

Методические рекомендации по применению взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции

I. Введение

В целях выделения нарушений коррупционной направленности в отдельную категорию, в федеральный закон «О государственной гражданской службе» введены отдельные взыскания именно за эту группу правонарушений. При этом инструментом для реализации этих взысканий выступает отдельный нормативный акт – Указ Президента Российской Федерации № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», в который также были в этом году внесены довольно существенные изменения.

II. Виды взысканий за коррупционные правонарушения

(ст. 59.1, 59.2)

Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон), который, помимо прочего дополнен статьей 59.1, которой установлены дисциплинарные взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции и статьей 59.2, которая предусматривает новый вид взыскания – увольнение в связи с утратой доверия.

Статьей 59.1 предусмотрены следующие виды взысканий:

- 1) Замечание;
- 2) Выговор;
- 3) Предупреждение о неполном должностном соответствии.

Следует обратить внимание, что в этом перечне отсутствует такое взыскание, как освобождение от замещаемой должности гражданской службы, следовательно, при принятии решения о применении взыскания необходимо помнить о том, что перечни взысканий за дисциплинарные проступки и коррупционные правонарушения различаются.

Основаниями применения данного вида взысканий является несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Запреты и ограничения на государственной гражданской службе установлены статьями 16 и 17 Закона № 79-ФЗ, а также Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В то же время, не все запреты и ограничения, установленные в указанных положениях законодательства, относятся к разряду коррупционных, за которые наступает ответственность по статьям 59.1 и 59.2.

Так, к разряду таких ограничений однозначно можно отнести – представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на государственную гражданскую службу (**п. 8 ч. 1 ст. 16**), непредставление или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (**п. 9 ч. 1 ст. 16**), несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» (**п. 10 ч.1 ст. 16**).

К запретам, за нарушение которых наступает ответственность по статьям 59.1 и 59.2 относятся:

- Участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом (**п. 1 ч.1 ст. 17**);

- Осуществление предпринимательской деятельности (**п. 3 ч.1 ст. 17**);

- Приобретение в случаях, установленных законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход (**п.4 ч. 1 ст.17**).

Здесь необходимо обратить внимание на формулировку данного положения – ценные бумаги, по которым **может быть** получен доход. То есть, при рассмотрении таких случаев, должностным лицам, осуществляющим проверку, надо учитывать не реально полученный доход или его отсутствие по ценной бумаге, а именно **возможность** его получения. Следовательно, такое объяснение гражданского служащего как то, что он по акциям не получал никакого дохода не может иметь значения для оценки его вины за нарушение данного запрета.

- Выступление в качестве поверенного или представителя по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено законом (**п. 5 ч.1 ст.17**).

Необходимо отметить, что гражданский служащий может выступать представителем в других государственных органах, например, при представительстве в суде.

- Получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (**п. 6 ч.1 ст. 17**);

- Выезд в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами (**п. 7 ч.1 ст.17**).

Вместе с тем, выезд за чужой счет за границу в период, когда гражданский служащий не исполняет свои служебные обязанности, надо рассматривать как нарушение предыдущего запрета, то есть получение вознаграждения.

- Разглашение сведений конфиденциального характера или служебной информации, ставшие известными гражданскому служащему, в связи с исполнением должностных обязанностей (**п. 9 ч.1 ст. 17**).

При рассмотрении случаев нарушения данного запрета следует обращать внимание на то, имелась ли какая-либо личная заинтересованность (получение материальной выгоды для себя или аффилированных лиц) при нарушении данного запрета. Ответственность по рассматриваемых статьях может быть применена только при наличии такой заинтересованности.

- Принятие без письменного разрешения представителя нанимателя наград, почетных и специальных званий иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями (п. 11 ч.1 ст. 17)

- Использование должностных полномочий в интересах сторонних организаций и объединений, публичное выражение отношения к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего (п. 13 ч.1 ст. 17)

К этому запрету относятся очень часто встречающиеся случаи, когда работники территориальных органов гласно или не гласно «рекомендуют» поднадзорным организациям обращаться в те или иные фирмы для проведения работ по обучению, экспертизе, страхованию и т.д.

- Вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений (п. 16 ч.1 ст. 17)

- Осуществление без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельности, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (п. 17 ч. 1 ст. 17).

Также существуют ограничения, которые вменены в обязанность гражданского служащего, и, соответственно, включены в статью 15 Закона

№ 79-ФЗ, но ответственность за нарушение которых также наступает по рассматриваемым статьям. К таким обязанностям относятся:

- Представление сведений о себе и членах своей семьи о доходах, и принадлежащем имуществе, а также об обязательствах имущественного характера (п. 9 ч. 1 ст. 15)

- Сообщение представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принятие мер по предотвращению такого конфликта (п. 12 ч. 1 ст. 15)

Рассматривая основания для привлечения к ответственности за нарушение запретов и ограничений надо отметить такое, пока еще распространенное нарушение, как не уведомление представителя нанимателя о намерении выполнять иную оплачиваемую работу. В данном случае на сегодняшний день позиция такова, что уведомление о намерении выполнять иную оплачиваемую работу служит одним из оснований для осуществления такой работы и относится к служебным обязанностям гражданского служащего, таким же как, например, соблюдение трудового распорядка или рассмотрение в срок поступающих документов. В связи с этим, вплоть до получения каких-либо разъяснений от уполномоченных на дачу таких разъяснений органов, нарушение данной обязанности предлагаем рассматривать как дисциплинарный проступок и применять при рассмотрении таких случаев положения статей 57-59 Закона № 79-ФЗ.

Увольнение в связи с утратой доверия.

Отдельно необходимо остановится на таком виде взыскания, как увольнение в связи с утратой доверия, предусмотренном статьей 59.2 Закона о государственной гражданской службе.

В отличие от увольнения за совершение дисциплинарного проступка, данный вид взыскания применяется только в случаях, четко установленных Законом, при этом перечень оснований для его применения является закрытым, и расширению не подлежит.

К основаниям применения увольнения в связи с утратой доверия относятся:

1) непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;

2) непредставление гражданским служащим 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 предоставление заведомо недостоверных сведений;

3) участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществление предпринимательской деятельности;

5) вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений.

б) непринятие представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий, если ему было известно о наличии конфликта интересов.

Необходимо отметить, что выше приведенный перечень ограничивает только нарушения за которые может быть применено увольнение в связи с утратой доверия, но не означает, что за их совершение применяется исключительно только оно. Так, в соответствии с частью 2 статьи 59.3 при применении **любых** взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 необходимо учитывать характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение 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 гражданским служащим своих должностных обязанностей. Представляется, что при обжаловании принятых решений об увольнении в связи с утратой доверия, судами будет обращать особое внимание на то, были ли учтены вышеперечисленные обстоятельства.

III. Порядок применения взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Порядок применения взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 определен статьей 59.3 Закона № 79-ФЗ. Частью первой указанной статьи установлено, что такие взыскания применяются на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликта интересов, - на основании рекомендаций указанной комиссии.

Из данной диспозиции следует вывод, существенно отличающий порядок применения взысканий за дисциплинарные проступки от порядка применения взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2.

Перед применением такого взыскания **служебная проверка не проводится**. Для его применения, необходимо проводить проверку, предусмотренную Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065.

3.1. Порядок проведения проверки

Проверка проводится по приказу представителя нанимателя. Приказ должен издаваться индивидуально на каждого гражданского служащего, чьи действия подлежат проверке. В приказе в качестве правового обоснования его издания следует указывать статью 59.3 Закона, а также указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065. В приказе в обязательном порядке необходимо

указывать основание проведения проверки. Проведение проверки поручается должностным лицам, в чью компетенцию входит профилактика коррупционных и иных правонарушений.

Основанием для осуществления проверки является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

а) правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

а.1) работниками подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностными лицами кадровых служб указанных органов, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

б) постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;

в) Общественной палатой Российской Федерации;

г) общероссийскими средствами массовой информации.

Следует обратить внимание на то, что Указом Президента РФ от 13.03.2012 № 297 введен пп. «а.1», в соответствии с которым проверка может проводиться по достаточной информации представленной работниками кадровой службы, ответственными за профилактику коррупционных и иных правонарушений, то есть фактически проверка может проводиться в инициативном порядке.

Помимо этого, введен такой источник получения информации, как общероссийские средства массовой информации.

Понятие общероссийских средств массовой информации приводится в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Так, согласно части 5 статьи 47 указанного Закона,

общероссийские организации телерадиовещания - это организации телерадиовещания, имеющие лицензию на вещание на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации, а также организации телерадиовещания, осуществляющие выпуск средств массовой информации (теле-, радиопрограмм), распространяемых на основании договора с иными организациями телерадиовещания на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации;

общероссийские периодические печатные издания - это издания, зарегистрированные для распространения на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации.

Таким образом, проверку в соответствии с Указом Президента № 1065 можно проводить и по информации, полученной из таких средств массовой информации, в том числе и распространенной в виде «открытых писем» к органам государственной власти.

Срок проверки в отличие от служебной составляет 60 дней, причем по мотивированному ходатайству он может быть продлен на срок до 90 дней. Продление срока проверки также оформляется отдельным приказом. Гражданский служащий может быть отстранен от замещаемой должности на весь срок проведения проверки с сохранением денежного содержания.

О проведении проверки уведомляется государственный гражданский служащий, в отношении которого проводится проверка. Такое уведомление должно быть произведено в течение 2 дней с момента издания приказа **в письменной форме**. В уведомлении рекомендуется указывать предмет проверки, приказ, в соответствии с которым она проводится, а также права государственного служащего, предусмотренные п.24 положения, утвержденного Указом № 1065, а именно:

- а) давать пояснения в письменной форме:
 - в ходе проверки;
 - по вопросам, подлежащим проверке;

- по результатам проверки.

б) представлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме;

в) обращаться в кадровую службу с подлежащим удовлетворению ходатайством о проведении с ним беседы по вопросам, подлежащим проверке.

Проверка может проводиться как самостоятельно должностными лицами, в чью компетенцию входит профилактика коррупционных и иных правонарушений, так и путем направления запросов в органы исполнительной власти, в чью компетенцию входит проведение оперативно-розыскной деятельности.

При самостоятельной проверке могут проводиться следующие мероприятия:

а) Проведение беседы с государственным служащим;

б) Изучение представленных государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и дополнительных материалов;

в) Получение от государственного служащего пояснений по представленным им сведениям о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также дополнительным материалам;

г) Направление в установленном порядке запроса (кроме запросов, касающихся осуществления оперативно-розыскной деятельности или ее результатов) в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных государственных органов, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения (далее - государственные органы и организации) об имеющихся у них сведениях:

- о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина или государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- о достоверности и полноте сведений, представленных гражданином в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- о соблюдении государственным служащим требований к служебному поведению.

При этом для таких запросов Указом установлены определенные требования:

1. Руководителями территориальных органов запросы направляются только в государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных государственных органов (кроме территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности), органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения.

Иными словами, территориальный орган имеет право направлять запросы в государственные органы регионального и межрегионального значения. Причем это не значит, что такой запрос может быть направлен только в органы, осуществляющие свои полномочия на территории действия территориального органа. Запросы могут быть направлены **в любой** территориальный орган или орган субъекта Российской Федерации.

В случае необходимости направления запроса в органы, уполномоченные на проведение оперативно-розыскной деятельности, ходатайство о его направлении представляется руководителю Ростехнадзора с обоснованием необходимости его направления.

2. Запрос должен содержать определенные обязательные сведения:

а) фамилия, имя, отчество руководителя государственного органа или организации, в которые направляется запрос;

б) нормативный правовой акт, на основании которого направляется запрос;

в) фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, место регистрации, жительства и (или) пребывания, должность и место работы (службы) государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера которых проверяются, либо государственного служащего, в отношении которого имеются сведения о несоблюдении им требований к служебному поведению;

г) содержание и объем сведений, подлежащих проверке;

д) срок представления запрашиваемых сведений;

е) фамилия, инициалы и номер телефона государственного служащего, подготовившего запрос.

Также должностные лица, проводящие проверку вправе:

д) Наводить справки у физических лиц и получать от их информацию с их согласия;

е) Осуществлять анализ сведений, представленных гражданином или государственным служащим в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

По результатам проверки руководителем кадровой службы представителю нанимателя представляется доклад.

В докладе рекомендуется отражать сведения, подлежащие проверке и установленные в ходе проверки обстоятельства.

Помимо этого, в обязательном порядке в докладе должно содержаться одно из следующих предложений:

а) об отсутствии оснований для применения к государственному служащему мер юридической ответственности;

б) о применении к государственному служащему мер юридической ответственности;

в) о представлении материалов проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Доклад должен быть подписан начальником кадрового подразделения.

3.2. Порядок применения взыскания

Статьей **59.3 Закона** определен порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, а именно:

Взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2, применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Здесь проявляется еще одно отличие от порядка применения взысканий за дисциплинарные проступки. Так, фактически, у правонарушений коррупционной направленности нет срока давности, и взыскание может быть применено независимо от того, когда было совершено нарушение. Единственное ограничение по сроку для применения взыскания состоит в 6 месячном пресекательном сроке, в который включается и время проведения проверки, и время отсутствия гражданского служащего.

Применение взыскания должно быть оформлено приказом, который должен содержать:

- основание применения взыскания - статья 59.1 или 59.2 Закона о государственной службе;

- указание на коррупционное правонарушение и на нормативные правовые акты, положения которых им нарушены;

- сам вид взыскания.

Также следует обратить внимание на то, что частью 5 статьи 59.3 установлено, что в случае принятия решения об отказе в применении к гражданскому служащему взыскания, такое решение также оформляется приказом, в котором следует указать мотивы принятия такого решения.

В любом случае, копия приказа вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Если в течение одного года со дня применения взыскания гражданский служащий не был подвергнут дисциплинарному взысканию, предусмотренному пунктом 1, 2 или 3 части 1 статьи 57 Закона, или взысканию, предусмотренному пунктом 1, 2 или 3 статьи 59.1 Закона, он считается не имеющим взыскания.

Следует отметить, что хотя в действующей редакции Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ взыскания за дисциплинарные проступки и за коррупционные правонарушения разделены, решение о применении того, или иного вида взыскания (замечание или выговор) принимается с учетом уже имеющихся взысканий, независимо от того, за что они были применены.