

УДК 32.019.52

Пронь Ирина Валериевна, ведущий специалист-эксперт отдела государственной гражданской службы и кадров Управления Федерального казначейства по Курской области

e-mail: ufk44@roskazna.ru

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОССЛУЖАЩИХ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Аннотация: в статье анализируется вопрос юридической ответственности гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений. Освещаются изменения в антикоррупционном законодательстве, произошедшие в текущем году.

Ключевые слова: коррупционное правонарушение, предотвращение или урегулирование конфликта интересов, утрата доверия, дисквалификация.

Pron Irina Valeriyevna, leading specialist expert of department of the public civil service and personnel of Federal Treasury Department for Kursk region

e-mail: ufk44@roskazna.ru

RESPONSIBILITY OF GOVERNMENT EMPLOYEES FOR CORRUPTION OFFENCES

Summary: in article the question of legal responsibility of civil servants for commission of corruption offenses is analyzed. The changes in the anti-corruption legislation which have happened in the current year are lit.

Keywords: Corruption offense, prevention or settlement of conflicting interests, loss of trust, disqualification.

«Разумный наказывает не потому, что был совершен проступок, а для того, чтобы он не совершался впредь.».

(«Латинские юридические изречения» /
Сост. проф. Е.И. Темнов. М., 2003. С. 264.)

Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятый в 2003 году на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, определяет коррупционное правонарушение как «деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность». Этот же документ в качестве «субъектов коррупционных правонарушений» определяет физических и юридических лиц, использующих свой статус вопреки законным интересам общества и государства для незаконного получения выгод, а также лиц, незаконно предоставляющих такие выгоды [2].

В соответствии с ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации [4].

За коррупционное правонарушение к госслужащему можно применить только те дисциплинарные взыскания, которые установлены Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ): замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, как крайняя мера – увольнение в связи с утратой доверия [3].

Эксперт журнала «Руководитель бюджетной организации» Королева

Я.Ю. считает, что «наиболее действенным и, к сожалению, популярным инструментом борьбы с коррупцией на сегодняшний день считается увольнение». В доказательство своей точки зрения она приводит слова Генерального Прокурора РФ Ю.Я. Чайки, который в одном из своих интервью сообщил, что за последние несколько лет уволены в связи с утратой доверия почти 1,5 тыс. чиновников: в 2016 году – около 400, а только за девять месяцев 2017 года – 926 человек.

Профессор Института государства и права РАН, доктор юридических наук А.А. Гришковец, анализируя изменения в законодательстве последних лет, прежде всего в Федеральном законе № 79-ФЗ и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) [8], делает вывод о том, что совершенствование механизма юридической ответственности государственных, в том числе гражданских, служащих идет одновременно в двух направлениях: административном и дисциплинарном. Причем первому из них отдается явное предпочтение [15].

А.А. Гришковец в своей статье «Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития» делает вывод о неэффективности административной ответственности гражданских служащих и предлагает шире использовать меры дисциплинарной ответственности. По его мнению, они являются более эффективными на государственной гражданской службе, т.к. в большей степени влияют на служебные права государственного гражданского служащего [14].

Он считает, что «грань между административным правонарушением и дисциплинарным проступком во многих случаях ... трудноразличима, если вообще существует». Признать проступок гражданского служащего административным правонарушением либо, напротив, – дисциплинарным проступком при полной идентичности по содержанию их составов зависит лишь от того, какой субъект такую квалификацию осуществляет: представитель нанимателя или внешний субъект (например, прокурор).

По мнению А.А. Гришкова, увеличение количества составов

административных правонарушений, по которым привлекаются к ответственности должностные лица – государственные гражданские служащие, свидетельствует о «последовательном ужесточении ответственности» госслужащих. «Однако при таком подходе государственный гражданский служащий в определенной мере теряет **презумпцию добросовестности**, которую он имеет, замещая должность гражданской службы, т.к. в правовом демократическом государстве замещение должностей государственной службы традиционно рассматривается не иначе как общественное доверие». Такая ситуация подрывает доверие к самому институту государственной службы.

С подобным утверждением трудно не согласиться: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет принцип «презумпции добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль(п. 10 ст. 6) [5].

Кроме того, Конвенция ООН против коррупции декларирует, что «каждое Государство-участник в той мере, в которой это соответствует основополагающим принципам его правовой системы, рассматривает возможность установления процедур, с помощью которых публичное должностное лицо, обвиненное в совершении преступления, признанного таковым в соответствии с настоящей Конвенцией, может быть в надлежащих случаях смещено, временно отстранено от выполнения служебных обязанностей или переведено на другую должность соответствующим органом, с учетом необходимости уважения **принципа презумпции невиновности**» [1].

Гражданские служащие должны нести, прежде всего, дисциплинарную ответственность по нормам Федерального закона № 79-ФЗ, при этом важно обеспечить главное – неотвратимость дисциплинарного наказания.

Минтрудом России проведена работа по определению критериев

привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за совершение коррупционных правонарушений и подготовлен Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (далее – Обзор). Обзор рекомендован к использованию подразделениям по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностным лицам, ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) [12].

Какую именно ответственность применит представитель нанимателя, зависит от характера нарушений и обстоятельств (отягчающих или смягчающих). В Обзоре, на основе анализа правоприменительной практики, представлены ситуации, которые расцениваются как значительные проступки, влекущие увольнение служащего в связи с утратой доверия, как малозначительные и несущественные проступки.

Чтобы зафиксировать совершенное госслужащим коррупционное правонарушение, необходимо провести проверку. Она проводится на основании докладной записки, рапорта или иного документа, полученного от уполномоченного лица кадровой службы или от органов и организаций, перечисленных в п. 10 Положения о проверке на госслужбе [9].

В текущем году в ряде федеральных законов появились нормы, предусматривающие упрощенный порядок привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения. Речь идет не только о Федеральном законе № 79-ФЗ, но и о таких федеральных законах, как закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», закон «О воинской обязанности и военной службе», закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», закон «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации». Теперь, согласно изменениям, внесённым в указанные нормативные акты Федеральным законом от 03.08.2018 № 307-ФЗ, с согласия гражданского служащего и при условии признания им факта совершения коррупционного правонарушения взыскание может быть применено на основании доклада подразделения кадровой службы соответствующего государственного органа, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения, и письменного объяснения гражданского служащего, участие комиссии по урегулированию конфликтов интересов при этом не обязательно [6].

Исключением является увольнение в связи с утратой доверия. В такой ситуации взыскания применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы, и на основании рекомендации комиссии.

Весьма показателен и тот факт, что увеличены сроки привлечения к дисциплинарной ответственности госслужащих. Согласно изменениям, внесенным в антикоррупционное законодательство Федеральным законом от 03.08.2018 № 307-ФЗ, за совершение коррупционного правонарушения госслужащего можно привлечь к дисциплинарной ответственности не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении правонарушения и не позднее трех лет со дня его совершения (ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ). Ранее эти сроки составляли один месяц и шесть месяцев соответственно. Другими словами, срок привлечения госслужащих к юридической ответственности увеличен в 6 раз, и это ещё раз подтверждает ужесточение антикоррупционных норм.

Законодатель устанавливает, что лицо, замещающее государственную или муниципальную должность, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае: непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является; непредставления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об

имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений; участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом; осуществления предпринимательской деятельности; вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

В Обзоре Минтруда России приведены примеры ситуаций, при которых применялось дисциплинарное взыскание в виде увольнения с госслужбы в связи с утратой доверия. Среди них: сокрытие доходов, имущества, источники происхождения которых служащий не мог пояснить или стоимость которых не соответствовала его доходам; сокрытие факта наличия банковских счетов, движение денежных средств по которым в течение отчетного года не могло быть объяснено исходя из доходов служащего; сокрытие информации о фактах получения кредитов на льготных условиях от банков и иных кредитных организаций, в отношении которых служащий выполнял функции государственного (муниципального) управления.

В соответствии с п. 10 Национального плана противодействия коррупции на 2018 – 2020 [10], Минтруд России подготовил Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов (далее - Методические рекомендации), которые подготовлены по итогам обобщения практики применения взысканий за коррупционные правонарушения в случаях непринятия должностными лицами мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов [13].

В Методических рекомендациях отмечается, что антикоррупционные

ограничения, запреты и обязанности установлены для лиц, наделенных властными и управленческими полномочиями, предусматривающими осуществление организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, контрольных и надзорных мероприятий, государственных закупок, предоставление государственных услуг, распределение финансовых и иных ресурсов, управление имуществом и другие.

Обязанность принимать меры по предотвращению и/или урегулированию конфликта интересов возлагается не только на государственных и муниципальных служащих, но и на служащих Банка России, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Одновременное наличие таких обстоятельств, как личная заинтересованность, полномочия для реализации личной заинтересованности, а также связь между получением или возможностью получения доходов или выгод и реализацией должностным лицом своих полномочий, свидетельствует о наличии конфликта интересов. За непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в том числе за неуведомление представителя нанимателя (работодателя) о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения, должностное лицо может быть привлечено к юридической ответственности.

Согласно ч. 2 ст. 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ, ч. 2 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ, представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

Доктор юридических наук С.Е. Чаннов одной из старых проблем

отечественного антикоррупционного законодательства считает проблему недопуска на коррупционно опасные должности лиц, уволенных с них ранее в связи с утратой доверия [17]. Он вполне обоснованно считает, что «повторный прием лиц, уволенных в связи с утратой доверия, на коррупционно опасные должности, во всяком случае, вскоре после увольнения, не только нежелателен, но и во многом выхолащивает смысл этого института» [17].

Данную проблему частично снял Федеральный закон от 01.07.2017 № 132-ФЗ [7], согласно которому госорганы и органы местного самоуправления, в которых работали утратившие доверие служащие, должны включать соответствующую информацию в Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Аналогичная обязанность есть у учреждений, если они увольняют должностных лиц из-за утраты доверия. Требования вступили в силу с 1 января 2018 года. Как вести реестр, определено постановлением правительства, вступившим в силу 15 марта текущего года [11]. Положение определяет порядок включения (исключения) сведений о лице, к которому было применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, размещения реестра на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://gossluzhba.gov.ru/reestr>). По состоянию на 12 сентября текущего года в реестр включены сведения о 418 лицах, уволенных в связи с утратой доверия.

Данные об уволенном должны появиться в реестре не позднее 23 рабочих дней с даты решения об увольнении работника или служащего: 10 рабочих дней есть у территориальных органов и подразделений федеральных госорганов, органов госвласти субъектов РФ, органов местного самоуправления, чтобы передать сведения в уполномоченный госорган (организацию), 10 рабочих дней дают уполномоченным госорганам и организациям для передачи сведений об уволенном в Аппарат Правительства РФ. В каждом госоргане назначено должностное лицо, ответственное за

включение сведений в реестр и исключение сведений из него. Так, например в УФК по Курской области, как территориальном органе Федерального казначейства, в июне текущего года издан соответствующий приказ о назначении лица, ответственного за направление сведений в Центральный аппарат Федерального казначейства для последующего включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

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

Однако, как считает С.Е. Чаннов, «следует иметь в виду, что законодательство о большинстве видов государственной и муниципальной службы не предусматривает четкого и однозначного запрета на прием на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия» [17]. Также данный механизм совсем не учитывает совершившего коррупционное правонарушение служащего уволиться по собственному желанию. Выход из ситуации он видит «во введении нового дисциплинарного взыскания в виде лишения права замещать должности государственной и муниципальной службы на определенный срок, которое должно применяться как дополнительное» [16].

Отметим, что подобная правовая норма закреплена в административном праве: согласно ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ, дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы [8]. В то же время, административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей, а не представителем нанимателя (в отличие от дисциплинарного взыскания). Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет, а сведения о лицах, уволенных в связи с утратой доверия, хранятся в реестре в течение 5 лет.

И хотя прямой запрет на прием на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия, не установлен, вряд ли данный факт при принятии кадрового решения останется без внимания.

Список источников:

1. «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН)// «Собрание законодательства РФ», 26.06.2006. № 26. ст. 2780.

2. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», (принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, Постановление № 22-15 от 15.11.2003).

3. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»//«Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

4. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции»// «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228//СПС КонсультантПлюс.

5. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 28.07.2014, № 30 (Часть I), ст. 4213.

6. Федеральный закон от 03.08.2018 № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции»// СПС КонсультантПлюс.

7. Федеральный закон от 01.07.2017 № 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»//СПС КонсультантПлюс.

8. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018)//СПС КонсультантПлюс.

9. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 (ред. от 09.08.2018) «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» (вместе с «Положением 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»)//СПС КонсультантПлюс.

10. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы»// СПС КонсультантПлюс.

11. Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия (вместе с «Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия»)//«Собрание законодательства РФ», 19.03.2018, № 12, ст. 1678//СПС КонсультантПлюс.

12. <Письмо> Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526

<О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения> (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»)// СПС КонсультантПлюс.

13. <Письмо> Минтруда России от 26.07.2018 № 18-0/10/П-5146

<О методических рекомендациях по вопросам привлечения к

ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов>

14. Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития//«Административное право и процесс», 2018, № 2// СПС КонсультантПлюс.

15. Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих// «Административное и муниципальное право», 2013, № 12// СПС КонсультантПлюс.

16. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59 – 69//СПС КонсультантПлюс.

17. Чаннов С.Е. Революционная целесообразность как метод борьбы с коррупцией // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 22 – 28// СПС КонсультантПлюс.