего на указанную должность, предоставляется доклад, в котором в отношении государственного служащего должно содержаться одно из следующих предложений: 1) об отсутствии оснований для применения мер юридической ответственности; 2) о применении мер юридической ответственности; 3) о предоставлении материалов проверки в комиссию по урегулированию конфликта интересов.

Если доклад о результатах проверки направляется в комиссию по урегулированию конфликта интересов, то решение будет приниматься на основании рекомендации указанной комиссии. Необходимо отметить, что в законодательстве о государственной гражданской службе, а также о противодействии коррупции не предусматриваются основания, при наличии которых доклад о результатах проверки подлежит обязательному направлению в данную комиссию.

Согласно [Положению](#) о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденному Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 (далее - Положение о комиссиях по урегулированию конфликта интересов), все решения комиссии имеют рекомендательный характер (за исключением дачи согласия на трудоустройство после увольнения) и в случае выявления нарушений законодательства предусматривают возможность применения конкретной меры ответственности.

Представляется, что содержащаяся в [Положении](#) о комиссиях по урегулированию конфликта интересов формулировка "рекомендует применить конкретную меру ответственности" дает возможность рекомендовать не только меру юридической ответственности, но и моральное порицание, что исключается в случае привлечения к ответственности по результатам антикоррупционной проверки, без направления материалов проверки в указанную комиссию.

Это представляется вполне логичным. Однако вызывает недоумение формулировка [п. 23](#) указанного Положения, согласно которому помимо рекомендации применить конкретную меру ответственности может быть указано на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

Учитывая это, целесообразно внести изменения в [Положение](#) о комиссиях по урегулированию конфликта интересов, предусмотрев в соответствующих пунктах, что комиссия может принимать также решения: 1) об отсутствии оснований применять меру юридической ответственности; 2) о применении конкретной меры юридической ответственности; 3) об указании на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов. Такие изменения позволят единообразно подходить к решению схожих вопросов, связанных с совершением гражданскими

служащими коррупционных правонарушений в разных государственных органах, и тем самым обеспечить важную составляющую противодействия коррупции - профилактику коррупционных правонарушений среди гражданских служащих, не являющихся участниками конкретной рассматриваемой на комиссии ситуации.

Федеральным [законом](#) от 1 июля 2017 г. N 132-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений" предусмотрено ведение реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Он, как видно из названия данного акта, охватывает не только сферу государственной гражданской службы, но и иные виды государственной службы. Предполагалось, что данный реестр будет вестись с 1 января 2018 г., однако по факту он ведется с апреля 2018 г., так как 5 марта 2018 г. было принято [Постановление](#) Правительства РФ N 228 "О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия", утвердившее Положение о реестре.

В настоящее время указанный реестр размещается на Федеральном портале государственной службы и управленческих кадров. По состоянию на июль 2018 г. он содержал 215 фамилий, по данным на сентябрь 2018 г. в нем числилось 394 фамилии, в марте 2019 г. - 1 062, в июле - 1 423, в августе - 1 530 фамилий.

Информация о лицах, уволенных в связи с совершением определенных коррупционных правонарушений, является открытой и публичной, и при поступлении гражданина на новое место работы (службы) эти сведения могут быть учтены новым работодателем (представителем нанимателя).

Однако законодательство о государственной службе не предусматривает однозначного запрета на прием на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия, хотя последующий прием таких лиц на службу вновь (во всяком случае в течение определенного времени), вероятно, нежелателен.

Таким образом, остро стоит вопрос о создании механизма "недопуска" (в течение определенного срока) на службу лиц, совершивших наиболее серьезные дисциплинарные проступки, подобного административно-правовому механизму дисквалификации. Об этом неоднократно говорилось в научной литературе <1>. Безусловно, к данному вопросу необходимо подойти дифференцированно, учитывая характер правонарушения и последствия его совершения, что стало основанием к увольнению по утрате доверия.

[§ 4 гл. 5, "Государственное управление и государственная служба в современной России: монография" \(Уманская В.П., Малеванова Ю.В.\) \("НОРМА", 2020\)
{КонсультантПлюс}](#)