

РАЗЪЯСНЕНИЯ РЕКОМЕНДАТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

по актуальным вопросам применения
антикоррупционного законодательства
Российской Федерации



Управление Президента
Российской Федерации по
вопросам противодействия
коррупции

2021

Оглавление

I		
Вопросы организационно-правового положения и полномочий органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений в системе органов государственной власти региона		4
II		
Вопросы применения мер ответственности		10
III		
Вопросы применения антикоррупционного законодательства на муниципальной службе		12
IV		
Иные вопросы		14

I

Вопросы организационно-правового положения и полномочий органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений в системе органов государственной власти региона

1 Отдельные аспекты организационной независимости антикоррупционного регионального органа от лиц, в отношении которых он уполномочен осуществлять контрольные и иные профилактические мероприятия

Имеющиеся практические данные указывают на то, что эффективная и результативная антикоррупционная работа в субъекте Российской Федерации имеет место в условиях организационной и функциональной независимости региональных антикоррупционных органов, в том числе от должностных лиц, в отношении которых такие органы уполномочены проводить контрольные и иные мероприятия.

Такая независимость может быть обеспечена правильным определением места органа по противодействию коррупции в системе регионального управления, которое в соответствии с законодательством определяется субъектами Российской Федерации самостоятельно.

В некоторых субъектах Российской Федерации антикоррупционный орган создан в форме структурного подразделения исполнительного органа государственной власти субъекта (или органа государственной власти), при этом его организационная и функциональная независимость гарантированы высшим должностным лицом субъекта, которое осуществляет общее руководство деятельностью данного органа (по мнению Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, указанное организационно-правовое положение антикоррупционного регионального органа, являющегося подразделением исполнительного органа государственной власти или органа государственной власти субъекта, но при этом нормативно определенного как специализированный антикоррупционный орган, соответствует требованиям Указа Президента Российской Федерации от 15.07.2015 г. № 364 и иным решениям Главы государства в части формирования

антикоррупционного органа).

При этом подходы в обеспечении самостоятельности антикоррупционной структуры могут различаться, но имеется ряд общих для всех существенных условий.

Обеспечение институциональной и функциональной независимости антикоррупционного органа возможно при условии установления в данной сфере иерархической системы управления, исключающей любое нивелирование (в том числе опосредованное) его самостоятельности должностными лицами, в отношении которых данный орган уполномочен осуществлять контрольные мероприятия.

В том числе необходимо обеспечить реальное, непосредственное, системное и прямое взаимодействие по профильным вопросам высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации с руководителем антикоррупционного органа, наделив его всем комплексом полномочий, необходимых для организации работы по противодействию коррупции в регионе, включая, как представляется, исключительные функции по внесению главе субъекта предложений по текущим финансовым, кадровым, хозяйственным и иным вопросам деятельности органа.

По мотивированным практическим оценкам Минтруда России, в субъектах Российской Федерации, где указанная концепция реализована не полностью, заложенный в антикоррупционный орган потенциал реализовать не представляется возможным, а деятельность по противодействию коррупции нельзя считать эффективной.

2 Штатная численность антикоррупционного регионального органа

На основании данных мониторинга о ходе реализации мер по противодействию коррупции, осуществляемого Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, а также анализа региональной практики применения законодательства в сфере противодействия коррупции установлено, что эффективная антикоррупционная деятельность отмечается в случае, если численность работников антикоррупционного органа составляет не менее 0,5-0,6 % от количества лиц, на которых в пределах субъекта Российской Федерации распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции.

Данный показатель является базовым и может быть скорректирован в сторону увеличения штатной численности (максимум до 1,5% с шагом до 0,3%) после проведения оценки следующих обстоятельств организации антикоррупционной работы в субъекте Российской Федерации.

1. Степень автоматизации антикоррупционной работы. Так, отсутствие возможности проведения анализа представленных сведений о доходах, а также выявления обстоятельств, свидетельствующих о конфликте интересов, с использованием автоматизированного программного обеспечения повышает временные затраты и служебную нагрузку на работников антикоррупционного органа. Данное обстоятельство является, на наш взгляд, объективным основанием для корректировки базового показателя в сторону увеличения.

2. Степень непосредственного взаимодействия с другими органами

государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. В случае если практика работы антикоррупционного органа предусматривает регулярное проведение выездных проверок организации работы в региональных органах государственной власти и (или) выездных семинаров-совещаний с должностными лицами органов местного самоуправления, целесообразно соответствующим образом скорректировать базовый показатель.

3. Влияние территориальных и иных особенностей субъекта Российской Федерации. В частности, территориальную удаленность муниципальных образований, расположенных в рамках субъекта Российской Федерации, сезонные сложности в транспортной и почтовой доступности необходимо также учитывать при расчете указанного базового показателя.

По мотивированному решению главы региона при определении штатной численности антикоррупционного органа в целях обеспечения эффективного выполнения стоящих перед ним задач могут быть учтены и другие обстоятельства, в том числе текущая коррупциогенная обстановка в субъекте.

Проведение расчета необходимой штатной численности антикоррупционного органа рекомендуется осуществлять не только при формировании соответствующей структуры, но и на ежегодной основе в рамках оценки эффективности реализации антикоррупционной политики в регионе, в том числе, при необходимости, рассматривая данный вопрос на заседаниях комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации.

3 Реализация контрольных и иных профилактических мер в отношении лиц, замещающих отдельные государственные должности субъекта Российской Федерации

Нормами Федерального закона «О противодействии коррупции» и ряда других законодательных актов для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, в целях противодействия коррупции установлены обязанности, в том числе, представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также ограничения и запреты.

Поскольку статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации в региональных Избирательной комиссии, Контрольно-счетной палате, а также Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по защите прав предпринимателей определяется законами субъекта Российской Федерации, полагаем возможным установить порядок представления ими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также порядок проверки исполнения данными лицами, их супругами и несовершеннолетними детьми иных обязанностей, соблюдения ими ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, законом субъекта Российской Федерации.

При установлении такого порядка должна быть обеспечена независимость антикоррупционной структуры и должностных лиц, которым предполагается поручить проведение указанных проверок, от проверяемых лиц. Одновременно проверяющих необходимо наделить соответствующими функциями, направленными на проведение проверок в целях противодействия коррупции.

Указанные гарантии организационной и функциональной независимости предусмотрены для обеспечения деятельности органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных

правонарушений, создаваемого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364.

Таким образом орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений проводит проверки исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции лицами, замещающими названные государственные должности субъекта Российской Федерации, их супругами и несовершеннолетними детьми, а также соблюдения ими антикоррупционных ограничений и запретов, в случае, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. Такой подход представляется рациональным.

При этом следует учитывать, что в соответствии со статьей 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» нарушение лицом, замещающим государственную должность субъекта Российской Федерации, требований законодательства о противодействии коррупции влечет применение к нему меры ответственности, которая, в данном случае применяется по решению государственного органа, наделившего его полномочиями (например, согласно пункта 8 части 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», должностное лицо контрольно-счетного органа, замещающее государственную должность субъекта Российской Федерации, досрочно освобождается от должности за несоблюдение ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции на основании решения законодательного (представительного) органа).

4 Установление в законе субъекта Российской Федерации дополнительных правовых механизмов, позволяющих усовершенствовать контроль за исполнением лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации и муниципальные должности, обязанности по уведомлению высшего должностного лица субъекта об участии на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией

Реализация положений Федерального закона от 16 декабря 2019 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» предполагает установление нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации порядка, регламентирующего процедуру предварительного уведомления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации и муниципальные должности, осуществляющими свои полномочия на постоянной основе, об участии на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (кроме участия в управлении политической партией, органом профессионального союза, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного,

гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости).

Правовых оснований для регламентации в законе субъекта Российской Федерации порядка принятия высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации решения о разрешении на участие упомянутых в Федеральном законе от 16 декабря 2019 г. № 432-ФЗ лиц на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией не имеется.

Вместе с тем участие названных должностных лиц на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией не должно приводить к конфликту интересов или возможности его возникновения при исполнении ими должностных обязанностей, а также к несоблюдению иных ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в связи с чем контроль за исполнением соответствующих требований антикоррупционного законодательства должен быть возложен на орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

5 **Необходимость размещения на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, представивших эти сведения в установленном порядке, но уволенных с государственной службы до наступления даты, установленной законодательством для опубликования**

В соответствии с частью 6 статьи 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые лицами, замещающими должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах государственных органов субъектов Российской Федерации.

Согласно утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 08.07.2013 г. № 613 порядку размещения сведений о доходах на сайте государственного органа, такая информация находится на сайте государственного органа, в котором служащий замещает должность и обновляется через год после размещения.

Исходя из названных требований законодательства, размещение сведений о доходах на сайте государственного органа неразрывно связано с замещением лицом их представившим должности государственной службы в данном органе.

Таким образом, размещение государственным органом представленных сведений о доходах не должно осуществляться применительно к лицам, уволенным с государственной службы до истечения срока, установленного законодательством для размещения представленных ими сведений.

6 Правомерность осуществления антикоррупционным региональным органом анализа сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими должности муниципальной службы

Часть 3 статьи 6 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» предусматривает, что государственный орган субъекта Российской Федерации (подразделение государственного органа либо должностное лицо указанного органа, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), определяемый (определяемые) законами и иными нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации, осуществляет контроль за расходами лиц, замещающих должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также за расходами их супругов.

Согласно части 6 статьи 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими, осуществляется в порядке,

определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Таким образом, орган субъекта Российской Федерации обладает необходимым спектром полномочий для проведения анализа и проверки поступающих в соответствии с федеральными законами «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и «О противодействии коррупции» сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих должности муниципальной службы в порядке, установленном нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации.

II

Вопросы применения мер ответственности

1 Тожественность взысканий за несоблюдение требований антикоррупционного законодательства и дисциплинарных взысканий

Исходя из требований федеральных законов «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» можно сделать вывод о том, что взыскания за коррупционные правонарушения имеют дисциплинарную природу, то есть относятся к специальному виду дисциплинарной ответственности, но при этом не являются дисциплинарными взысканиями.

Взыскания за коррупционные правонарушения не тождественны дисциплинарным ввиду повышенной общественной опасности коррупционного нарушения. Субъект, объект и объективная сторона коррупционного правонарушения также существенно отличаются от дисциплинарного проступка.

Имеются и иные отличительные черты применения взыскания за коррупционные правонарушения, например, годовой срок, на протяжении которого служащий будет считаться имеющим взыскание.

2 Правовые основания для привлечения отдельных категорий лиц к ответственности за совершение коррупционных правонарушений

По вопросу, касающемуся возможности привлечения депутата представительного органа муниципального образования нового созыва к ответственности за совершение коррупционного правонарушения в период исполнения им полномочий в прежнем созыве данного органа, необходимо отметить следующее.

В соответствии со статьей 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования формируется путем прямых выборов или иным способом и выполняет свои полномочия в течение установленного срока или до возникновения обстоятельств, влекущих досрочное прекращение его полномочий.

В случаях истечения срока полномочий представительного органа или досрочного прекращения его полномочий формируется представительный орган нового созыва.

При этом избрание гражданина, являвшегося депутатом представительного органа предыдущего созыва, в представительный орган нового созыва влечет возникновение новых правоотношений данного депутата с представительным органом.

В связи с этим полагаем недопустимым привлечение депутата представительного органа муниципального образования нового созыва к ответственности за совершение им коррупционного правонарушения, выразившегося в неисполнении обязанностей, несоблюдении запретов и ограничений, установленных в целях

противодействия коррупции, в период исполнения таким лицом полномочий в прежнем созыве органа.

По вопросу о возможности привлечения к ответственности государственного (муниципального) служащего, совершившего коррупционное правонарушение по предыдущему месту службы в ином государственном органе (органе местного самоуправления), исходим из следующего.

Переход служащего на государственную (муниципальную) службу в другой государственный орган (орган местного самоуправления) порождает новые правоотношения между служащим и представителем нанимателя, наличием которых обуславливается полномочие соответствующего представителя нанимателя требовать от служащего выполнения обязанностей, соблюдения запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, и применять к данному служащему меру дисциплинарного взыскания в случае выявления нарушений.

Прекращение правоотношений служащего с данным государственным органом (органом местного самоуправления) исключает, на наш взгляд, возможность привлечения такого служащего должностным лицом, выполняющим функции представителя нанимателя по новому месту службы, к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения по предыдущему месту службы.

III

Вопросы применения антикоррупционного законодательства на муниципальной службе

- 1 Установление субъектом Российской Федерации порядка сообщения лицами, замещающими муниципальные должности, о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также по иным вопросам, по которым для лиц, замещающих муниципальные должности, действующим законодательством установлены ограничения или запреты

В соответствии с частью 4.1. статьи 12.1. Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ) лица, замещающие муниципальные должности, обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Частью 2 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрено, что лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обязано уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Одновременно к лицам, замещающим муниципальные должности, в силу особенностей статуса и процедуры наделения

их полномочиями, не применимо понятие «представитель нанимателя (работодатель)».

В этой связи полагаем, что определять порядок уведомления о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, а также регулировать иные вопросы, по которым для лиц, замещающих муниципальные должности, Федеральным законом № 273-ФЗ установлены ограничения или запреты, представляется допустимым органу, назначившему (избравшему) соответствующее должностное лицо и (или) уполномоченному на принятие решения о применении мер дисциплинарной ответственности, в том числе досрочного прекращения полномочий такого лица.

Таким образом, правовое регулирование порядка принятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов лицами, замещающими муниципальные должности, до его установления нормативными правовыми актами Российской Федерации, возможно осуществлять в соответствии с законами субъекта Российской Федерации или муниципальными правовыми актами.

- 2** Реализация главами и депутатами сельских поселений, не наделенных полномочиями по осуществлению мер по противодействию коррупции в границах поселения, обязанности сообщения о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов

Частью 4 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что вопросы местного значения сельских поселений, не отнесенные к их ведению, решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Таким образом, на территориях сельских поселений, не наделенных полномочиями по осуществлению мер по противодействию коррупции, названные вопросы решаются в порядке, установленном нормативным правовым актом муниципального района.

IV

Иные вопросы

1 Правомерность реализации властно-распорядительных, управленческих и иных полномочий, связанных с высокими коррупционными рисками, лицами, замещающими должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, не относящиеся к должностям государственной гражданской службы

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» под государственной службой Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению, в том числе, исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации, а также лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Определение государственной гражданской службы, как специального института, содержится в части 1 статьи 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения указанных выше полномочий.

Пункт 6 статьи 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и часть 2 статьи 25.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указывают на существенные различия правового статуса государственных гражданских служащих и лиц, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы.

Очевидно, что данные различия в правовом статусе обусловлены разными должностными полномочиями указанных лиц и вытекают именно из характера выполняемых ими функций.

Как представляется, свойственный гражданской службе публично-правовой характер предполагает открытость

деятельности государственных органов, объективность государственных гражданских служащих при принятии решений, беспристрастность и отсутствие личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, исключение в их деятельности злоупотреблений предоставленными полномочиями, чем обуславливается повышенное внимание государства и общества как к профессиональным, так и к морально-нравственным качествам лиц, на которых возложено осуществление публичных функций.

Исходя из позиций Конституционного Суда Российской Федерации, специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных служащих Российской Федерации и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для указанных лиц определенные ограничения, запреты и требования к служебному поведению, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами.

С учетом изложенного представляется недопустимым возлагать на работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, исполнение тех полномочий, которые осуществляются государственными гражданскими служащими.

Аналогичная позиция может быть применена к правоотношениям, связанным с осуществлением полномочий органами местного самоуправления и, как следствие, прохождением муниципальной службы.