Выполнение положений статьи 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части обязанности по представлению уведомлений об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений

Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) "О противодействии коррупции" предусматривает обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9).

В целях реализации данных положений Закона Министерством труда и социальной защиты РФ 8 ноября 2013 года были подготовлены Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции. Одной из рекомендуемых Минтруда мер является закрепление обязанностей работников и организации, связанных с предупреждением и противодействием коррупции, в том числе обязанности незамедлительно информировать руководителя о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений. При этом рекомендуется порядок уведомления работодателя о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений или о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений закрепить в локальном нормативном акте организации. Также указанную обязанность предлагается включить в трудовой договор с работником организации. При условии закрепления обязанностей работника в связи с предупреждением и противодействием коррупции в трудовом договоре работодатель вправе применить к работнику меры дисциплинарного взыскания, включая увольнение, при наличии оснований, предусмотренных ТК РФ, за совершение неправомерных действий, повлекших неисполнение возложенных на него трудовых обязанностей.

Постановлением администрации Нефтекумского городского округа Ставропольского края от 23 марта 2018 года № 435 утвержден «Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего администрации Нефтекумского городского округа Ставропольского края, её отраслевых (функциональных) и территориальных органов к совершению коррупционных правонарушений».

Порядок устанавливает процедуру уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего администрации Нефтекумского городского округа, её отраслевых (функциональных) и территориальных органов к совершению коррупционных правонарушений, указанных в пункте 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», перечень сведений, содержащихся в уведомлении, порядок организации проверки этих сведений и регистрации уведомления.

Отмечено, муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя в письменной форме согласно утвержденному Уведомлению обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений незамедлительно либо в течение суток с момента прибытия к месту прохождения муниципальной службы в случаях, если такое обращение имело место в выходные или праздничные дни, в период нахождения муниципального служащего в отпуске, командировке, вне места прохождения муниципальной службы по иным основаниям, установленным законодательством Российской Федерации и законодательством Ставропольского края, в период временной нетрудоспособности.

Муниципальный служащий аппарата и руководитель отраслевого (функционального) и территориального органа администрации Нефтекумского городского округа Ставропольского края представляют уведомление главе Нефтекумского городского округа Ставропольского края.

Муниципальный служащий отраслевого (функционального) и территориальных органов администрации Нефтекумского городского округа Ставропольского края представляют уведомление руководителю соответствующего структурного подразделения администрации городского округа, в котором указанные муниципальные служащие замещают должности муниципальной службы.

О факте обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений и представления уведомления муниципальный служащий в устной форме информирует своего непосредственного руководителя.

Уведомление должно содержать следующие сведения:

1) дата и место составления уведомления;

2) фамилия, имя, отчество муниципального служащего, составившего уведомление, замещаемая им должность с указанием наименования структурного подразделения администрации городского округа;

Если уведомление направляется муниципальным служащим о фактах обращения к другому муниципальному служащему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, дополнительно указывается фамилия, имя, отчество и должность муниципального служащего, которого склоняют к совершению коррупционных правонарушений;

3) дата, время и место обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений;

4) сведения о лицах, обратившихся в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений (фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, место работы (учебы), должность, место жительства (регистрации), номера телефонов, иные данные, известные муниципальному служащему);

5) сведения о коррупционных правонарушениях, в целях склонения к совершению которых к муниципальному служащему поступило обращение (описание коррупционных правонарушений, обстоятельства, при которых имело место обращение в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений (телефонный разговор, личная встреча, почтовое отправление и т.д.);

а) материалы, подтверждающие документально факт склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений (в случае если муниципальный служащий располагает ими);

б) иные данные, касающиеся факта склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений;

6) сведения о действиях муниципального служащего в связи с поступившим к нему обращением в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений;

7) информация об исполнении муниципальным служащим обязанности по уведомлению прокуратуры Ставропольского края, Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ставропольскому краю и других государственных органов (далее - прокуратура, правоохранительные органы) об обращении к муниципальному служащему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений;

8) подпись и инициалы муниципального служащего, составившего уведомление.

Уведомление в течение суток со дня получения соответствующего поручения от представителя нанимателя подлежит обязательной регистрации в журнале учета уведомлений о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего, замещающего должность муниципальной службы в аппарате администрации городского округа, а также в структурном подразделении администрации городского округа, к совершению коррупционных правонарушений, который ведется в отделе правового и кадрового обеспечения администрации Нефтекумского городского округа Ставропольского края.

Уведомление направляется представителем нанимателя в прокуратуру, правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией в течение трех рабочих дней со дня его регистрации в журнале учета уведомлений.

Организация проверки сведений, содержащихся в уведомлении, осуществляется по поручению главы городского округа с участием руководителей соответствующих структурных подразделений администрации городского округа.

В проведении проверки не может участвовать муниципальный служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении проверки.

Проверка проводится в течение 10 рабочих дней со дня регистрации уведомления. Срок проведения проверки может быть продлен до одного месяца по решению представителя нанимателя.

В ходе проверки у муниципального служащего могут быть истребованы дополнительные объяснения или дополнительные сведения по факту обращения в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

По результатам проверки отдел правового и кадрового обеспечения администрации городского округа готовит письменное заключение, в котором:

1) подтверждается или опровергается факт обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений;

2) указываются конкретные меры, принятие которых необходимо для устранения выявленных причин и условий, способствовавших обращению в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, предупреждения коррупционных правонарушений, воспрепятствования вмешательству в деятельность муниципального служащего и недопущения совершения им противоправных деяний.

Для принятия соответствующего решения по результатам проверки заключение направляется представителю нанимателя.

Муниципальный служащий, представивший уведомление, по окончании проверки имеет право ознакомиться с результатами проверки.

Информация, содержащаяся в уведомлении, является служебной информацией ограниченного распространения.

Представителем нанимателя принимаются меры по защите муниципального служащего, направившего уведомление представителю нанимателя, в прокуратуру, правоохранительные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя, прокуратуру, правоохранительные органы о ставших ему известными фактах коррупции, в случае совершения им дисциплинарного проступка в течение года со дня регистрации такого уведомления привлекается к дисциплинарной ответственности только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации Нефтекумского городского округа Ставропольского края, ее отраслевых (функциональных) и территориальных органов, и урегулированию конфликта интересов. В таком заседании комиссии может принимать участие представитель прокуратуры.

Председатель комиссии представляет представителю прокуратуры, осуществляющему надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о муниципальной службе или законодательства о труде, необходимые материалы не менее чем за пять рабочих дней до проведения заседания комиссии.

Следует заметить, что данный Порядок применяется также и в случае, когда от муниципального служащего поступило уведомление о фактах обращения к другому муниципальному служащему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Проанализированный порядок с формой уведомления размещены на сайте администрации Нефтекумского городского округа Ставропольского края в разделе «Противодействие коррупции» / «Нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции» / «Муниципальные правовые акты» / «Постановления»

На практике применение статьи 9 Федерального закона о Противодействии коррупции осложняется наличием нескольких проблем. Прежде всего существуют определенные сложности, связанные с квалификацией того или иного деяния в качестве коррупционного правонарушения. В данном случае закон вынуждает государственного или муниципального служащего выступать в роли следователя и судьи одновременно и принимать непростые юридически значимые решения о квалификации действий, к которым их склоняли или склоняют третьи лица.

Приведем конкретный пример (Решение N 2-3524/2015 2-3524/2015~М-3513/2015 М-3513/2015 от 9 ноября 2015 г. по делу N 2-3524/2015 Фрунзенского районного суд г. Саратова (Саратовская область) // URL: http://sudact.ru/regular/doc/P85Fp2pIa8ZK.).

Прокурор Саратовского района Саратовской области в защиту интересов Российской Федерации обратился в суд, указав, что прокуратурой была проведена проверка исполнения законодательства о противодействии коррупции в Саратовском районном отделе службы судебных приставов по обращению К., в ходе которой установлено следующее.

В прокуратуру Саратовского района поступило обращение К., из которого следует, что ДД.ММ.ГГГГ он обратился к судебному приставу-исполнителю Саратовского РОСП Л. с просьбой выдать справку об отсутствии задолженности. Общаясь с Л., он предложил ей вознаграждение за выдачу справки. В целях фиксации разговора заявителем велась звукозапись.

Являясь государственным гражданским служащим, Л. обязана уведомлять представителя нанимателя обо всех фактах обращения к ней с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений. Между тем о факте склонения ее к коррупционному правонарушению К. она не сообщала. На этом основании прокурор потребовал провести служебную проверку в отношении судебного пристава-исполнителя и расторгнуть служебный контракт с судебным приставом-исполнителем Л.

Представитель УФССП России по Саратовской области иск не признала, пояснив, что судебный пристав-исполнитель Л. не уведомила представителя нанимателя ввиду отсутствия самого факта склонения ее к коррупционному правонарушению.

Так, К. не был должником по исполнительным производствам, конкретного предложения о каких-либо материальных благах с его стороны не поступало. Вопрос К. о том, должен ли он еще что-то, не несет в себе конкретной информации о материальных благах, и последовал уже после получения справки об отсутствии у него задолженности по исполнительным производствам. Л. данный вопрос расценила как недопонимание обратившимся лицом, что у него отсутствует задолженность по исполнительным производствам.

Кроме того, ряд государственных услуг является платным. Возможно, вопрос К. и был обусловлен тем, что выданная справка является государственной услугой, оказываемой ФССП России, и подлежит оплате в силу действующего законодательства. Поскольку государственные услуги, оказываемые ФССП России, являются бесплатными, Л. на его вопрос ответила отрицательно.

Таким образом, из действий К. не усматривается намерения к склонению судебного пристава-исполнителя Л. к коррупционному правонарушению, следовательно, у последней не возникло обязанности по уведомлению представителя нанимателя о склонении ее к коррупционному правонарушению.

Из этого примера наглядно видно, что в конкретной практической ситуации далеко не всегда можно толковать то или иное деяние как склонение к коррупционному правонарушению, тем более что само понятие "коррупционное правонарушение" не отличается однозначностью.

Статья 27.1. Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" отмечает, что за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные статьей 27 настоящего Федерального закона.

Муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных статьями 14.1 и 15 настоящего Федерального закона.

При применении взысканий, предусмотренных статьями 14.1, 15 и 27 настоящего Федерального закона, учитываются 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, а также предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей.

В акте о применении к муниципальному служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается часть 1 или 2 настоящей статьи.

Взыскания, предусмотренные статьями 14.1, 15 и 27 настоящего Федерального закона, применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении муниципальным служащим коррупционного правонарушения, не считая периодов временной нетрудоспособности муниципального служащего, нахождения его в отпуске, и не позднее трех лет со дня совершения им коррупционного правонарушения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Сведения о применении к муниципальному служащему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия включаются органом местного самоуправления, в котором муниципальный служащий проходил муниципальную службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предусмотренный статьей 15 Федерального закона от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции".

Следовательно, не уведомление также является основанием для увольнения по утрате доверия при определенных обстоятельствах.

Между тем в данной статье содержится максимально общая норма, подразумевающая ответственность за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Если следовать этой логике, то склонение к нарушению, например, практически любого запрета влечет за собой обязанность уведомления представителя нанимателя. Однако такое расширительное понимание коррупционного правонарушения может привести к совершеннейшему абсурду. Так, например, если бы в рассмотренном нами выше примере К. пригласил Л. в ресторан, это могло бы рассматриваться как склонение к нарушению запрета: получать оплату развлечений и отдыха от физических и юридических лиц.

Наконец, самый сложный блок вопросов связан с привлечением лица к ответственности за неисполнение рассматриваемой обязанности. Закон о противодействии коррупции называет обязанность уведомлять о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего. Соответственно, ее неисполнение или ненадлежащее исполнение образует состав дисциплинарного поступка. При этом согласно ч. 3 ст. 9 ФЗ N 273-ФЗ невыполнение государственным или муниципальным служащим этой должностной (служебной) обязанности является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Поскольку под личной заинтересованностью понимается сама возможность получения доходов в виде денег, иного имущества или каких-либо выгод, а не фактическое их получение, то, например, предложение взятки или иного вознаграждения или преимущества уже ставит служащего в ситуацию конфликта интересов. Соответственно, у него возникает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Это, в частности, предполагает необходимость уведомления в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.