

По делу о проверке конституционности пункта 1-1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59-2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а также пункта 2 части 1 статьи 13-1 Федерального закона "О противодействии коррупции" в связи с жалобой гражданина И.Н.Котяша

Постановление · № 14-П · от 06.04.2020 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а также пункта 2 части 1 статьи 13 1 Федерального закона "О противодействии коррупции" в связи с жалобой гражданина И.Н.Котяша

город Санкт-Петербург 6 апреля 2020 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1 , 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" , а также пункта 2 части 1 статьи 13 1 Федерального закона "О противодействии коррупции" .

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина И.Н.Котяша. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя (руководителем государственного органа, лицом, замещающим государственную должность, либо представителем указанных руководителя или лица, осуществляющих полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации), а государственный гражданский служащий освобожден от замещаемой должности государственной гражданской службы и уволен с государственной гражданской службы в связи с утратой представителем нанимателя доверия к государственному гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об

урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным Федеральным законом , Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами (пункт 1 1 части 1 статьи 37); государственный гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непредставления государственным гражданским служащим 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 (пункт 2 части 1 статьи 59 2).

Согласно пункту 2 части 1 статьи 13 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непредставления лицом 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, если иное не установлено федеральными законами.

1.1. Конституционность приведенных законоположений оспаривает гражданин И.Н.Котяш, который 31 августа 2017 года был уволен с государственной гражданской службы в Управлении Росприроднадзора по Мурманской области по инициативе государственного гражданского служащего, а 1 сентября 2017 года вновь поступил на государственную гражданскую службу - в Балтийско-Арктическое морское управление Росприроднадзора. Однако 28 июня 2018 года заявитель был освобожден от замещаемой должности и уволен с государственной гражданской службы по основанию, предусмотренному пунктом 1 1 части 1 статьи 37 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" , - в связи с утратой представителем нанимателя доверия к государственному гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным Федеральным законом , Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами. Увольнению И.Н.Котяша предшествовало проведение на основании представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации служебной проверки, по результатам которой было установлено, что заявитель при поступлении на государственную гражданскую службу не представил сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги и несовершеннолетних детей, и рекомендовано применить в отношении него дисциплинарное взыскание в виде увольнения.

Решением Первомайского районного суда города Мурманска от 7 сентября 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда от 6 декабря 2018 года, отказано в удовлетворении исковых требований И.Н.Котяша о признании увольнения незаконным, восстановлении в ранее замещаемой должности государственной гражданской службы, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, внесении изменений в трудовую книжку и обязанности представителя нанимателя принять меры по исключению заявителя из реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия. При этом суды пришли к выводу, что увольнение И.Н.Котяша в связи с утратой доверия на основании пункта 1 1 части 1 статьи 37 Федерального закона "О

государственной гражданской службе Российской Федерации" является законной и обоснованной мерой реагирования на допущенное им нарушение действующего законодательства о прохождении государственной гражданской службы, а процедура увольнения заявителя была соблюдена.

В передаче кассационных жалоб И.Н.Котяша на указанные судебные постановления для рассмотрения в судебных заседаниях судов кассационной инстанции отказано (определение судьи Мурманского областного суда от 29 марта 2019 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 июня 2019 года).

Несоответствие пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а также пункта 2 части 1 статьи 13 1 Федерального закона "О противодействии коррупции", которые были применены судами в деле заявителя, Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7 (часть 2), 32 (часть 4), 37 (часть 1) и 45 (часть 1), И.Н.Котяш усматривает в том, что данные законоположения - по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, - позволяют представителю нанимателя увольнять государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия за нарушение требований закона о необходимости представления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, совершенное им при поступлении на государственную гражданскую службу, т.е. в период, когда государственный гражданский служащий еще не имел соответствующего публично-правового статуса, в то время как по своему буквальному смыслу оспариваемые нормы предполагают возможность увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия лишь в том случае, когда сведения о доходах не были представлены им в период государственной гражданской службы. Непредставление же претендентом на замещение должности государственной гражданской службы сведений о доходах при поступлении на такого рода службу является, по мнению И.Н.Котяша, обстоятельством, препятствующим заключению с данным лицом служебного контракта.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Поскольку оспариваемый И.Н.Котяшем пункт 2 части 1 статьи 13 1 Федерального закона "О противодействии коррупции" - как следует из его содержания - распространяется лишь на такие категории граждан, как лица, замещающие государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации или муниципальную должность, данное законоположение не может рассматриваться в качестве затрагивающего конституционные права лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации, а значит - и приводить к нарушению этих прав.

Исходя из этого жалоба заявителя в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 части 1 статьи 13 1 Федерального закона "О противодействии коррупции", не может быть признана допустимой по смыслу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а производство по настоящему делу в этой части согласно пункту 2 статьи 43 и статье 68 названного Федерального конституционного закона подлежит прекращению. Что же касается пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", конституционность которых

оспаривается И.Н.Котяшем по причине его увольнения с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия за непредставление при поступлении на государственную гражданскую службу сведений о доходах - своих и членов семьи, то данные законоположения могут выступать предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации исключительно в их связи с иными правовыми нормами, регулирующими отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу и ее прекращением, а также определяющими правовое положение (статус) государственных гражданских служащих.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в той мере, в какой они - в системной связи с иными положениями этого Федерального закона - служат основанием для решения вопроса об увольнении государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия к нему представителем нанимателя по причине непредставления государственным гражданским служащим при поступлении на государственную гражданскую службу сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

2. Согласно Конституции Российской Федерации труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1); граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4).

Одним из видов государственной службы, заключая контракт о прохождении которой гражданин реализует указанные конституционные права, является государственная гражданская служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (пункт 1 статьи 2 и пункт 1 статьи 5 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", часть 1 статьи 3 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации").

Такого рода профессиональная деятельность осуществляется в публичных интересах и связана с реализацией государственными гражданскими служащими особых, публично-правовых, функций, что, в свою очередь, предопределяет особый правовой статус государственных гражданских служащих, включающий в себя как права и обязанности этих лиц, так и налагаемые на них ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой, наличие которых компенсируется в том числе предоставляемыми им гарантиями и преимуществами. Кроме того, специфика данного вида публичной службы обуславливает и право федерального законодателя при осуществлении правового регулирования отношений в сфере государственной гражданской службы - исходя из стоящих перед ней задач, принципов ее организации и функционирования, а также необходимости поддержания высокого уровня ее отправления - предусматривать специальные правила поступления на указанную службу (включая требования к лицам, претендующим на замещение должностей государственной гражданской службы), равно как и особые основания прекращения служебных отношений и увольнения с соответствующей службы. Установление такого рода правовых норм, по смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной им применительно к различным видам профессиональной деятельности, связанной с осуществлением публичных функций (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П , от 30 июня 2011 года № 14-П , от 21 марта 2013 года № 6-П , от 21 марта 2014 года № 7-П , от 30 октября

2014 года № 26-П, от 8 декабря 2015 года № 31-П, от 29 ноября 2016 года № 26-П; определения от 1 июля 1998 года № 84-О, от 1 декабря 1999 года № 219-О, от 3 октября 2002 года № 233-О, от 20 октября 2005 года № 378-О, от 22 октября 2008 года № 538-О-О и др.), само по себе не может рассматриваться как нарушение закрепленных Конституцией Российской Федерации права российских граждан на равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4) и права каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1).

Вместе с тем, устанавливая требования к лицам, претендующим на замещение должностей государственной гражданской службы, а также ограничения, связанные с прохождением данного вида публичной службы, и определяя правовые последствия несоблюдения этих требований и ограничений, федеральный законодатель должен не только учитывать такие закрепленные в Конституции Российской Федерации принципы демократического правового государства, как приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость, юридическое равенство, соразмерность устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям (преамбула; статья 1, часть 1; статья 2; статья 19, часть 1; статья 55, часть 3), но и следовать предписаниям ее статьи 54 (часть 2), согласно которой юридическая ответственность может наступать лишь за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Данное конституционное требование в широком смысле распространяется как на отношения, связанные с установлением составов различных правонарушений и привлечением к юридической ответственности за их совершение, так и на отношения, предполагающие наступление для граждан любых негативных правовых последствий, имеющих публично-правовую природу (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2020 года № 8-П).

Исходя из приведенной правовой позиции, конституционное требование о недопустимости привлечения к юридической ответственности за деяния, которые не являются правонарушениями, предполагает, что правовые последствия таких деяний во всяком случае не могут быть связаны с применением мер юридической ответственности. Принимая во внимание, что обязанность по соблюдению ограничений, связанных с прохождением государственной гражданской службы, может быть возложена только на государственных гражданских служащих, т.е. лиц, которые уже приобрели соответствующий публично-правовой статус в силу самого факта поступления (приема) на государственную гражданскую службу, в то время как в отношении лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы, допустимо установление лишь определенных требований, обусловленных спецификой данного вида публичной службы, неисполнение которых в буквальном смысле не является противоправным поведением и лишь исключает возможность поступления (приема) на государственную гражданскую службу, правовые последствия несоблюдения соответствующих ограничений государственным гражданским служащим, с одной стороны, и неисполнения такого рода требований лицом, поступающим на государственную гражданскую службу, с другой стороны, должны быть различными. Это означает, что применение мер юридической ответственности (включая увольнение с государственной гражданской службы по основаниям, предусмотренным законом) возможно только в отношении государственного гражданского служащего, совершившего противоправное виновное действие (бездействие), выражающееся в неисполнении или ненадлежащем исполнении государственным гражданским служащим по его вине возложенной на него обязанности по соблюдению ограничений, связанных с прохождением данного вида публичной службы. Неисполнение же лицом, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы, установленных законом требований, необходимых для поступления (приема) на соответствующую службу, исключает применение к такому лицу мер юридической ответственности и должно влечь за собой лишь отказ в поступлении (приеме) на государственную гражданскую службу.

При этом правовые последствия несоблюдения связанных со спецификой данного вида публичной

службы требований и ограничений (включая основания прекращения служебных отношений и увольнения с государственной гражданской службы) во всяком случае должны быть четко определены в законе, с тем чтобы каждый гражданин - как поступающий на государственную гражданскую службу, так и проходящий эту службу на основании служебного контракта - мог предвидеть соответствующие правовые последствия и претерпевать те из них, которые заключаются в применении мер юридической ответственности, в том числе сопряженных с репутационными издержками, лишь за совершение деяния, являющегося правонарушением.

3. Правовое регулирование отношений, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, осуществляется Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", который, предусматривая среди прочего обусловленные спецификой данного вида публичной службы требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на замещение должностей государственной гражданской службы, возлагает на таких лиц обязанность представлять представителю нанимателя при поступлении на службу и заключении служебного контракта сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (пункт 1 части 1 статьи 20 и пункт 9 части 2 статьи 26).

Непредставление же предусмотренных названным Федеральным законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на государственную гражданскую службу в силу пункта 9 части 1 его статьи 16 относится к числу обстоятельств, при наличии которых гражданин не может быть принят на государственную гражданскую службу.

3.1. Порядок представления соответствующих сведений устанавливается Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 559), предусматривающим, что при поступлении на федеральную государственную службу граждане представляют сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в виде справки по форме, утвержденной Президентом Российской Федерации (подпункт "а" пункта 3). При этом согласно пункту 4 названного Положения гражданин при назначении на должность государственной службы представляет: а) сведения о своих доходах, полученных от всех источников (включая доходы по прежнему месту работы или месту замещения выборной должности, пенсии, пособия, иные выплаты) за календарный год, предшествующий году подачи документов для замещения должности государственной службы, а также сведения об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и о своих обязательствах имущественного характера по состоянию на первое число месяца, предшествующего месяцу подачи документов для замещения должности государственной службы (на отчетную дату); б) сведения о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, полученных от всех источников (включая заработную плату, пенсии, пособия, иные выплаты) за календарный год, предшествующий году подачи гражданином документов для замещения должности государственной службы, а также сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера по состоянию на первое число месяца, предшествующего месяцу подачи гражданином документов для замещения должности государственной службы (на отчетную дату). Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных гражданином в соответствии с данным Положением, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 10). В случае же непредставления или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданин не может быть назначен на

должность государственной службы (пункт 15).

Таким образом, приведенные нормативные положения, в равной мере распространяющиеся на всех лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы, прямо предусматривают, что непредставление гражданином при поступлении на указанную службу - вопреки установленному законом требованию - сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, равно как и представление им заведомо ложных сведений, исключает возможность его назначения на должность государственной гражданской службы и заключение с ним служебного контракта.

3.2. Обязанность обеспечить соблюдение требований закона при поступлении граждан на государственную гражданскую службу возлагается на соответствующий государственный орган (его подразделение по вопросам государственной службы и кадров), что предполагает в числе прочего истребование от конкретного гражданина, претендующего на замещение должности государственной гражданской службы, всех необходимых для назначения его на данную должность и заключения с ним служебного контракта документов и сведений, включая сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также организацию проверки достоверности этих сведений в установленном порядке.

Такое требование вытекает как из общеправового принципа законности, предусмотренного статьей 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации, который обязывает органы государственной власти соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, так и из законодательных и иных нормативных правовых актов о противодействии коррупции и о государственной гражданской службе (в частности, пункта 3 статьи 6 и части 7 статьи 8 Федерального закона "О противодействии коррупции", пункта 16 части 1 статьи 44 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 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" и др.).

В случае же, когда гражданин, претендующий на замещение должности государственной гражданской службы, при поступлении на данную службу не представил сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо представил заведомо ложные сведения, однако - вопреки требованию закона - был назначен на должность государственной гражданской службы, будет иметь место такое нарушение обязательных правил заключения служебного контракта, которое - по смыслу пункта 11 части 1 статьи 33 во взаимосвязи с пунктом 9 части 1 статьи 16 и пунктом 4 части 1 статьи 40 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" - исключает возможность замещения этим гражданином должности государственной гражданской службы и является основанием прекращения заключенного с ним служебного контракта и увольнения его с указанной службы по основанию, предусмотренному пунктом 11 части 1 статьи 33 названного Федерального закона, в связи с нарушением установленных данным Федеральным законом или другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности государственной гражданской службы.

При этом увольнение государственного гражданского служащего по данному основанию не может рассматриваться как мера юридической ответственности, поскольку оно обусловлено не противоправными виновными действиями (бездействием), совершенными гражданином при поступлении на государственную гражданскую службу, а неисполнением соответствующим государственным органом (его подразделением по вопросам государственной службы и кадров) возложенной на него обязанности по соблюдению установленного порядка поступления (приема) граждан на государственную гражданскую службу.

Соответственно, заключение государственным органом (его подразделением по вопросам государственной службы и кадров) - вопреки требованию закона - служебного контракта с гражданином, не представившим сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, исключает применение к этому гражданину после поступления его на государственную гражданскую службу негативных правовых последствий в виде мер юридической ответственности, в том числе такой сопряженной с репутационными издержками меры, как увольнение с указанной службы по порочащему гражданина основанию.

4. В отличие от граждан, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы, государственные гражданские служащие, замещающие должности государственной гражданской службы, включенные в специальные перечни, установленные соответствующими нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять не только сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи, но и сведения о своих расходах и о расходах членов своей семьи в порядке, установленном федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 20 и часть 1 статьи 20 1 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"). Непредставление же государственным гражданским служащим такого рода сведений либо представление заведомо неполных или недостоверных сведений, в случае если их представление обязательно, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной гражданской службы (часть 6 1 статьи 20, часть 3 статьи 20 1 того же Федерального закона).

Приведенные законоположения приняты в развитие пункта 4 статьи 6, пункта 3 2 части 1 и части 9 статьи 8, а также частей 1 и 3 статьи 8 1 Федерального закона "О противодействии коррупции" , а сама обязанность государственных гражданских служащих представлять представителю нанимателя сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера установлена в целях осуществления государственного контроля за имущественным положением лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, и направлена на предупреждение коррупции. Исходя из этого неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим данной обязанности представляет собой коррупционное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена специальными нормами Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" . В частности, в силу пункта 2 части 1 его статьи 59 2 непредставление государственным гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений влечет за собой увольнение государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия.

Соответствующее основание увольнения предусмотрено пунктом 1 1 части 1 статьи 37 названного Федерального закона , согласно которому служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а государственный гражданский служащий освобожден от замещаемой должности государственной гражданской службы и уволен с государственной гражданской службы в связи с утратой представителем нанимателя доверия к государственному гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным Федеральным законом , Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами.

Следовательно, применение к государственному гражданскому служащему такой меры ответственности, как увольнение в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, выразившегося в неисполнении обязанности по представлению представителю

нанимателя сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предполагает наличие у соответствующего лица статуса государственного гражданского служащего и, следовательно, нахождение его в субординационных отношениях с лицом (органом), привлекающим его к данной мере ответственности, не только на момент увольнения в связи с утратой доверия, но и на момент совершения указанного коррупционного правонарушения. При этом в целях защиты государственного гражданского служащего от необоснованного увольнения, а также соблюдения баланса публичных интересов и частных интересов государственных гражданских служащих федеральный законодатель в статье 59 3 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусмотрел особый порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, включая увольнение в связи с утратой доверия в случае непредставления государственным гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений. В силу данной статьи и в соответствии с правовыми актами, регламентирующими процедуры подготовки решений о досрочном увольнении государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия (Положение 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, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065 ; Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" и др.), увольнение возможно лишь на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии (часть 1). При применении взысканий за коррупционные правонарушения (в том числе взыскания, предусмотренного статьей 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" , в виде увольнения в связи с утратой доверия) учитывается характер совершенного государственным гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение государственным гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей (часть 2).

Указанными процедурами, в рамках которых решается вопрос, является ли выявленное нарушение обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера основанием для увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия, обеспечивается обоснованность соответствующих решений коллегиального органа (комиссий), носящих рекомендательный характер, и окончательного решения представителя нанимателя, принимающего его на основе всесторонней оценки полученных документов, сведений и мнений (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 года № 1858-О, от 28 июня 2018 года № 1480-О и от 29 января 2019 года № 95-О). Таким образом, оспариваемые заявителем положения пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" выступают элементами правового механизма применения к государственному гражданскому служащему меры ответственности за совершение им в период прохождения государственной

гражданской службы такого коррупционного правонарушения, как непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений, а потому не предполагают увольнения государственного гражданского служащего, который, хотя и не представил при поступлении на государственную гражданскую службу необходимых сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, на тот момент еще не имел соответствующего публично-правового статуса, но впоследствии был назначен на должность государственной гражданской службы вопреки требованию закона.

Иное означало бы допустимость применения в отношении государственного гражданского служащего меры ответственности в виде увольнения с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия, т.е. по порочащему его основанию, при отсутствии в его действиях (бездействии) состава коррупционного правонарушения и тем самым не только вступало бы в противоречие со статьей 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, но и приводило бы к выходящему за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод ущемлению прав на равный доступ к государственной службе и на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии (статья 32, часть 4; статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47 1, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - выступают элементами правового механизма применения к государственному гражданскому служащему меры ответственности за совершение им в период государственной гражданской службы такого коррупционного правонарушения, как непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений, и не предполагают увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия к нему представителем нанимателя, если этот государственный гражданский служащий не представил необходимых сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на государственную гражданскую службу, однако вопреки требованию закона был назначен на должность государственной гражданской службы.
2. Конституционно-правовой смысл положений пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.
3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 части 1 статьи 13 1 Федерального закона "О противодействии коррупции" .
4. Правоприменительные решения по делу гражданина Котяша Игоря Николаевича, основанные на положениях пункта 1 1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59 2 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру

в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 14-П