Обзор разъяснений по актуальным вопросам применения антикоррупционного законодательства Российской Федерации, подготовленных Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции в 2019 году

|  |  |
| --- | --- |
| **Краткое содержание вопроса** | **Рекомендации** |
| Вопрос о критериях для включения в перечень должностей, на которых распространяется запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами | Подпункт «и» пункта 1 части 1 статьи 2 Федерального закона от07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»предусматривает, что названный запрет распространяется на государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, при замещении ими должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, предусматривающих участие в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности и включенных в соответствующий перечень, установленный нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.  Подпунктом «б» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 08.03.2015 № 120 установлено, что в названные перечни должностей подлежат включению должности, которые отнесены к высшей группе должностей либо исполнение обязанностей по данным должностям предусматривает допуск к сведениям особой важности.  Таким образом, если должность государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации отнесена к высшей группе должностей, данная должность должна быть включена в соответствующий перечень. |
| Вопрос значения используемого в законодательстве Российской Федерации о противодействии коррупции понятия «коррупционные и иные правонарушения» | Определение термина «коррупционное правонарушение» дано в статье 2 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ).  Согласно этому определению коррупционным правонарушением является деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.  Признаки коррупции определены подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 Закона № 273-ФЗ: коррупция – этозлоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.  Единого нормативного определения термина «правонарушение» в законодательстве Российской Федерации не содержится. В связи с этим государственные органы определяют его по-разному. Например, согласно разъяснению Федерального фонда обязательного медицинского страхования правонарушение - родовое понятие, означающее любое деяние, нарушающее какие-либо нормы права, и представляет собой юридический факт, предусматривающий противоправное виновное деяние, совершенное умышленно либо по неосторожности. За правонарушение законом предусматривается соответственно гражданская, административная, дисциплинарная и уголовная ответственность (письмо ФФОМС от 05.08.1999 № 4036/20- 1/и).  Таким образом, правонарушение является коррупционным, если содержит указанные в определении признаки коррупции.  В законодательстве Российской Федерации о противодействии коррупции словосочетание «коррупционные и иные правонарушения» используется в наименовании подразделений кадровых служб (должностных лиц), ответственных за проведение антикоррупционной работы.  Однако при возложении обязанностей на такие подразделения (должностных лиц) необходимо руководствоваться не их наименованием, а нормативными правовыми актами, в которых исчерпывающим образом определены их задачи, функции, права и обязанности при осуществлении антикоррупционной работы (Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-Ф3 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 230-ФЗ), Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее – Закон № 79-ФЗ), указы Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065, от 01.07.2010№ 821, от 02.04.2013 № 309 и 310, от 15.07.2015 № 364 и др.).  Обращаем также внимание на то, что Главой государства дано поручение высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации принять меры по недопущению случаев возложения на указанные подразделения функций, не относящихся к антикоррупционной работе (подпункт «б» пункта 8 перечня поручений Президента Российской Федерации № Пр-2689 от 14.11.2013). |
| Вопрос оснований и порядка привлечения государственныхгражданских служащих и руководителей государственных учреждений к ответственности за совершение коррупционных правонарушений | Основания и порядок привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений предусмотрены Законом № 79-ФЗ.Согласно части 2 статьи 59.3 Закона № 79-ФЗ при применении взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 данного закона, 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.  Подобные требования также предусмотрены статьей 192 Трудового кодекса Российской Федерации, обязывающей работодателя при наложении дисциплинарного взыскания учитывать тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.  При этом в соответствии со статьей 81 Трудового кодекса Российской Федерации расторжение трудового договора с работником в случае непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о доходах является правом работодателя. |
| Вопрос необходимости закрепления врегиональном законодательстве оснований для лишения премий лиц, привлеченных к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, на весь период действия наложенного взыскания | Как представляется, поставленный вопрос законодательством урегулирован. Так, в соответствии с Законом № 79-ФЗ порядок выплаты премии определяется представителем нанимателя исходя из обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения служащим должностного регламента.  Данная норма регламентирует возможность представителя нанимателя, принимая решение о премировании гражданского служащего, учитывать наличие у него взыскания за совершение коррупционного правонарушения, а также иные обстоятельства. |
| Вопрос порядка представления лицами, замещающими муниципальные должности, уведомлений о возникновении личнойзаинтересованности, которая может привести к возникновению конфликта интересов | Часть 4.1 статьи 12.1 Закона № 273-ФЗ устанавливает, что лица, замещающие муниципальные должности, обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.  Федеральными законами такой порядок не определен.  Как представляется, порядок, регламентирующий форму, содержание и иные условия подачи и рассмотрения указанных уведомлений мог бы быть установлен законом субъекта Российской Федерации.  При разработке данного порядка субъектам Российской Федерации целесообразно руководствоваться положениями законодательства Российской Федерации, которыми установлен соответствующий порядок в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также государственных и муниципальных служащих. |
| Вопрос разъяснения отдельных положений законодательства Российской Федерации, касающиеся исключения из числа вопросов местного значения сельских поселений полномочий по осуществлению мер попротиводействию коррупции, предусмотренных пунктом 38 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»(далее – Закон № 131-ФЗ), и передачи их на уровень муниципальных районов | В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (далее – Закон № 25-ФЗ) граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, муниципальные служащие, замещающие указанные должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, а также сведения о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Установлено, что указанные сведения представляются представителю нанимателя (работодателю).  Частью 1 статьи 27 Закона № 25-ФЗ установлено, что порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством, предусматривающим осуществление указанных полномочий непосредственно работодателем.  Таким образом, полномочия, связанные с осуществлением должностным лицом местного самоуправления полномочий представителя нанимателя (работодателя) по отношению к муниципальным служащим не могут быть отнесены к компетенции должностных лиц местного самоуправления (органов местного самоуправления) другого муниципального образования.  При этом обращаем внимание, что в соответствии с частью 6 статьи 15 Закона № 25-ФЗ установлено, что проверка достоверности и полноты сведений о доходах, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, достоверности и полноты сведений о доходах, представляемых муниципальными служащими, замещающими указанные должности, достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на муниципальную службу в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Законом № 273-ФЗ и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, осуществляется в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.  Законодательных ограничений по осуществлению органами местного самоуправления муниципальных районов иных полномочий в рамках осуществления мер по противодействию коррупции в границах сельского поселения не усматривается. |
| Вопрос законности совмещения должности депутата муниципального уровня и председателя контрольно- счетного органа муниципального района | Совмещение указанных должностей является прямым нарушением требований законодательства о противодействии коррупции. Так, в соответствии с нормами статьи 12 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» депутат муниципального уровня не может замещать иные муниципальные должности, к которым относится должность председателя контрольно- счетного органа субъекта Российской Федерации. |
| Вопрос досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального района, сформированного в соответствии спунктом 1 части 4 статьи 35  Закона № 131-Ф3 | В соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Закона № 131-Ф3 представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. При этом обсуждение решений, в том числе органами местного самоуправления муниципального района, по кандидатурам депутатов представительных органов поселений, делегируемых в представительный орган муниципального района, Законом № 131-Ф3 непредусмотрено.  В соответствии с частью 7.1 статьи 40 Закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.  При этом установлено, что в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Законом № 273-ФЗ, Законом № 230-Ф3, Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно, если иное не предусмотрено Законом № 131-Ф3.  Следует обратить внимание, что частью 7.3-1 статьи 40 Закона № 131-Ф3 предусмотрены иные, отличные от досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, меры ответственности, применяемые в случае представления недостоверных или неполных сведений о своих доходах, а также сведений о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если искажение этих сведений является несущественным.  В отношении депутата представительного органа муниципального района, сформированного в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Закона № 131-Ф3, наряду с общими основаниями досрочного прекращения полномочий Законом № 131-ФЗ установлено, что таким основанием также является прекращение его полномочий соответственно в качестве главы поселения, депутата представительного органа поселения в составе муниципального района (часть 10.2 статьи 40 Закона № 131-ФЗ).  Оснований досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа поселения, непосредственно связанных с прекращением его полномочий в качестве депутата представительного органа муниципального района, Закон № 131-Ф3 не содержит.  Таким образом, досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального района, в том числе по основаниям, предусмотренным частью 7.1 статьи 40 Закона № 131-ФЗ, не влечет досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа поселения при отсутствии иных обстоятельств, влекущих в соответствии с Законом № 131-ФЗ досрочное прекращение его полномочий.  Учитывая изложенное, полагаем необходимым отметить, что права и обязанности лиц, замещающих муниципальные должности, основания досрочного прекращения их полномочий, неразрывно связаны со статусом муниципального образования (типом муниципального образования), а также требованиями, предъявляемыми к конкретной муниципальной должности. |
| Вопрос порядок размещения сведенийо доходах лиц, замещающих муниципальные должности и членових семей на официальных сайтах органов местного самоуправления и предоставления этих сведений средствам массовой информации | В соответствии с частью 4.3 статьи 12.1 Закона № 273-ФЗ сведения о доходах, представленные лицами, замещающими муниципальные должности, размещаются в информационно телекоммуникационной сети "Интернет" на официальных сайтах органов местного самоуправления и (или) предоставляются для опубликования средствам массовой информации в порядке, определяемом муниципальными правовыми актами.  Пунктом 8 Указа Президента Российской Федерации от 08.07.2013 № 613 "Вопросы противодействия коррупции", в частности, органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться данным Указом Президента Российской Федерации при разработке и утверждении порядка размещения сведений о доходах лиц, замещающих в том числе муниципальные должности, и членов их семей на официальных сайтах органов местного самоуправления и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования.  Указанная норма в силу положений Конституции Российской Федерации носит рекомендательный, а не императивный характер. Вместе с тем, по нашему мнению, подход, предусмотренный порядком размещения сведений о доходах отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования, утвержденным рассматриваемым Указом Президента Российской Федерации (далее - Сведения, Порядок соответственно), является оптимальным.  В части возможного сокращения объема размещаемых на официальном сайте органа местного самоуправления Сведений отмечаем, что, по нашему мнению, это приведет к неизбежному нарушению принципа публичности и открытости деятельности, в частности, органов местного самоуправления, предусмотренного пунктом 3 статьи 3 Закона № 273-Ф3.  Кроме того, указанное действие также может нарушить права и реализацию законных интересов неопределенного круга лиц на получение соответствующей информации.  Одновременно необходимо отметить, что увеличение объема размещаемых Сведений на официальном сайте органа местного самоуправления требует учета положений применимых нормативных правовых актов Российской Федерации.  Так, в подпунктах "б"-"д" пункта 3 Порядка отмечено, что в размещаемых на официальных сайтах и предоставляемых общероссийским средствам массовой информации для опубликования Сведениях запрещается указывать:  - персональные данные супруги (супруга), детей и иных членов семьи служащего (работника);  - данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации служащего (работника), его супруги (супруга), детей и иных членов семьи;  - данные, позволяющие определить местонахождение объектов. недвижимого имущества, принадлежащих служащему (работнику), его супруге (супругу), детям, иным членам семьи на праве собственности или находящихся в их пользовании;  - информацию, отнесенную к государственной тайне или являющуюся конфиденциальной.  Указанные ограничения проистекают из положений иных нормативных правовых актов Российской Федерации, в частности, Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 "О государственной тайне", Указа Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера", Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ "О персональных данных" и др.  В частности, обращаем внимание, что в соответствии с частью 3 статьи 8 Закона № 273‑Ф3 сведения о доходах, представляемые в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 8 Закона№ 273‑Ф3, относятся к информации ограниченного доступа.  В соответствии с Перечнем сведений конфиденциального характера, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера", сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях, относятся к сведениям конфиденциального характера.  Таким образом, в случае принятия решения о расширении объема размещаемых на официальном сайте органа местного самоуправления Сведений необходимо провести комплексный анализ законодательства Российской Федерации на предмет соблюдения прав и законных интересов как собственников таких Сведений, так и заинтересованных в их обработке лиц.  По вопросу применения органами местного самоуправления требований к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, утвержденных приказом Минтруда России от 07.10.2013 № 530н (далее - Требования), отмечаем, что в соответствии с пунктом 2.1 названного приказа Министерства органам местного самоуправления рекомендовано использовать данный приказ Минтруда России при создании и наполнении подразделов, посвященных вопросам противодействиякоррупции, своих официальных сайтов.  В этой связи вышеуказанные положения настоящего письма также, по нашему мнению, применимы в части, касающейся размещения Сведений, так как Требования подготовлены Минтрудом России во исполнение подпункта "а" пункта 6 Указа Президента Российской Федерации от 08.07.2013 № 613 "Вопросы противодействия коррупции".  Таким образом, органы местного самоуправления должны исполнять прямую норму федерального законодательства и размещать Сведения на своих официальных сайтах. При этом законодатель предоставил право муниципальным образованиям самим устанавливать соответствующий порядок. |