

Всем районным, межрайонным
прокурорам

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по осуществлению
прокурорского надзора за исполнением
законодательства о государственной и
муниципальной службе, связанного с
применением института увольнения в связи
с утратой доверия

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, указанным Федеральным законом не регулируется.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

В рамках усиления борьбы с коррупционными проявлениями среди государственных и муниципальных должностных лиц был принят Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», которым были внесены изменения более чем в два десятка законодательных актов.

В частности, в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» внесены изменения, затрагивающие правовой статус государственного гражданского служащего, и эти изменения носят сугубо ограничительный либо запрещающий характер.

Впервые на законодательном уровне закреплено такое основание для увольнения с государственной службы чиновника, как утрата к нему доверия.

Согласно изменениям законодательства гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

После увольнения с гражданской службы государственный служащий не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и выполнять в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные обязанности гражданского служащего. Согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Кроме того, на лиц, замещающих руководящие должности в государственной корпорации, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельные должности, замещаемые на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, распространяются антикоррупционные стандарты, установленные для федеральных государственных служащих.

Что касается урегулирования конфликта интересов, то согласно новациям предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных обязанностей в установленном порядке и в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, а непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

В [письме](#) Минтруда России от 15.10.2012 № 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.

Непредставление гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений, согласно нововведениям, является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

Кроме того, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнен статьями 59.1, 59.2, 59.3, регулируемыми порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, согласно которым за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются следующие взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

- 1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- 2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- 3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- 4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;
- 5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

Вышеперечисленные взыскания применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии.

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

Схожими положениями дополнены также Федеральные законы: от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», а также Постановление Верховного Совета РФ от 23.12.1992 № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» и другие нормативно-правовые акты.

Таким образом, уволить в связи с утратой доверия со стороны работодателя можно исключительно следующие категории работников:

- непосредственно обслуживающих денежные или товарные ценности (п.7 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ);
- гражданских служащих (ст. 59.2 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);
- лиц, замещающих государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (ст. 13.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);
- муниципальных служащих (ст. 27.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»);
- работников прокуратуры (ст. 41.9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»);
- сотрудников следственного комитета РФ (ст. 30.2 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»);

- сотрудников таможенных органов (ст. 29.2 Федерального закона от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»);

- сотрудников органов внутренних дел (ст. 38.2 Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 23.12.1992 № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»).

Также в соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» лица, занимающие должности в Центральном банке Российской Федерации, лица, замещающие должности в государственных корпорациях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, подлежат увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Само определение отнесения работника к соответствующей категории определяется трудовыми договорами (контрактами), приказами о приеме на работу, записями в трудовых книжках, по которым можно четко определить, что работник является государственным или муниципальным служащим, работником прокуратуры и так далее.

Пунктом 47 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» предусмотрено, что если виновные действия, дающие основание для утраты доверия, совершены работником по месту работы и в связи с исполнением им трудовых обязанностей, то такой работник может быть уволен с работы при условии соблюдения порядка применения дисциплинарных взысканий, установленного ст. 193 Трудового кодекса Российской Федерации. Если же виновные действия, дающие основания для утраты доверия, совершены работником вне места работы или по месту работы, но не в связи с исполнением им трудовых обязанностей, то трудовой договор также может быть расторгнут с ним по п. 7 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации, но не позднее одного года со дня обнаружения проступка работодателем (ч. 5 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации).

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе в случае издания приказа об увольнении в связи с утратой доверия надлежит проверить:

1) отнесение работника к категории лиц, в отношении которых можно применить соответствующую статью закона, устанавливающую основания для увольнения в связи с утратой доверия;

2) факт совершения дисциплинарного проступка или факт совершения административного или уголовного правонарушения, связанного с хищением, взяточничеством и иными корыстными правонарушениями, дающего работодателю основание для утраты доверия к работнику;

3) соблюдение порядка увольнения работника работодателем.

К примеру, в соответствии со ст. 27.1 Федерального [закона](#) от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия применяется 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.

Форма доклада законодателем не установлена, в связи с чем можно сделать вывод, что докладом является документ, содержащий информацию и выводы по тем или иным вопросам, что нашло отражение, к примеру, в апелляционном определении Свердловского областного суда от 06.03.2014 по делу N 33-3053/2014, согласно которому в качестве доклада может быть рассмотрено заключение о результатах проведенной служебной проверки.

При применении взыскания должен быть учтен 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.

Противоправность действий или бездействий муниципального служащего может быть констатирована, если они (действия или бездействия) совершены в нарушение должностного регламента, служебного контракта, правил трудового распорядка муниципального органа, требований законов и иных нормативных правовых актов. В частности, противоправность действий или бездействия муниципального служащего может быть связана:

- несоблюдением требований и запретов для муниципальных служащих, установленных законом;

- нарушением обязанностей по соблюдению государственной и служебной тайны.

Противоправные действия или бездействие муниципального служащего признаются дисциплинарным проступком, если они совершены по вине

муниципального служащего, если он действовал умышленно или неосторожно. Умышленными являются такие действия или бездействие муниципального служащего, если он сознает противоправный характер своего поведения, предвидит его негативные последствия и сознательно допускает их наступление. Неосторожность связана с тем, если муниципальный служащий не предвидит и не сознает негативных последствий своего поведения, однако он мог и должен был предвидеть их наступление.

К примеру, муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях:

- неприятия муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (как видно, данная норма полностью дублирует положения [ст. 11](#) Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);

- непредставления муниципальным служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений ([ст. 15](#) Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Данное положение лишь конкретизирует иные нормы об ответственности муниципальных служащих, в частности, обязывает при увольнении использовать строго определенную формулировку «в связи с утратой доверия» (указывать ее в приказе об увольнении, заносить ее в трудовую книжку муниципального служащего и пр.).

В [пункте 23](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» разъяснено, что при рассмотрении дела о восстановлении на работе лица, трудовой договор с которым расторгнут по инициативе работодателя, обязанность доказать наличие законного основания увольнения и соблюдение установленного порядка увольнения возлагается на работодателя.

Согласно ч. 2 ст. 13.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия также в случае неприятия лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Предусмотрев, что государственный гражданский служащий подлежит увольнению на основании [пункта 2 части 1 статьи 59.2](#) Федерального [закона](#) от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с утратой доверия, федеральный законодатель в [статье 59.3](#) того же Федерального закона установил порядок применения данного взыскания.

В силу данной [статьи](#) и в соответствии с правовыми актами, регламентирующими процедуры подготовки решений о досрочном увольнении государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия ([Положение](#) о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065; [Указ](#) Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» и др.), увольнение возможно лишь на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии ([часть 1](#)); при применении взыскания учитывается характер совершенного государственным гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение государственным гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей ([часть 2](#)).

Указанными процедурами, в рамках которых решается вопрос, является ли выявленное нарушение обязанности по представлению полных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера основанием для увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия, обеспечивается обоснованность соответствующих решений коллегиального органа (комиссий), носящих рекомендательный характер, и окончательного решения представителя нанимателя, принимающего его на основе всесторонней оценки полученных документов, сведений и мнений.

Установление срока применения взыскания в виде увольнения за коррупционное правонарушение на основании [пункта 2 части 1 статьи 59.2](#) Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с

государственной гражданской службы, не предполагает его произвольного применения.

С учетом того, что такое увольнение (увольнение в связи с утратой доверия) согласно ч. 3 ст. 192 ТК РФ является мерой дисциплинарного взыскания, подлежат учету следующие разъяснения, данные в п. 52 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»: увольнение по указанному основанию допускается не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на соблюдение процедуры учета мнения представительного органа работника (ч. 3 ст. 193 данного Кодекса); дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения; в указанные сроки не включается время производства по уголовному делу (ч. 4 ст. 193 данного Кодекса).

Ни в одном из перечисленных нормативных актов нет каких-либо оговорок, что применение увольнения за утрату доверия напрямую зависит от признания сотрудника-госслужащего виновным в совершении коррупционного правонарушения судом.

В связи с изложенным, районным и межрайонным прокурорам в дальнейшей работе при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе следует руководствоваться данными методическими рекомендациями, особое внимание обращая на отнесение работника к категории лиц, в отношении которых можно применить соответствующую статью закона, устанавливающую основания для увольнения в связи с утратой доверия; факт совершения дисциплинарного проступка или факт совершения административного или уголовного правонарушения, связанного с хищением, взяточничеством и иными корыстными правонарушениями, дающего работодателю основание для утраты доверия к работнику; соблюдение порядка увольнения работника работодателем.

Начальник отдела по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции

советник юстиции

И.Н. Корнев