

**«Соблюдение муниципальными служащими ограничений и запретов,
установленных в целях противодействия коррупции. Отношение к
получению подарков и иным знакам внимания. Ответственность за
коррупционные правонарушения»
(информационный обзор)**

ВВЕДЕНИЕ

Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета (далее – муниципальные служащие).

Учитывая это, государство, определяя порядок поступления на муниципальную службу Российской Федерации (далее – муниципальная служба) и её прохождения, правовое положение муниципальных служащих, устанавливает к ним особые требования. Необходимость этих требований обусловлена специфическими задачами, принципами организации и функционирования муниципальной службы, и цель которых – надлежащим образом организовать труд муниципальных служащих, повысить качество муниципального управления.

Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон) различает две правовые категории, связанные с правовым статусом муниципального служащего: ограничения и запреты.

Ограничения означают, что при наличии или возникновении определенных обстоятельств, предусмотренных ст. 13 Закона, гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий, уже занимающий должность муниципальной службы, должен быть освобожден от этой должности и уволен с муниципальной службы. (п. 3 ч. 1 ст. 19 Закона). Соблюдение ограничений, связанных с муниципальной службой, обязательно как для граждан, желающих поступить на муниципальную службу, так и для сторон служебного контракта.

Статья 14 Закона в развитие общих обязанностей и ограничений муниципального служащего, установленных ст. 12 и 13 Закона, предусматривает ряд дополнительных ситуаций, которые несовместимы с замещением должности муниципальной службы. **Эти обстоятельства называются запретами**, связанными с муниципальной службой. **Целевое назначение запретов** - повышение эффективности деятельности всей системы муниципальной службы и лиц, на ней занятых. В случае возникновения таких ситуаций или совершения муниципальных служащим, перечисленных в статье 14 Закона, действий к нему могут быть применены меры ответственности вплоть до прекращения служебного контракта и увольнения с муниципальной службы (п. 3 ч. 1 ст. 19 Закона).

I. ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ

Ограничения, связанные с муниципальной службой, установленные статьей 13 Закона, имеют четкое и достаточно обоснованное назначение. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Положения нормы Закона не вступают в противоречие с конституционными, поскольку **совокупность ограничений установлена в целях:**

защиты конституционного строя;

защиты нравственности, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан от некачественной реализации государственного властного воздействия, а следовательно, нарушения гражданских прав, свобод и законных интересов;

обеспечения эффективной реализации государственных функций;

высокой управляемости системой муниципальной службы;

Статья 13 Закона нормативно закрепляет обстоятельства (случаи), при которых гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе.

В связи с этим **все ограничения можно условно разделить на две группы:**

ограничения, действующие в отношении лиц, желающих поступить на муниципальную службу (например, гражданин не может быть принят на муниципальную службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу);

ограничения, распространяющиеся на лиц, осуществляющих служебные полномочия (например, гражданин не может оставаться на должности муниципальной службы в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства).

В качестве первого ограничения вводится **запрет на замещение должностей гражданской службы недееспособными или ограниченно дееспособными гражданами** (п. 1 ч. 1 ст. 13 Закона). Недееспособность или ограниченная дееспособность является основанием для отказа в приеме при условии, что гражданин признан таковым (недееспособным или ограниченно дееспособным) по решению суда, вступившему в законную силу. В случае если на момент утраты или ограничения дееспособности гражданин состоял на муниципальной службе, он подлежит увольнению.

Второе ограничение связано с **осуждением гражданина к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда**, вступившему в законную силу, или же в случае наличия неснятой или непогашенной судимости (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закона).

Данное ограничение, так же как и предыдущее, направлено как на лиц, желающих поступить на муниципальную службу, так и на лиц, находящихся на муниципальной службе.

Вступившее в законную силу решение суда является основанием для отказа в приёме на муниципальную службу только в течение срока, определенного судом. По истечении этого срока гражданин может быть принят на муниципальную службу на общих основаниях (погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью).

Ограничение, связанное с **отказом гражданина пройти процедуру оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну**, распространяется на лиц, принимаемых на муниципальную службу и находящихся на муниципальной службе и может служить препятствием для приёма на муниципальную службу и нахождения на ней только в том случае, если исполнение должностных обязанностей по замещаемой должности будет связано с использованием таких сведений (п. 3 ч. 1 ст. 13 Закона). Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 11.02.2006 № 90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне».

Наличие у гражданина заболевания является основанием к отказу в поступлении на муниципальную службу или нахождении на ней только в том случае, если это заболевание препятствует исполнению должностных обязанностей и **если факт такого заболевания подтверждён медицинским заключением** (п. 4 ч. 1 ст. 13 Закона). Перечень заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей по той или иной должности муниципальной службы, и форма медицинского заключения устанавливаются Приказом Минздравсоцразвития РФ от 14.12.2009 N 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения».

Закон ограничивает **возможность совместной муниципальной службы родственников** (п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона). Речь идет о недопустимости служебных отношений, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью и подконтрольностью одного муниципального служащего другому, т.е. совместное осуществление служебных отношений лицами, состоящими в отношениях свойства или родства.

Законом устанавливаются следующие случаи недопустимости служебных отношений муниципальных служащих:

если они являются родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями и детьми супругов;

если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Основаниями отказа в возникновении или прекращении служебного правоотношения по норме п. 6, 7 ч. 1 статьи 13 Закона являются:

выход из гражданства Российской Федерации;

приобретение гражданства другого государства;

наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Рассматриваемые ограничения имеют конституционную природу, поскольку:

во-первых, ст. 32 Конституции Российской Федерации называет единственную категорию граждан, правомочных замещать должности государственной службы, - граждане Российской Федерации;

во-вторых, ст. 15 Конституции Российской Федерации закрепляет приоритет международных договоров РФ над внутренним законодательством и определяет их в качестве составной части российской правовой системы;

в-третьих, ст. 62 Конституции Российской Федерации определяет, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Следовательно, в определенных случаях, оговоренных в международных договорах, лица, имеющие соответствующее гражданство иностранного государства, могут находиться на должностях муниципальной службы.

Следует отметить, что в Законе данные ограничения не получили качественного развития, поскольку в нем не содержится даже общего регулирования многих возможных ситуаций, например:

может ли лицо, обладающее в соответствии с международным договором двойным гражданством и определяющее свое постоянное место жительства не в Российской Федерации, оставаться на должности муниципальной службы;

какие должности могут занимать лица, обладающие двойным гражданством (здесь же должны быть учтены вопросы возможности оформления допуска к определенным сведениям);

каковым является момент прекращения служебного правоотношения в случае осуществления муниципальным служащим процедуры приобретения второго гражданства без отказа от гражданства Российской Федерации и т.п.

Однако при отсутствии вышеназванных исключений п. 2 ч. 1 ст. 19 Закона определяет, что муниципальный служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется на основе расторжения служебного контракта:

со дня выхода из гражданства Российской Федерации;

со дня приобретения гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Ограничением в сфере муниципальной службы является и **представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу** (п.8 ч.1 ст.13 Закона). Несоблюдение данного ограничения является основанием для отказа в приеме на муниципальную службу и увольнения с муниципальной службы. Перечень документов, которые гражданин поступающий на муниципальную службу представляет при заключении служебного контракта представителю нанимателя, установлен ч. 3 ст. 16 Закона.

В соответствии с п. 11 ст. 28 Закона сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, подлежат проверке в установленном порядке на предмет их достоверности и полноты. Данная норма Закона является императивной, т.е. проверка должна осуществляться в обязательном порядке.

Достоверность сведений претендента проверяется соответствующей кадровой службой. Если в результате проверки будут выявлены факты представления ложных сведений или документов, то это обстоятельство рассматривается как:

препятствие для замещения муниципальной должности;
основание для расторжения служебного контракта, освобождения от должности и увольнения с муниципальной службы.

Гражданин, не согласный с решением об отказе в приёме, вправе обжаловать его в соответствующий государственный орган или суд (ст. 11 Закона).

Непредставление предусмотренных Законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (статья 8, 8.1) и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу (п.9 ч.1 ст. 13 Закона).

В частности статья 15 Закона указывает на то, что граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, муниципальные служащие, замещающие указанные должности, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Указанные сведения представляются в порядке, сроки и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Муниципальный служащий, замещающий должность муниципальной службы, включенную в соответствующий перечень, обязан представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Контроль за соответствием расходов муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их доходам осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые муниципальным служащим являются **сведениями** конфиденциального характера, если федеральными законами они не отнесены к **сведениям**, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну.

Не допускается использование сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера для установления или определения платежеспособности муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме

пожертвований (взносов) в фонды религиозных или других общественных объединений, иных организаций, а также физических лиц.

Лица, виновные в разглашении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Непредставление 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 в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Субъектам Российской Федерации не предоставлено право в своих законах, других нормативных правовых актах, регулирующих муниципальную службу субъектов Российской Федерации, устанавливать какие-либо иные ограничения, кроме предусмотренных Законом.

В части 1 ст. 19 Закона указано, что за несоблюдение ограничений, предусмотренных ч. 1 этой статьи, устанавливается лишь одно последствие - прекращение служебных отношений.

Допускается одно исключение продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

II. ЗАПРЕТЫ, СВЯЗАННЫЕ С МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ

Как уже отмечалось, запреты, связанные с муниципальной службой, это ситуации, которые несовместимы с замещением должности муниципальной службы, закрепленные в нормативно установленных требованиях, предъявляемых к муниципальным служащим, которые предписывают им не совершать определённые действия и не вести определённую деятельность под угрозой применения мер дисциплинарной, административной или уголовной ответственности. Установленные запреты для муниципальных служащих в основном связаны с прохождением муниципальной службы, поэтому их действие ограничено временем ее прохождения, но в отдельных случаях гражданин обязан соблюдать запреты и после увольнения с муниципальной службы.

Цель установления запретов состоит в том, чтобы:

обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий муниципальных органов;

установить препятствия возможному злоупотреблению муниципальных служащих;

создать условия для независимости служебной деятельности;

гарантировать соблюдение муниципальными служащими действующего законодательства Российской Федерации.

Запреты имеют абсолютный характер и не связаны непосредственно с исполнением муниципальным служащим официальных обязанностей. Если запреты нарушаются в процессе служебной деятельности, то это обстоятельство отягчает ответственность муниципального служащего.

Муниципальному служащему **запрещено участвовать в работе органов управления коммерческой организацией на платной основе**, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией (п. 1 ч. 1 ст. 14 Закона). Перечень видов коммерческих организаций (организаций, преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности) является исчерпывающим. Их виды предусмотрены ст. 50 Гражданского кодекса РФ. К ним относятся: *хозяйственные товарищества (в форме полного товарищества и товарищества на вере (коммандитного товарищества) и общества (в форме акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью), хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия.*

В то же время муниципальному служащему не запрещено осуществлять аналогичную деятельность (в том числе и на платной основе) в органах управления некоммерческих организаций, которые могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом.

Так, например, он может входить в правление товарищества собственников жилья, осуществляя в нем за плату определенные функции. Однако в любом случае необходимо соблюдение общего требования о недопустимости конфликта интересов.

Закон предусматривают жесткий запрет на замещение муниципальными служащим должности муниципальной службы в случае:

избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

избрания или назначения на муниципальную должность;

избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования (п. 2 ч. 1. ст. 14 Закона).

Муниципальному служащему запрещается осуществлять предпринимательскую деятельность (п. 3 ч. 1 ст. 14 Закона).

Под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск, деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (ст. 2 Гражданского кодекса РФ). Именно нацеленность на получение прибыли является ключевым критерием в определении предпринимательской деятельности.

Если муниципальный служащий является собственником доли в уставном капитале хозяйствующих субъектов, то он обязан на время прохождения муниципальной службы передать ее в доверительное управление под гарантию государства.

С запретом заниматься предпринимательской деятельностью связано требование представлять сведения об имущественном положении. Ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, муниципальный служащий представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи.

Необходимо отметить, что в рамках деятельности по противодействию коррупции данное требование приобретает особое значение.

Муниципальному служащему запрещается быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами (п. 4 ч. 1 ст. 14 Закона).

Закон устанавливает, что **муниципальные служащие не вправе получать вознаграждения в связи с исполнением своих должностных обязанностей (п. 5 ч. 1 ст. 14 Закона).** Этот запрет установлен для того, чтобы муниципальные служащие не оказывали предпочтения каким-либо лицам на основе семейных,

дружеских или иных связей помимо служебных, не оказывались обязанными по отношению к организациям, желающим получить от них выгоду в любой форме.

В качестве подарка (вознаграждения) в Законе рассматриваются материальные или имущественные ценности. Следовательно, в контексте Закона подарком следует считать:

безвозмездную передачу физическим или юридическим лицом (далее - дарителем) муниципальному служащему вещи в собственность либо имущественного права (требования) дарителю или третьему лицу;

безвозмездное обязательство дарителя перед муниципальным служащим передать вещь в собственность либо имущественное право (требование) дарителю или третьему лицу;

безвозмездное освобождение муниципального служащего от имущественной обязанности перед дарителем или третьим лицом;

безвозмездное обязательство дарителя освободить муниципального служащего от имущественной обязанности перед дарителем или третьим лицом.

Данное понятие включает в себя и предоставление различных услуг и привилегий, например, передачу в пользование квартиры, дома, дачи, автомобиля, оплату развлечений, отдыха, лечения, внутригосударственных и зарубежных командировок и т.д.; преимуществ в выполнении работы, в учебе; привилегий и преимуществ в бытовом обслуживании; предоставление кредитов и ссуд с заниженным процентом; необоснованных привилегий в приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества; получение очевидно завышенной заработной платы (вознаграждения) за дополнительную работу (научную, педагогическую, творческую и т.д.); использование услуг в качестве эксперта и т.д. в случаях, когда муниципальному служащему от одного и того же дарителя в течение года поступает несколько подарков или предоставляются различные виды вознаграждений (например, денежное вознаграждение + ссуда + оплата отдыха + оплата лечения и др.), все они рассматриваются как один подарок.

Вознаграждение (подарок, денежное вознаграждение и т.п.) считается принятым в связи с исполнением должностных обязанностей, если:

в договоре дарения или иных документах, связанных с вознаграждением, или на подарке указана должность лица, его принявшего;

вознаграждение вручено по месту работы или во время участия муниципального служащего в мероприятиях (в т.ч. переговорах, совещаниях, заседаниях, командировках и т.д.), в которых он представляет соответствующий муниципальный орган;

даритель был прямо или косвенно заинтересован в издании акта, подписании договора или иного документа, выдаче лицензии (патента) или иного специального разрешения, в другом действии по реализации муниципальным служащим своих должностных обязанностей либо в отсутствии такого действия и при этом принял вознаграждение в силу своей должности, если он непосредственно осуществляет полномочия муниципального органа или непосредственно участвует в осуществлении или подготовке осуществления указанных полномочий.

Запрет принимать подарки также означает наказуемость любых действий по извлечению доходов, выгод имущественного и иного характера, получению услуг

за счет создания коллизии служебных и иных интересов. В случае принятия вознаграждения с нарушением установленного запрета, имевшее место дарение квалифицируется, как ничтожная сделка в соответствии со ст. 168 Гражданского кодекса РФ.

При наличии признаков преступлений, предусмотренных ст. 285 (злоупотребление должностными полномочиями) и 290 (получение взятки) Уголовного кодекса РФ, в отношении муниципального служащего может быть возбуждено уголовное дело.

Разумеется, данный запрет не лишает муниципальных служащих возможности принимать символические подарки и сувениры в соответствии с общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства при проведении протокольных и иных официальных мероприятий.

При оценке подарков, принятие которых разрешается, следует руководствоваться ст. 575 Гражданского кодекса РФ. Согласно данной статье запрещается дарение муниципальным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, за исключением подарков, *стоимость которых не превышает трёх тысяч рублей.*

Стоимость подарка определяется в следующем порядке:

для денежных вознаграждений, а также выраженных в деньгах требований или обязательств стоимость подарка равна соответствующей денежной сумме;

для ценных бумаг стоимость подарка равна рыночной, а при ее отсутствии - номинальной стоимости;

для жилых домов, квартир, дач и иных строений и помещений, а также транспортных средств применяется рыночная стоимость этих объектов;

для иных вещей подарок оценивается по стоимости приобретения (создания) вещи дарителем, а при ее отсутствии - на основе экспертной оценки.

Также преступления, предусмотренные ст. ст. 204, 291, 291.1 Уголовного кодекса РФ (коммерческий подкуп), предполагает увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

Коммерческий подкуп - незаконные передача лицу, **выполняющему** управленческие функции в **коммерческой** или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

Посредничество во взяточничестве, то есть непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное содействие взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки в **значительном размере**

Посредником во взяточничестве является лицо, которое непосредственно передает взятку по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иным образом способствует взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки при условии, что взятка получается (дается) в **значительном размере** (**примечание 1 к ст. 290** Уголовного кодекса РФ). От указанных лиц посредник отличается тем, что действует не в своих интересах и не по своей инициативе. Соответственно, посредничество в получении (даче) взятки в незначительном размере исключает

уголовную ответственность по [ст. 291.1](#) Уголовного кодекса РФ, однако новая судебная практика вполне может склониться к тому, чтобы, следуя наработанному до 2011 г. опыту, использовать правило о квалификации таких действий по [ст. ст. 290](#) или [291](#) Уголовного кодекса РФ со ссылкой на [ч. 5 ст. 33](#) Уголовного кодекса РФ.

В [ч. 5 ст. 291.1](#) Уголовного кодекса РФ содержится самостоятельный состав преступления - **обещание или предложение посредничества во взяточничестве**. Фактически в данном случае лицо соглашается оказать в будущем помощь в получении (даче) взятки; разница между указанными действиями заключается в том, что предложение исходит от будущего посредника, а обещание дается им по инициативе взяточполучателя или взяточдателя. Наказуемость подобных действий в случае, если они не подкреплены **конкретными действиями** во исполнение преступного намерения, невозможна, поскольку в отсутствие таких действий обещание и предложение образуют ненаказуемое обнаружение умысла.

Муниципальному служащему запрещается выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц (п. 6 ч. 1 ст. 14 Закона).

Исключение могут составлять командировки, осуществляемые на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями.

Муниципальному служащему запрещено использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество (п. 7 ч. 1 ст. 14 Закона).

Имеется в виду использование оргтехники, средств коммуникации, иных видов оборудования или муниципального имущества в рамках служебного времени или вне его в личных интересах или в интересах других лиц. Это может быть эксплуатация компьютера (в том числе с выходом в Интернет и использованием других его функций), средств коммуникации (телефон, факс и др.), множительной техники, использование с нарушением установленного порядка финансовых средств и т.п.

Данный запрет предусматривает два типа возможных правонарушений. В первом случае муниципальный служащий может использовать материально-техническое обеспечение и имущество в личных целях, во втором - те же действия он может совершить в интересах других лиц. В качестве средства служебного обеспечения может рассматриваться и информация в связи с тем, что Закон неоднократно упоминает об обязанности муниципального служащего соблюдать установленные правила работы с предоставляемой в служебных целях информацией. Для привлечения муниципального служащего к ответственности за нарушение данного запрета не имеет значения, какой из названных вариантов использования имущества был применен.

Муниципальному служащему запрещено разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального

характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 8 ч. 1 ст. 14 Закона).

Под конфиденциальной информацией подразумеваются сведения не предназначенные для широкого доступа. Такая информация может стать доступной, например, для средств массовой информации, не будучи для этого предназначенной. Муниципальный служащий, разгласивший подобные сведения, может и не иметь корыстных интересов, тем не менее нарушение запрета будет налицо. Наличие же материальной заинтересованности может стать при выборе мер ответственности для муниципального служащего квалифицирующим фактором.

Запрет на разглашение и использование конфиденциальной информации в целях, не связанных с муниципальной службой, означает обязанность муниципального служащего не разглашать в период муниципальной службы, не представлять и не использовать после увольнения с муниципальной службы конфиденциальную информацию в интересах организации или физических лиц.

Муниципальному служащему запрещены публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности (п. 9 ч. 1 ст. 14 Закона).

Нарушение муниципальным служащим данного запрета влечет за собой применение дисциплинарного взыскания, включая увольнение с муниципальной службы. Меры ответственности за несоблюдение запрета должны быть соразмерны как содержанию публичных высказываний муниципального служащего, так и замещаемой им должности, а также характеру выполняемых функций.

Муниципальные служащие в подавляющем своем большинстве практически не могут нарушить данный запрет, ибо далеко не все из них имеют возможность доступа, например, к средствам массовой информации (а если бы и имели, то основные обязанности муниципального служащего являлись бы для них как нравственными, так и правовыми барьерами).

Муниципальному служащему запрещено принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) 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. 10 ч. 1 ст. 14 Закона). Данный запрет исключает возможность получения муниципальным служащим без письменного разрешения главы муниципального образования почетные и специальные звания, ордена или другие знаки отличия иностранного государства. Запрет включает в себя в том числе и награды, почетные и специальные звания международных и зарубежных политических партий и не распространяется на присужденные за научные достижения.

Муниципальные служащие также не имеют права принимать награды, премии, почетные и специальные звания от общественных или религиозных

объединений. Этот запрет не носит абсолютного характера. Если в должностные обязанности муниципального служащего не входит взаимодействие с указанными объединениями и организациями, то для получения от них наград, почетных и специальных званий муниципальному служащему не требуется письменное разрешение главы муниципального образования.

Закон запрещает муниципальному служащему использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума (п. 11 ч. 1 ст. 14 Закона).

Каждый муниципальный служащий имеет право:

быть выдвинутым кандидатом на выборах на государственную (или общественную) должность непосредственно либо в составе списка кандидатов в соответствии с законодательством РФ;

зарегистрироваться в качестве кандидата и проголосовать по собственному выбору. Использование кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного и служебного положения является основанием для отказа в регистрации (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)

Под этой нормой следует понимать возможность использования кандидатом организационных, финансовых и информационных средств, к которым кандидат имеет преимущественный или облегченный доступ благодаря своей должности и которые могут способствовать его избранию. С учетом такого понимания «использования служебного положения» запрещенными следует считать все действия муниципальных служащих по привлечению лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидатов.

Муниципальные служащие не вправе использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего (п. 12 ч. 1 ст. 14 Закона).

В муниципальных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности (п. 13 ч. 1 ст. 14)

Муниципальные служащие при выполнении должностных обязанностей должны руководствоваться исключительно законодательством, а не решениями партий, политических движений и иных общественных объединений.

Данное требование полностью исключает возможность для муниципального служащего использовать свое положение для сбора средств на какие бы то ни было политические кампании; заниматься агитацией программ и задач политических партий, общественных объединений и движений при выполнении служебных обязанностей; использовать должностные полномочия в интересах создания позитивного или негативного имиджа политических партий и общественных объединений.

Между тем нельзя считать, что такой запрет ограничивает свободу совести, мысли и слова. Каждый муниципальный служащий имеет право придерживаться любых взглядов, быть членом политической партии, но не может занимать в ней официальные руководящие посты.

Для муниципальных служащих установлено исключение из правового механизма, предусматривающего варианты защиты трудящимися своих трудовых прав. Они не имеют права прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора (п. 14 ч. 1 ст. 14 Закона). Отличия здесь не только в самом предмете возникающих споров, но и по поводу условий их разрешения. Муниципальные служащие ограничиваются запретом, которого нет для работников по общему найму, идет ли речь об индивидуальном трудовом споре или о коллективном трудовом споре (в том числе о такой его стадии, как забастовка).

Закон запрещает муниципальному служащему входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений (п. 15 ч. 1 ст. 14 Закона).

Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" под иностранной некоммерческой неправительственной организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории РФ в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы.

Иностранные некоммерческие организации, так же как и российские, могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Иностранная некоммерческая неправительственная организация осуществляет свою деятельность на территории РФ через свои структурные подразделения - отделения, филиалы и представительства.

Возможность вхождения муниципальных служащих в органы иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений может быть предусмотрена международным договором РФ или законодательством РФ.

Закон устанавливает запрет на занятие муниципальными служащими практически любыми видами деятельности, в том числе научной, преподавательской и иной творческой, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных

организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (п.16 ч.1 ст. 14 Закона).

Речь идет о запрете консультирования, чтения лекций, выступлений на семинарах, конференциях, проведения научных исследований, написания аналитических докладов и других форм участия муниципальных служащих в оплачиваемых из иностранных финансовых источников работах. Запрет распространяется и на работу, которая оплачивается, в частности в виде грантов (безвозмездной помощи), предоставленных международными и иностранными организациями, иностранными гражданами и лицами без гражданства для поддержки и развития общественных инициатив, науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации.

Весьма жестким по отношению к гражданскому служащему выглядит запрет, предусмотренный ч. 4 ст. 14 Закона. Он предполагает, что в случае замещения должностей муниципальной службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, **гражданин в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы не вправе замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которое дается в **порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.****

Несоблюдение гражданином, замещавшим должности муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с муниципальной службы требования, предусмотренного **частью 2** статьи 12 Закона о противодействии коррупции, **влечет прекращение трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), заключенного с указанным гражданином.**

Положения ч. 3 ст.14 Закона выглядят гораздо более эффективным способом защиты муниципальных интересов. Здесь четко говорится об **обязанности бывшего муниципального служащего не разглашать и не использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.** Данное положение практически повторяет запрет, установленный в п. 8 ч. 1 ст. 14 Закона, но имеет другого адресата - гражданина, ранее находившегося на муниципальной службе.

Соблюдение ограничений и запретов, выполнение муниципальным служащим его служебных обязанностей должны учитываться на всех стадиях прохождения муниципальной службы - проведение конкурса; проведение аттестации; проведение квалификационного экзамена; назначение на должность муниципальной службы; применение поощрений, награждения, дисциплинарных мер и др.

За несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом, Федеральным **законом** от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные **ст. 27** Закона.

Муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных **ст. ст. 14.1 и 15** Закона.

Взыскания, предусмотренные **ст. ст. 14.1, 15 и 27** Закона, применяются представителем нанимателя (работодателем) в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами, на основании:

1) доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего муниципального 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 взысканий, предусмотренных **ст. ст. 14.1, 15 и 27** 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 **ч. 1** или **ч. 2** ст. 27.1 Закона.

Взыскания, предусмотренные **ст. ст. 14.1, 15 и 27** Закона, применяются в порядке и сроки, которые установлены Законом, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами.

ТИПОВЫЕ СЛУЧАИ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ И ПОРЯДОК ИХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ

Конфликт интересов, связанный с получением подарков и услуг

1. Описание ситуации

Муниципальный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность муниципального служащего, получают подарки или иные блага (бесплатные услуги, скидки, ссуды, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.д.) от физических лиц и/или организаций, в отношении которых муниципальный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции муниципального управления.

Меры предотвращения и урегулирования

Муниципальному служащему и его родственникам рекомендуется не принимать подарки от организаций, в отношении которых муниципальный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции муниципального управления, вне зависимости от стоимости этих подарков и поводов дарения.

Представителю нанимателя, в случае если ему стало известно о получении муниципальным служащим подарка от физических лиц или организаций, в отношении которых муниципальный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции муниципального управления, необходимо оценить, настолько полученный подарок связан с исполнением должностных обязанностей.

Если подарок связан с исполнением должностных обязанностей, то в отношении муниципального служащего должны быть применены меры дисциплинарной ответственности, учитывая 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.

Если подарок не связан с исполнением должностных обязанностей, то муниципальному служащему рекомендуется указать на то, что получение подарков от заинтересованных физических лиц и организаций может нанести урон репутации муниципального органа, и поэтому является нежелательным вне зависимости от повода дарения.

В случае если представитель нанимателя обладает информацией о получении родственниками муниципального служащего подарков от физических лиц и/или организаций, в отношении которых муниципальный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции муниципального управления, рекомендуется:

- указать муниципальному служащему, что факт получения подарков влечет конфликт интересов;
- предложить вернуть соответствующий подарок или компенсировать его стоимость;
- до принятия муниципальным служащим мер по урегулированию конфликта интересов отстранить муниципального служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении физических лиц и организаций, от которых был получен подарок.

Комментарий

Установлен запрет муниципальным служащим получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц.

Вместе с тем, проверяемая организация или ее представители могут попытаться подарить муниципальному служащему подарок в связи с общепринятым поводом, например, в связи с празднованием дня рождения или иного праздника. В данной ситуации подарок не может однозначно считаться полученным в связи с исполнением должностных обязанностей и, следовательно, возникает возможность обойти запрет, установленный в законодательстве. Тем не менее, необходимо учитывать, что получение подарка от заинтересованной организации ставит муниципального служащего в ситуацию конфликта интересов. Полученная выгода может негативно повлиять на исполнение им должностных обязанностей и объективность принимаемых решений. Кроме того, такие действия могут вызвать у граждан обоснованные сомнения в беспристрастности муниципального служащего и, тем самым, могут нанести ущерб репутации муниципального органа и муниципальной службе в целом.

То же самое относится и к подаркам, получаемым от заинтересованной организации родственниками муниципального служащего. Действующее законодательство не устанавливает никаких ограничений на получение подарков и иных благ родственниками муниципальных служащих. Несмотря на это, следует учитывать, что в большинстве случаев подобные подарки вызваны желанием обойти существующие нормативные ограничения и повлиять на действия и решения государственного служащего.

2. Описание ситуации

Муниципальный служащий получает подарки от своего непосредственного подчиненного.

Меры предотвращения и урегулирования

Муниципальному служащему рекомендуется не принимать подарки от непосредственных подчиненных вне зависимости от их стоимости и повода дарения. Особенно строго следует подходить к получению регулярных подарков от одного дарителя.

Представителю нанимателя, которому стало известно о получении муниципальным служащим подарков от непосредственных подчиненных, следует указать муниципальному служащему на то, что подобный подарок может рассматриваться как полученный в связи с исполнением должностных обязанностей, в связи с чем подобная практика может повлечь конфликт интересов, а также рекомендовать муниципальному служащему вернуть полученный подарок дарителю в целях предотвращения конфликта интересов.

3. Описание ситуации

Муниципальный служащий получает награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) от иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

Меры предотвращения и урегулирования

Представителю нанимателя при принятии решения о предоставлении или непредоставлении разрешения рекомендуется уделить особое внимание основанию и цели награждения, а также тому, насколько получение гражданским служащим награды, почетного и специального звания может породить сомнение в его беспристрастности и объективности.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 30.12.2012);
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 14.06.2012);
3. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 30.12.2012);
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.12.2012);
5. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 03.12.2012);
6. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 03.12.2012);
7. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 29.12.2012);
8. Письмо 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»;
9. Решение Совета Приволжского муниципального района от 28.02.2011 № 14 «Об утверждении кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих органов местного самоуправления Приволжского муниципального района» (ред. от 13.09.2012);
10. Постановление администрации Приволжского муниципального района от 16.06.2009 № 452 «О муниципальной службе администрации Приволжского муниципального района» (ред. от 04.02.2013);
11. Постановление администрации Приволжского муниципального района от 06.08.2012 № 594-п «Об утверждении Положения о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего администрации Приволжского муниципального района к совершению коррупционных правонарушений»;
11. Постановление администрации Приволжского муниципального района от 29.01.2013 № 43-п «Об утверждении перечня должностей муниципальной службы в администрации Приволжского муниципального района, на которые распространяются ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора»;
12. Постановление администрации Приволжского муниципального района от 29.01.2013 № 44-п «Об утверждении перечня должностей муниципальной службы в администрации Приволжского муниципального района, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны предоставлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;
13. Распоряжение администрации Приволжского муниципального района от 21.09.2010 № 441-р «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в администрации Приволжского муниципального района».
14. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, ратифицированная Федеральным законом от 08 марта 2006 года № 40-ФЗ;

15. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицированная Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ;

16. К числу международных правовых актов также можно отнести модельный закон «О борьбе с коррупцией», который был принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ постановлением № 13-4 от 03 апреля 1999 года.