Совершенствование порядка применения мер дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в отношении государственных гражданских служащих

Одна из важнейших задач развития правовой системы Российской Федерации на сегодняшний день – это актуализация и систематизация антикоррупционного законодательства.

В рамках данной задачи одним из перспективных направлений деятельности является совершенствование порядка применения мер дисциплинарной ответственности в отношении государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения, поскольку в ходе правоприменения в указанной сфере были выявлены пробелы в законодательстве.

Возможность применения дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений физическими лицами наряду с уголовной, административной, гражданско-правовой ответственностью предусмотрена в статье 13 Федерального закона от 01.01.2001 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ).

Следует отметить, что дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных правонарушений государственных гражданских служащих относится к специальной, предполагая наличие других мер взыскания, предусмотренных федеральными законами для отдельных категорий работников, помимо общих, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации.

В частности, в соответствии со ст. 59.1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) за несоблюдение государственным гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным Федеральным законом, Законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

Согласно ч. 1 ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ государственный гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в том числе в случаях: непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; непредставления 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 либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Применение дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в отношении государственного гражданского служащего среди прочего направлено на профилактику данного вида правонарушений, а потому должно отвечать принципу неотвратимости наказания, но при этом и принципу его соразмерности совершенному проступку, чтобы не повлечь за собой со стороны государственного гражданского служащего желания сокрыть коррупционное правонарушение небольшой тяжести, разочарования в государственной

гражданской службе из-за возникшего чувства несправедливости, негативного отношения к исполнению служебных обязанностей.

Между тем само понятие коррупционного правонарушения не имеет законодательного определения. В юридической литературе понятие «коррупционное правонарушение» в широком смысле определяется как совершенное физическим или юридическим лицом действие или бездействие, непосредственно посягающее на интересы службы, совершаемое с целью извлечения преимуществ для себя или иных лиц, состоящее в нарушении антикоррупционных стандартов.

В связи с этим в правоприменении часто встает вопрос относительно виновности деяния государственного гражданского служащего как одного из элементов любого вида правонарушения, поскольку нарушение антикоррупционных стандартов государственной службы не всегда имеет под собой виновность деяния, а зачастую связано лишь с наличием технических недочетов, недопониманием некоторых требований, а также не имеет цели извлечения преимуществ.

Так, нередко технические неточности, недостаточная юридическая грамотность при заполнении справок о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах государственных гражданских служащих приводят к формальному несоблюдению требования к представлению достоверных и полных сведений о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах государственных гражданских служащих, при этом могут не иметь под собой вины в какой бы то ни было форме (даже в форме небрежности), не влекут общественно опасных последствий, в связи с чем не свидетельствуют об извлечении преимуществ.

При этом в данном случае формально требования антикоррупционного законодательства государственным гражданским служащим не соблюдаются и если оставить данное нарушение без внимания, в отдаленной перспективе это может привести к сознательному сокрытию фактов, небрежному отношению к представлению указанных сведений государственными гражданскими служащими; в то же время возможно увольнение государственного гражданского служащего по данному формальному основанию без учета всех обстоятельств.

Таким образом, чрезмерная жесткость в применении санкций дисциплинарной ответственности, как и отсутствие должной реакции на коррупционное правонарушение могут повлечь за собой нарушение баланса прав и обязанностей сторон правоотношений при прохождении государственной гражданской службы.

Для того, чтобы избежать перечисленных последствий, порядок применения дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения должен быть максимально детализирован, а также учитывать максимальное количество обстоятельств его совершения.

Одной из насущных проблем в правоприменительной практике является то, что в федеральных законах, регламентирующих вопросы прохождения отдельных видов службы, содержатся упоминания о малозначительности правонарушения, но в законодательстве не имеется определения понятия «малозначительность коррупционного правонарушения» и порядка его применения при решении вопросов о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Более того, Закон № 273-ФЗ вообще не содержит указания на то, что коррупционное правонарушение может быть малозначительным.

При отсутствии правовой регламентации данного вопроса Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд России) подготовлены «Методические рекомендации по привлечению 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», в которых содержатся три примерных перечня: «Перечень ситуаций, которые могут быть расценены как значительные проступки, влекущие увольнение государственного (муниципального) служащего в связи с утратой доверия», «Перечень ситуаций, которые могут быть расценены как малозначительные проступки» и «Перечень ситуаций, которые могут быть расценены как несущественные проступки».

В целях внесения хотя бы некоторой ясности в правоприменительную практику Минтрудом России был проведен обзор критериев привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за совершение коррупционных правонарушений на основе предложений федеральных государственных органов и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судебной практики по рассмотрению дел о привлечении к ответственности 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.

Из итогов обзора следует, что при определении конкретного вида взыскания, которое подлежит применению, учитываются следующие установленные законодательством критерии: а) характер и тяжесть совершенного нарушения; б) обстоятельства, при которых совершено нарушение; в) соблюдение служащим других запретов, исполнение других обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; г) предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей.

Практическая реализация положений законодательства, касающегося привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, свидетельствует, что в качестве смягчающих рассматривались следующие обстоятельства: а) совершение служащим нарушения требований законодательства о противодействии коррупции впервые; б) безукоризненное соблюдение служащим в отчетном периоде других ограничений, запретов, требований, исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; в) добровольное сообщение служащим о совершенном нарушении требований законодательства о противодействии коррупции в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений до начала проверки, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065; г) содействие проверяемого

служащего осуществляемым в ходе проверки мероприятиям, направленным на всестороннее изучение предмета проверки.

Проведенный анализ выявил, что к отягчающим обстоятельствам были отнесены только следующие: а) представление в ходе проверки служащим недостоверных и противоречивых объяснений, совершение иных действий, направленных на затруднение хода проверки; б) одновременное нарушение служащим двух и более требований законодательства о противодействии коррупции; в) наличие неснятого дисциплинарного взыскания; г) нарушение служащим требований законодательства о противодействии коррупции в рамках предыдущих декларационных кампаний.

Следует отметить безусловную практическую значимость как указанных методических рекомендаций, так и обзора, однако они, во-первых, содержат примерный перечень ситуаций, во-вторых, носят рекомендательный характер и, в-третьих, вносят дополнительную неопределенность в толкование законодательства. Более того, в них не раскрываются ни алгоритм действий подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, ни рекомендуемая мера ответственности за такое правонарушение.

В сложившейся ситуации решением существующих проблем было внесение соответствующих изменений в законодательство.

В связи с изложенным данное направление предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы (далее – Национальный план), утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378.

Так, в нем установлено, что до 1 февраля 2019 года необходимо 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.

Кроме того, в Национальном плане до 1 марта 2019 г. предложено разработать критерии, согласно которым несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, будет относиться к правонарушениям, влекущим за собой увольнение со службы или с работы, либо к малозначительным правонарушениям, а также представить предложения по определению обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за несоблюдение указанных запретов, ограничений и требований, и по учету таких обстоятельств при применении взыскания.

Очевидно, данное предложение является рациональным, и закрепление данного вопроса на законодательном уровне сделает подход к применению мер дисциплинарной ответственности более дифференцированным и соответствующим правовым принципам ответственности только за виновные противоправные деяния, целесообразности, принципу справедливости при применении мер юридической ответственности, который заключается в соответствии мер юридической ответственности характеру и степени общественной опасности содеянного.

Вместе с тем следует отметить, что остается нерешенным вопрос в отношении ситуаций, в которых лицо будет нести ответственность за действия, совершенные не им самим (например, открытие супругом (супругой) счета в иностранном банке, представление им неполных сведений о полученном доходе государственному гражданскому служащему и др.), в части степени вины государственного гражданского служащего.

Кроме того, возникают вопросы при применении нормы ч. 3 ст. 37 Закона № 79-ФЗ, согласно которой государственный гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период пребывания в отпуске и в период отсутствия на службе в связи с временной нетрудоспособностью менее сроков, указанных в пункте 8.1 части 1 настоящей статьи, а также в период его временной нетрудоспособности в связи с увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с исполнением должностных обязанностей, независимо от продолжительности этого периода.

Таким образом, если в названные временные промежутки государственным гражданским служащим будет подано заявление об увольнении по собственному желанию либо срок принятия решения по такому заявлению будет истекать в названные периоды, то применение меры дисциплинарного воздействия за коррупционные проступки в виде увольнения в связи с утратой доверия вызывает сложности.

Из всего вышесказанного следует, что механизм применения дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения государственным гражданским служащим является далеко не однозначным, перечень проблем по данному вопросу значительно шире включенного в Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, в связи с чем на практике применяться данный механизм должен разумно, с ориентиром на общеправовые принципы и соблюдение интересов и прав как государства в лице нанимателя, так и государственного гражданского служащего.

Романова Е.В.,

ведущий консультант отдела по вопросам соблюдения запретов и ограничений Управления по вопросам противодействия коррупции Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.