



Прокуратура ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Увольнение муниципальных служащих в связи с утратой доверия по фактам нарушения законодательства о противодействии коррупции



Библиотечка в кармане
«В помощь населению»



ПРОКУРАТУРА

Иркутской области

Увольнение

муниципальных служащих

в связи с утратой доверия

по фактам нарушения

законодательства

о противодействии коррупции



Библиотечка в кармане
«В помощь населению»

Информационно-справочная брошюра «Увольнение муниципальных служащих в связи с утратой доверия по фактам нарушения законодательства о противодействии коррупции» - г. Иркутск, Прокуратура Иркутской области, 2016

Составлено:

Вафина Г.А. – начальник отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе,

Зайцева С.А. – заместитель начальника отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе,

Шебетникова Ж.В. – старший прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе,

Мальханова Е.В. – прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе.

Информационно-справочная брошюра составлена прокуратурой Иркутской области с использованием ресурсов справочно-поисковой системы «Консультант Плюс» с целью правового просвещения населения. В брошюре включены актуальные вопросы наложения дисциплинарных взысканий, увольнения с работы.

Брошюра адресована гражданам для использования в защите своих прав и исполнении ими установленных законом обязанностей. Может представлять практический интерес для работников различных организаций, осуществляющих правовую пропаганду среди населения, а также студентов и преподавателей, принимающих участие в оказании бесплатной юридической помощи гражданам в действующих при вузах юридических клиниках.

Уважаемые граждане!

Прохождение службы в муниципальных органах требует от каждого служащего строгого соблюдения всех требований, установленных федеральным законодательством.

Такое правовое регулирование, обусловленное особой спецификой муниципальной службы, направлено на предотвращение и преодоление коррупции.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 3.12.2015г. в очередной раз подчеркнута: «Коррупция-препятствие для развития России. Вопросы противодействия коррупции и конфликта интересов волнуют все общество».

Поступая на муниципальную службу, гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду и добровольно избирает профессиональную деятельность, предполагающую наличие определенных запретов и обязанностей.

Эти запреты и обязанности связаны с реализацией особых публично-правовых полномочий органов местного самоуправления.

Наличие особого статуса лиц, находящихся на муниципальной службе, предполагает безукоризненность их поведения, их поступков. Поэтому, законодательством предусмотрены очень строгие меры дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Гражданские дела о восстановлении на работе лиц, уволенных по утрате доверия в связи с совершением коррупционных правонарушений, всегда имеют большой общественный резонанс и вызывают повышенный интерес со стороны общества.

Дисциплинарная ответственность

В соответствии со ст.13 ФЗ «О противодействии коррупции» за совершение коррупционных правонарушений граждане несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность.



Новацией законодательства, регулирующего институт дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, стало принятие ФЗ от 21.11.2011 N 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия

коррупции».

Данным законом введено новое основание увольнения с государственной и муниципальной службы - «в связи с утратой доверия».

Если говорить об увольнении как о виде дисциплинарной ответственности, то необходимо отметить, что наряду с увольнением муниципальной служащий может быть подвергнут и иным мерам дисциплинарного воздействия:

- замечание;
- выговор;
- увольнение со службы в связи с утратой доверия.

Законодатель посчитал необходимым разделить все правонарушения коррупционного характера, совершаемыми муниципальными служащими, на тяжкие, влекущие увольнение с гражданской службы в связи с утратой доверия и прочие, за которые могут быть применены взыскания, не связанные с прекращением служебных отношений.

Для обеспечения единообразного подхода к назначению дисциплинарных взысканий в случаях нарушения требований законодательства о противодействии коррупции Министерством труда и социальной защиты РФ в рамках реализации Указа Президента РФ в ноябре 2015г. подготовлены методические рекомендации (Письмо

Министерства труда и социального развития РФ от 13.11.2015г. №18-2/10/П-7073).

Необходимо отметить, что коррупционно опасной является любая ситуация в служебной деятельности, создающая возможность нарушения норм, ограничений и запретов, установленных для сотрудника законодательством РФ

Правовой основой для привлечения муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности, является ФЗ «О противодействии коррупции», ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».



По каким же основаниям сотрудник может быть уволен по утрате доверия? Какие же это правонарушения и какова их коррупционная составляющая?

Муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях:

1) непринятия муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;

2) непредставления муниципальным 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;

Кроме того, представитель нанимателя (работодатель), которому стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, также в соответствии с законодательством подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия мер по предотвращению или

урегулированию конфликта интересов.

Таким образом, указанные основания увольнения в связи с утратой доверия представляют собой не что иное, как случаи нарушения установленных ограничений и запретов.

Порядок применения взыскания в виде увольнения

Единственным основанием для применения взыскания является коррупционный дисциплинарный проступок. Какие-либо уголовно-процессуальные действия, осуществляемые в отношении этого сотрудника, в т.ч. возбуждение уголовного дела, задержание, вынесение приговора не являются обязательным условием для наступления дисциплинарной ответственности в связи с коррупционным проступком.

В то же время отказ в возбуждении уголовного дела сам по себе не является основанием для его освобождения от дисциплинарной ответственности.

Поскольку увольнение по данному основанию является мерой дисциплинарной ответственности, увольнение сотрудника возможно на основании:

1) доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

2) рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию);

3) объяснений муниципального служащего;

4) иных материалов.

При применении взыскания учитываются характер совершенного коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, предшествующие результаты исполнения должностных обязанностей.

Таким образом, решение об увольнении принимается работодателем на основе всесторонней оценки полученных документов, сведений и мнений.

Ненадлежащее представление сведений о доходах и расходах.

Одной из основных мер профилактики коррупции в рамках контроля государства за имущественным положением государственных и муниципальных служащих является представление сведений о доходах и расходах.

Неисполнение данной обязанности является основанием для применения мер дисциплинарного воздействия, в том числе и освобождение от занимаемой должности.

Обязанность представлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичные сведения в отношении своих супругов и несовершеннолетних детей возложена на муниципальных служащих действующим законодательством.



Непредоставление сведений является правонарушением, влекущим наложение дисциплинарного взыскания с соблюдением установленного срока. По сроку привлечения к ответственности возникли некоторые спорные моменты в практике. Верховный Суд РФ, в обзоре практики по рассмотрению споров о привлечении к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014г.) разъяснил, что дисциплинарное взыскание может быть применено в течение шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка - т.е. со дня представления декларации с недостоверными и неполными сведениями.

Необходимо знать, что предусмотренный законом шестимесячный

срок применения взыскания является пресекательным. Закрепление этого срока имеет целью ограничить период неопределенности правового положения лица, находящегося под угрозой увольнения со службы в связи с утратой доверия. Тем самым защищаются права и законные интересы сотрудников.

За непредоставление сведений о доходах своего супруга В. была уволена с муниципальной службы районной администрации. В справке за 2012г. не были отражены сведения от продажи автомобиля-30 000 руб.

Истица также обжаловала в областной суд положения областного закона «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» в той части, что шестимесячный срок привлечения к ответственности исчисляется не с момента совершения дисциплинарного проступка, а с момента поступления информации о нем, считая, что данное положение противоречит Трудовому кодексу РФ. В удовлетворении требований отказано, поскольку противоречий действующему законодательству не установлено.

Конфликт интересов

Непринятие государственным или муниципальным служащим мер по предотвращению **конфликта интересов**, стороной которого он выступает, является основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности.

Понятие «конфликт интересов» раскрывается в ст.19 Федерального закона от 25.12.2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Статья 10. Конфликт интересов

(в ред. Федерального закона от 05.10.2015 N 285-ФЗ)

1. Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

2. В части 1 настоящей статьи под личной заинтересованностью понимается

возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Таким образом, конфликт интересов - это противоречие между частным интересом (получение денег, выгод) и публичным (интересы службы). И это противоречие должно быть связано с ненадлежащим исполнением должностных (служебных) обязанностей.

Пример из судебной практики. Проведенной прокуратурой проверкой установлено, что советником-юристом Думы района Т. при поступлении на муниципальную службу не представлены сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера, на себя и свою супругу.

Кроме того, Т., являясь муниципальным служащим, выступал в качестве представителя физических лиц по доверенностям в районном суде по 28 гражданским делам. Представительство он осуществлял на возмездной основе.

По итогам прокурорской проверки в адрес председателя Думы МО внесено представление о расторжении трудового договора с Т., которое было удовлетворено. Советник-юрист Думы района Т. привлечен к дисциплинарной ответственности в виде увольнения.

Не согласившись с увольнением, Т. обратился с иском в суд. Решением суда от 10.09.2014г. в удовлетворении требований отказано в полном объеме.

Суд, исследовав все представленные доказательства, установил, что у работодателя имелись основания для расторжения трудового договора с истцом, предусмотренные ст.14.1 и ст.15 Федерального закона от 02.03.2007г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ», поскольку Т. не соблюдены ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой.

Доводы истца о том, что он получал денежное вознаграждение до приема на работу в Думу муниципального образования,, признаны судом несостоятельными, т.к. услуги гражданам Т. оказывал уже в тот период, когда он состоял на муниципальной службе. Конфликт интересов в данном случае выразился в том, что Т. выступал в судебных процессах как со стороны истца, так и ответчика-администрации, признавая требования.

В письме Минтруда России от 15.10.2012 N 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» приводится описание типовых ситуаций и рекомендации как для государственных служащих, так и для представителя нанимателя по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В отдельных случаях дается комментарий, поясняющий, почему та или иная ситуация является конфликтом интересов, содержащий конкретные примеры типовой ситуации или другую полезную информацию.

Необходимо отметить, что коррупционно опасной является любая ситуация в служебной деятельности, создающая возможность нарушения норм, ограничений и запретов, установленных для сотрудника законодательством РФ.

Еще один пример из судебной практики. Гражданка Р. обратилась в суд с требованиями к Администрации муниципального образования о признании распоряжения о привлечении к дисциплинарной ответственности в виде увольнения незаконным, восстановлении в должности.

В обоснование исковых требований Р. указала, распоряжением главы администрации муниципального образования на нее наложено дисциплинарное взыскание в виде увольнения по п. 7.1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации с формулировкой «непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов».

С данным распоряжением она не согласна, считает его нарушающим ее трудовые права. Распоряжение об увольнении расценивает как гонение.

Установлено, что прокурором района было внесено представление в адрес главы администрации, где указано на незаконное выделение Р. жилого помещения- квартиры из муниципального фонда, на незаконное

распоряжение о безвозмездной передаче ей жилого помещения в собственность. При этом распоряжение о передаче квартиры безвозмездно в собственность было подписано самой Р.

Установлено, что Р., будучи членом жилищной комиссии, не состояла в очереди, как нуждающаяся в улучшении жилья или не имеющая жилья, не была признана малоимущей, квартира была распределена ей на основании ходатайства главы администрации и ее личного заявления.

На основании распоряжения главы администрации с Р. заключен договор социального найма жилого помещения.

Затем, в период исполнения Р. обязанностей главы администрации муниципального образования, ею было издано и подписано распоряжение о безвозмездной передаче самой себе в собственность спорной квартиры.

Таким образом, истица, являясь муниципальным служащим, использовала свое должностное положение, являясь также членом жилищной комиссии, проявила личную заинтересованность, выразившуюся в получении выгоды, незаконном выделении и передаче безвозмездно себе в собственность жилья – квартиры.

Неправомерное поведение муниципального служащего повлекло конфликт интересов между личной заинтересованностью (получение материальной выгоды в виде квартиры) и интересами службы (интересы общества, граждан, состоящих в очереди на получение жилья).

Как того требует закон, Р. в добровольном порядке от спорного жилого помещения не отказалась, не приняла мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого являлась.

Таким образом, у работодателя имелись основания для увольнения Р. по п. 7.1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации.

Следует учитывать, что личная заинтересованность может возникать и в тех случаях, когда выгоду получают или могут получить иные лица, например друзья, родственники, родственники друзей, друзья родственников.

Материальная заинтересованность, бесспорно, основной и самый существенный признак конфликта интересов. Это- основа коррупции. Но она не может быть единственным признаком конфликта интересов,

нельзя ограничивать это понятие только корыстными интересами.

Верховный Суд в постановлениях пленума по уголовным делам о злоупотреблениях должностными полномочиями указал, что личная заинтересованность может проявляться в стремлении извлечь выгоду неимущественного характера:

- продвижение по службе;
- получение взаимной услуги;
- покровительство по службе;
- оказание содействия в трудоустройстве;
- другие виды поощрений

Основанием увольнения является не сам по себе конфликт интересов, а **непринятие мер** по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Меры по недопущению конфликта должны быть приняты как сотрудником, так и представителем нанимателя.

Какие же это меры?

Со стороны сотрудника:

- В соответствии со ст.11 ФЗ «О противодействии коррупции» гражданский или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

- Сотрудник вправе заявить самоотвод.

- Кроме этого, он может отказаться от той выгоды, которая послужила причиной возникновения конфликта

Со стороны представителя нанимателя: изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего (вплоть до отстранения от исполнения обязанностей).

Указом Президента РФ от 22.15.2015г. №650 утверждено Положение о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности РФ, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может

привести к конфликту интересов. Утверждена форма уведомления №1.

Данным указом рекомендовано руководителям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления обеспечить **издание нормативных правовых актов, определяющих порядок сообщения** государственными гражданским служащими субъектов РФ и муниципальными служащими о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

г. Иркутск
2016 г.