

Справка о выявленных нарушениях и недостатках при привлечении муниципальных служащих Московской области к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения

Управлением противодействия коррупции в Московской области (далее – Управление) в соответствии с письмом заместителя Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе от 10.08.2016 № А50-5213 и во исполнение поручения Губернатора Московской области ежеквартально осуществляется сбор и обобщение сведений о ходе реализации мер по противодействию коррупции в городских округах Московской области (далее – городской округ).

Соответствующие сведения запрашиваются в городских округах по форме «Мониторинг-К Экспресс» в ГАС «Управление» (далее – мониторинг) с обязательным приложением копий документов, являющихся основанием привлечения муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Исходя из полученных по итогам мониторинга данных установлено, что основная часть нарушений указанной категории выявляется органами прокуратуры, а также подразделениями, ответственными за профилактику коррупционных и иных правонарушений, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области (далее – кадровые подразделения) при проведении проверок (анализа) сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих Московской области, а также членов их семей (далее соответственно – муниципальный служащий, сведения о доходах).

Анализ представленных документов, содержащих сведения о привлечении муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за представление недостоверных и неполных сведений о доходах, выявил следующие нарушения и недостатки в организации и проведении такой работы.

Так, в отдельных городских округах в изданных организационно-распорядительных документах (приказах, распоряжениях) о привлечении муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений (далее – распорядительные документы) в качестве оснований применения взыскания указываются, в том числе представления прокуратуры об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, а также нормы трудового законодательства – статьи 192, 193 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ). Подобная практика имеет место, например, в городских округах Талдомский, Волоколамский, Лобня, Красногорск, Кашира, Шаховская Московской области.

Вместе с тем, наличие таких формулировок в распорядительных документах в обоснование применения к муниципальным служащим взысканий является некорректным и противоречащим положениям действующего законодательства по следующим основаниям.

Само по себе внесение органами прокуратуры представлений о фактах сообщения муниципальными служащими недостоверных и неполных сведений о доходах с требованием привлечения лиц, допустивших такие нарушения, к дисциплинарной ответственности (далее – представление) не является безусловным основанием для исполнения требований прокурора, а служит в соответствии с подпунктом 1 пункта 5 постановления № 102-ПГ¹ основанием для проведения проверочных мероприятий по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Данная позиция согласуется с позицией Верховного Суда Российской Федерации², согласно которой полномочию прокурора вносить представление корреспондирует обязанность должностного лица рассмотреть его. Порядок же исполнения представлений прокурора определяется работодателем самостоятельно, поскольку иное означает вмешательство в право работодателя принимать необходимые кадровые решения по своему усмотрению.

Учитывая изложенное, в распорядительных документах внесенный в городской округ акт прокурорского реагирования (далее – АПР) может быть отражен в качестве основания для проведения проверки либо проверочных и иных мероприятий по фактам, изложенным в АПР, а не применения к виновному лицу дисциплинарного наказания (более подробная информация об основаниях применения взыскания приводится далее в настоящем письме).

Кроме того, следует отметить, что правовой институт дисциплинарной ответственности муниципальных служащих наряду с нормами трудового права регулируется нормами Федерального закона № 25-ФЗ³, устанавливающего особенности прохождения соответствующего вида службы. При этом с учетом положений части 3 статьи 27 Федерального закона № 25-ФЗ нормы трудового права (статьи 193, 194 ТК РФ) не применяются в случаях наложения и снятия дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения, установленные статьей 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ.

¹ Постановление Губернатора Московской области от 06.03.2020 № 102-ПГ «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Московской области, и муниципальными служащими Московской области, и соблюдения муниципальными служащими Московской области требований к служебному поведению» (далее – постановление №102-ПГ).

² Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года, утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27.02.2008.

³ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Вместе с тем городскими округами, как ранее было отмечено, в качестве основания применения взыскания в распорядительных документах указываются только статьи 192, 193 ТК РФ и не отражается специальная норма – статья 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ, что свидетельствует о нарушении кадровыми подразделениями при подготовке таких документов положений части 5 статьи 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ, согласно которой в акте о применении к муниципальному служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается часть 1 или 2 данной статьи.

В этой связи, учитывая особенности правового статуса муниципальных служащих и установленный законодательством механизм дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, городским округам в распорядительных документах в качестве основания применения взыскания необходимо в обязательном порядке указывать часть 1 или 2 статьи 27¹ (в зависимости от наложенного взыскания), а также соответствующие пункты 1-4 части 3 статьи 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ.

В ходе изучения представленных городскими округами документов устанавливались и факты нарушения порядка проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, представленных муниципальными служащими.

В целях исключения выявленных нарушений и единообразного подхода к проведению таких проверок необходимо в практической деятельности руководствоваться Положением о проверке⁴, письмом Минтруда России № 28-6/10/П-2479⁵, а также следующими рекомендациями.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах (далее – проверка) осуществляется по решению представителя нанимателя (работодателя) либо должностного лица, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (работодателем) (далее – работодатель).

Основанием для проведения проверки является достаточная информация, представленная в письменном виде должностными лицами, органами и организациями, указанными в пункте 5 Положения о проверке (далее – информация от «третьих» лиц»), а также ставшая известной должностному лицу (работнику) кадрового подразделения в ходе анализа сведений о доходах (далее – проведенный анализ).

⁴ Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Московской области, и муниципальными служащими Московской области, и соблюдения муниципальными служащими Московской области требований к служебному поведению, утвержденное постановлением 102-ПГ (далее – Положение о проверке).

⁵ Письмо Минтруда России от 15.04.2022 № 28-6/10/П-2479 «Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» (далее – письмо Минтруда России № 28-6/10/П-2479).

Следует отметить, что при получении информации как от «третьих лиц» (включая АПР), так и по итогам проведенного анализа кадровое подразделение готовит доклад на имя руководителя, в котором излагаются фактические обстоятельства совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его письменное пояснение, а также одно из предложений:

1) о применении дисциплинарного взыскания (за исключением применения взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия) при условии согласия и признания муниципальным служащим факта совершения коррупционного правонарушения;

2) о проведении проверки.

В случае принятия решения, предусмотренного пунктом 1 настоящего письма, работодатель, рассмотрев доклад, принимает решение о применении к муниципальному служащему меры юридической ответственности (за исключением применения взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия). Обращаем внимание, что проверка при таких обстоятельствах не проводится, материалы проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия) не направляются. В преамбуле распорядительного документа должны быть указаны части 1 или 2 статьи 27¹, а также пункт 2¹ части 3 статьи 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ, в основаниях применения взыскания – доклад кадрового подразделения по результатам проведенного анализа либо, например, по фактам, изложенным в представлении прокуратуры (указываются его реквизиты, наименование).

В случае принятия решения, предусмотренного пунктом 2 настоящего письма, работодатель, рассмотрев доклад кадровой службы, принимает решение о проведении проверки.

Такое решение принимается отдельно в отношении каждого муниципального служащего и оформляется в письменной форме путем вынесения организационно-распорядительного документа о проведении проверки.

Кадровое подразделение после принятия работодателем решения о проведении проверки осуществляет мероприятия, предусмотренные пунктом 9 Положения о проверке.

По результатам проведения проверки должен быть установлен факт совершения или не совершения муниципальным служащим коррупционного правонарушения (в том числе в случае проведения проверки на основании представления прокуратуры).

По итогам проведения проверки работодателю кадровым подразделением представляется доклад о ее результатах (пункт 20 Положения о проверке). При этом в докладе должно содержаться одно из следующих предложений:

об отсутствии оснований для применения к муниципальному служащему мер юридической ответственности;

о применении к муниципальному служащему мер юридической ответственности;

о представлении материалов проверки в комиссию.

Работодатель, рассмотрев доклад о результатах проверки, принимает одно из следующих решений:

не применять к муниципальному служащему мер юридической ответственности;

применить к муниципальному служащему меры юридической ответственности;

представить материалы проверки в соответствующую комиссию.

В случае, если имеющиеся у руководителя материалы и результаты проведенной проверки прямо свидетельствуют о допущенных муниципальным служащим нарушениях (недостоверности, неполноте представленных сведений о доходах), а также отсутствуют сомнения в достаточности собранных доказательств, материалы проверки могут не направляться в комиссию.

В ином случае в целях коллегиального и всестороннего рассмотрения результатов проведенной проверки материалы проверки рекомендуется направить в комиссию.

По итогам рассмотрения данных материалов комиссия принимает соответствующее решение, которое оформляется протоколом, подписанным членами комиссии, принимавшими участие в ее заседании (далее – протокол комиссии).

Следует отметить, что решение комиссии по итогам рассмотрения материалов проверки, носит рекомендательный характер для работодателя.

Работодателю при применении взыскания необходимо учитывать характер совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение муниципальным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей, а также положения части 1¹ статьи 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ (основания освобождения муниципального служащего от ответственности).

При применении работодателем взыскания на основании доклада кадрового подразделения по результатам проверки (без передачи материалов на рассмотрение комиссии) в преамбуле распорядительного документа делается

ссылка на часть 1 или 2 статьи 27¹ (в зависимости от наложенного взыскания), пункт 1 части 3 статьи 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ; в основаниях применения взыскания (наряду с пояснением муниципального служащего, иными документами) указывается доклад кадрового подразделения по результатам проверки, проведенной на основании, например, представления прокуратуры.

При применении работодателем взыскания на основании рекомендации комиссии в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию, в преамбуле распорядительного документа указываются часть 1 или 2 статьи 27¹ (в зависимости от наложенного взыскания), пункт 2 части 3 статьи 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ; в основаниях применения взыскания (наряду с пояснением муниципального служащего, иными документами) – протокол комиссии.

Управление противодействия коррупции
в Московской области