

Ю.Н.ТУГАНОВ, В.К.АУЛОВ

УТРАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЕМ НАНИМАТЕЛЯ ДОВЕРИЯ К ГРАЖДАНСКОМУ СЛУЖАЩЕМУ: ПРАВОВЫЕ ДЕФЕКТЫ ПРОЦЕДУРЫ И ВАРИАНТЫ ИХ УСТРАНЕНИЯ (ВЕРОЯТНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ)

В статье авторы исследуют такой правовой инструмент противодействия коррупции, как утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему. Выявляются правовые дефекты процедуры и варианты их устранения, а также возможности применения данной процедуры к военнослужащим.

In this article the authors explore such a legal instrument against corruption, as the loss of representative of employer confidence in the civil servant. Identified legal defects of procedure and ways of their elimination.

As well as the possibility of applying this procedure to the serviceman.

Ключевые слова: противодействие коррупции, военнослужащий, государственный гражданский служащий, утрата доверия.

Keywords: corruption, a soldier, civil servant, the loss of confidence.

В ряду мер по противодействию коррупции, предусмотренных законодательством Российской Федерации, важное место занимают взаимосвязанные нормы пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пункта 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», устанавливающие в качестве единого антикоррупционного стандарта запрет на занятие государственным гражданским служащим предпринимательской деятельностью, как лично, так и через доверенных лиц.

Перечисленные нормы также запрещают государственным гражданским служащим участие в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного,

гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости, а также в участии на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа.

Нарушение перечисленных запретов, невыполнение обязанностей и отступление от иных содержащихся в Федеральном законе «О противодействии коррупции» ограничений, может повлечь дисциплинарную ответственность госу-

дарственного служащего (часть 1 статьи 13, часть 9 статьи 8, часть 3 статьи 8.1, часть 3 статьи 9, часть 6 статьи 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Причем, если за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, согласно статьи 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», возможно наложение взыскания в виде замечания, выговора или предупреждения о неполном должностном соответствии, то статья 59.2 предусматривает абсолютно определенную санкцию.

Согласно пункта 1.1 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему.

Следует отметить, что поименованные выше запреты и санкции за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, полностью соответствуют международным антикоррупционным стандартам.

Прежде всего, статья 29 Всеобщей декларации прав человека, в принципе допускает ограничения прав и свобод (такие ограничения устанавливаются при наличии двух условий:

а) специальной цели ограничения (обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния);

б) закрепления ограничения непосредственно в законе) [1].

Во-вторых, статья 15 Модельного кодекса поведения для государственных служащих (Приложение к Рекомендации № R (2000) 10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих, принято на 106-й сессии Комитета министров 11

мая 2000 года) прямо предусматривает ограничения непосредственно для государственных служащих (государственный служащий не должен осуществлять деятельность или операции, занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред) [2].

Конституционный Суд РФ также связывает ограничения и запреты на государственной гражданской службе с «задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления», а установление ограничений прав государственных служащих расценивает обоснованным при наличии компенсации в виде повышенных льгот и гарантий социальной защищенности [3].

Тем самым судебный орган конституционного контроля Российской Федерации подтверждает соответствие особого правового статуса государственных гражданских служащих (в том числе, и в части ограничений и запретов) Конституции Российской Федерации и признает, что целесообразность ограничений, запретов и требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов очевидна, проверена временем и соответствует современной научной доктрине государственной гражданской службы [4].

Видные ученые по юридическим наукам не ставят под сомнение важность и разумность ограничений и запретов для лиц, проходящих государственную службу [5, 6, 7, 8, 9].

Вместе с тем, эффективность применения пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пункта 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» существенно ниже того потенциала, который законодатель изначально заложил в перечисленные нормы.

Разные авторы усматривают различные причины недостаточной результативности функционирования антикоррупционных норм законодательства о государственной гражданской службе [10,11,12,13,14,15,16,17].

При всей правомерности постановки вопросов, обоснованности суждений, логичности выводов, разумности аргументов и мнений пере-

численных авторов, представляется, что основной причиной недостаточной действенности антикоррупционных норм, связанных с утратой доверия государственным гражданским служащим, являются правовые дефекты порядка их реализации.

Юридическая конструкция процедур увольнения государственного гражданского служащего на основании пункта 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» состоит из ряда основных норм.

К ним можно отнести нормы: статьи 59.3 того же Федерального закона, нормы Положения 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, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065 и нормы Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Данная юридическая конструкция предусматривает определенный временной промежуток между моментом информирования государственного служащего о начале проведения подразделением кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений соответствующей служебной проверки (порядок проведения служебной проверки в отношении государственного гражданского служащего установлен статьей 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и принятием решения на основании доклада о результатах такой проверки. Если доклад о результатах служебной проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, временной промежуток увеличивается, так как в этом случае решение представителем нанимателя принимается на основании рекомендации упомянутой комиссии.

Несомненно, что любой вменяемый «коррупционер» не станет дожидаться заведомо

негативных для него результатов проверки. Опасаясь риска быть уволенным с государственной гражданской службы по компрометирующим основаниям, гражданский служащий, объективно утративший доверие, предпочтет расторгнуть служебный контракт по собственной инициативе или по соглашению сторон служебного контракта.

Каких либо препятствий для увольнения в период служебной проверки государственного служащего в связи с расторжением служебного контракта по его инициативе, или по соглашению сторон, законодательство не содержит. Отсутствует в законодательстве и требование об обязательном завершении начатой служебной проверки выводами по существу, с составлением соответствующего заключения.

Поэтому, в случае увольнения государственного служащего в период проверки практика идет по пути прекращения разбирательства без юридической оценки и квалификации содеянного как коррупционного проявления – в связи с тем, что лицо, в отношении которого проводится проверка, утрачивает статус государственного гражданского служащего после своего увольнения.

Таким образом, правовой дефект антикоррупционной компоненты законодательства о государственной гражданской службе, состоит в правовом пробеле, позволяющем прекращать служебную проверку без правовой оценки по существу действий (бездействий), которые потенциально могут быть расценены как коррупционные правонарушения и повлечь утрату доверия.

В определенной степени такой исход коррупционного разбирательства предпочтителен и для представителя нанимателя. Зачастую причины утраты доверия должны были быть выявлены (и могли быть выявлены) или еще на стадии заключения контракта, или еще до появления поводов текущей служебной проверки.

Объективная и непредвзятая квалификация действий чиновника, как лица, утратившего доверие, при любых обстоятельствах автоматически ставит вопрос и о компетентности антикоррупционных структур нанимателя.

Изложенный выше правовой дефект способствует кумуляции коррупционных факторов и требует обязательного устранения, так как ни-

велирует действие пункта 10 части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Названная норма предусматривает ограничение при приеме на гражданскую службу (фактически запрет) для лиц, утративших доверие представителя нанимателя к гражданскому служащему по причине несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О противодействии коррупции», а также другими федеральными законами.

Одним из вариантов парирования коррупционной угрозы приема на гражданскую службу лица, которое в действительности утратило доверие, но расторгнувшего контракт в период служебной проверки по своей инициативе или по соглашению сторон, могли бы стать следующие корректировки законодательства:

1) Статью 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить частью 8 следующего содержания: «При увольнении гражданского служащего в период служебной проверки в связи с расторжением служебного контракта по его инициативе, или по соглашению сторон, в приказе об увольнении указывается, что увольнение произведено во время служебной проверки»;

2) В статье 15 Федерального закона «О противодействии коррупции» слова «Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия» заменить на «Реестр лиц, утративших доверие»;

3) Часть 3 статьи 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения. Увольнение гражданского служащего в период служебной проверки не является основанием для прекращения служебной проверки.

При доказанности совершения уволенным в период служебной проверки гражданским служащим коррупционного правонарушения пред-

ставитель нанимателя на основании заключения подразделения кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, составляет акт о совершении уволенным гражданским служащим коррупционного правонарушения, который приобщается к личному делу гражданского служащего.

Копия указанного акта в трехдневный срок направляется уволенному гражданскому служащему, а сведения об утрате доверия за совершение коррупционного правонарушения подлежат включению в «Реестр лиц, утративших доверие» в соответствии со статьей 15 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Литература:

1. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr (дата обращения: 27.11.2017).

2. Приложение к Рекомендации № R (2000) 10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих, принятой на 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 года. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901802716> (дата обращения: 27.11.2017).

3. Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №12, ст. 1174

4. Постановления Конституционного Суда РФ от 6 июня 1995 года № 7-П, от 30 июня 2011 года № 14-П и от 21 марта 2013 года № 6-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. №2-3; 2011. № 5; 2013. № 5.

5. Вахрушева Ю. Утрата доверия: практика споров по увольнению // Трудовое право. 2014. № 9.

6. Лисов В.В. Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, НИСГУ, 2014. 197 с.

7. Кулакова Ю.М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., РАГС, 2008. 178 с.

8. Кривоносов Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

9. Беляева Ю.Г. Ограничения конституционных прав и свобод граждан российской федерации, проходящих государственную службу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2016. 32 с.

10. Избиенова Т.А. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. № 3.

11. Егоров Ю.В., Соколов Д.В. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Валиева Р.Ш. Специально для системы ГАРАНТ, 2012 г.

12. Бараненкова И.В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // ЭНИ «Военное право». 2014. Вып. 3.

13. Лазарева Н. Вопрос-ответ // ЭЖ-Юрист. 2013. № 25. Тематическое приложение. С. 4.

14. Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 183 с.

15. Абакумов Д.В. Доверие на государственной службе [Электронный ресурс] // Российское право в Интернете. 2012. №1. – Цит. по: Избиенова Т.А. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. № 3. – Режим доступа: URL: <http://rpi.msal.ru>. (дата обращения: 27.11.2017).

16. Пуляевская Н.И. О некоторых проблемах применения увольнения в связи с утратой доверия // Академический юридический журнал. 2014. № 4(58). С.55-59.

17. Павлинов А.В. Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1 (14). С. 16-18.