

РАЗЪЯСНЕНИЯ РЕКОМЕНДАТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

по актуальным вопросам применения
антикоррупционного законодательства
Российской Федерации



Управление Президента
Российской Федерации по
вопросам противодействия
коррупции

2022

Оглавление

I		
Вопросы конфликта интересов		4
II		
Вопросы применения мер ответственности		5
III		
Вопросы осуществления аналитических и контрольных мероприятий		7
IV		
Вопросы применения антикоррупционного законодательства на муниципальной службе		8
V		
Иные вопросы		10

Вопросы конфликта интересов

Вопрос установления порядка подачи руководителем областного государственного учреждения представителю нанимателя (работодателю) уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов

Согласно положениям части 1 статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» организации не зависимо от формы собственности, организационно-правовой формы и отраслевой принадлежности обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

К таким мерам законодатель, в частности, относит разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации, установление мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

При этом по смыслу закона перечень принимаемых организацией мер по предупреждению коррупции не является исчерпывающим.

Следовательно, организации вправе принимать и иные меры по предупреждению коррупции. В качестве такой меры, как представляется, может быть предусмотрено, издание областным

государственным учреждением внутреннего акта (приказа), предусматривающего, что руководитель областного государственного учреждения подает представителю нанимателя (работодателю) уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В свою очередь, полагаем, что представитель нанимателя (работодатель) в целях противодействия коррупции вправе разработать порядок рассмотрения поступающих уведомлений о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

1 Вопрос отдельных аспектов порядка применения взысканий за коррупционные правонарушения в отношении государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации

Уполномоченным на осуществление в субъекте Российской Федерации основных мероприятий в сфере противодействия коррупции, исходя из норм, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 15.07.2015 г. № 364, является орган данного субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

К функциям названного специализированного органа отнесены осуществление антикоррупционных проверок и обеспечение деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению региональных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образованной в высшем исполнительном органе государственной власти субъекта.

Предусмотренные указами Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 и от 01.07.2010 г. № 821 правовые механизмы, регламентирующие порядок проведения антикоррупционных проверок и деятельность вышеуказанной комиссии, соответственно, имеют различную по своей сути правовую природу и затрагивают разные правоотношения в сфере противодействия коррупции.

Одновременно, информация, полученная в рамках предварительного рассмотрения уведомления служащего о конфликте интересов, может являться основанием для осуществления антикоррупционной проверки, а имеющиеся материалы могут быть учтены и использованы при проведении последующих проверочных мероприятий, объем которых определяется соответствующими ответственными лицами.

2 Вопрос отдельных аспектов регулирования порядка применения взысканий за коррупционные правонарушения

Действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации требование об обязательном направлении доклада о результатах антикоррупционной проверки в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов не установлено.

В соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065, по результатам проведенной проверки предусмотрен доклад, подготовка которого осуществляется органом субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностным лицом, ответственным за антикоррупционную работу в исполнительном органе государственной власти субъекта).

Антикоррупционный орган или должностное лицо самостоятельно и с учетом имеющихся (установленных проверкой) обстоятельств уполномочен предложить соответствующему должностному лицу решение, предусмотренное частью 28 названного Положения.

Согласно требованиям части 1 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» согласие гражданского служащего необходимо при применении к нему взыскания за коррупционное правонарушение только при условии признания им факта совершения указанного нарушения, за исключением увольнения в связи с утратой доверия.

Вопросы осуществления аналитических и контрольных мероприятий

Вопрос практики осуществления анализа информации о нарушениях антикоррупционного законодательства, поступившей в установленном порядке из государственных органов

В соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066, основанием для проведения антикоррупционной проверки является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке, источниками, круг которых определен названным актом.

Данный подход используется во всех российских нормативных актах, касающихся вопросов проведения проверок в целях противодействия коррупции применительно к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной и муниципальной службы.

В безусловном порядке предусматривается рассмотрение поступившей информации в целях установления ее источника, формы и порядка представления, а также для определения, является ли поступившая информация достаточной, для организации проверки, предусмотренной антикоррупционным законодательством.

Следует учитывать, что в нормах закреплены критерии для признания источника информации надлежащим, а также для определения установленного порядка ее представления. Признать информацию достаточной для принятия решения может лишь уполномоченное должностное лицо в соответствии со своим внутренним убеждением, основанным на законодательстве, сведениях, изложенных в поступившей информации, а также на иных имеющихся данных.

Материалы и информация, включая поступившую из государственных органов, как правило, представляются должностному лицу соответствующей антикоррупционной структурой или уполномоченными служащими

кадровых подразделений, после проработки и в объеме, позволяющем принять решение.

При этом для рассмотрения поступившей информации, а также для самостоятельной подготовки соответствующих предложений законодательство предусматривает целый ряд мероприятий, включая получение дополнительных сведений в рамках ведомственного и межведомственного взаимодействия, сопоставление поступившей информации с обстоятельствами, фактически имевшими место, проведение анализа в порядке, предусмотренном нормативными актами Российской Федерации о противодействии коррупции и иные мероприятия. При рассмотрении поступившей из государственных органов информации о коррупционном правонарушении необходимо уделять внимание ее первоисточникам и прилагаемым документам, подтверждающим изложенные обстоятельства.

Аналогичный подход, по нашему мнению, необходимо применять и при решении вопроса о достаточности информации о возможном сокрытии должностным лицом своих доходов путем приобретения и оформления имущества на третьих лиц.

Исходя из имеющихся данных о практике организации эффективного рассмотрения информации о несоблюдении норм законодательства о противодействии коррупции и о проведении анализа такой информации, могли бы рекомендовать, в первую очередь, обеспечить прямое рабочее взаимодействие между антикоррупционным органом и надзорными, правоохранными, а также другими компетентными государственными органами.

IV

Вопросы применения антикоррупционного законодательства на муниципальной службе

1 Вопрос отдельных аспектов применения антикоррупционного законодательства в отношении глав местной администрации по контракту и лиц, претендующих на замещение названных должностей

Согласно положениям частей 10 и 11 статьи 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», проверка соблюдения гражданином, претендующим на замещение должности главы местной администрации по контракту, и лицом, замещающим указанную должность, требований антикоррупционного законодательства осуществляется по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

Уполномоченным на осуществление в субъекте Российской Федерации основных мероприятий в сфере противодействия коррупции, исходя из норм, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 15.07.2015 г. № 364, является орган данного субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В связи с этим подход, при котором функционал данного органа предусматривает полномочия по проведению соответствующих основных антикоррупционных мероприятий в отношении глав местных администраций по контракту, а также лиц, претендующих на замещение названных должностей (в части, не затрагивающей полномочия избиркомов), представляется оптимальным.

2 Вопрос правового регулирования отдельных аспектов организации антикоррупционной работы в органах местного самоуправления

В соответствии с частью 4.1. статьи 12.1. Федерального закона «О противодействии коррупции» лица, замещающие муниципальные должности (к категории которых относится глава муниципального образования), 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 названного федерального закона 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.

Вместе с тем, в силу особенностей статуса и процедуры наделения полномочиями лиц, замещающих должности глав муниципальных образований полагаем, что определять порядок уведомления о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, а также регулировать иные вопросы, по которым для указанных лиц антикоррупционным законодательством установлены ограничения или запреты, представляется допустимым представительному органу муниципального образования, которому в соответствии с частью 5 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава такого административно-территориального образования подконтролен и подотчетен.

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

Подход, при котором лица, замещающие должности глав муниципальных образований, уведомляют о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения представительный орган муниципального образования или комиссию представительного органа муниципального образования, созданную для рассмотрения подобных ситуаций, представляется оптимальным.

1 Вопрос применения некоторых положений законодательства о рынке ценных бумаг и связанных с ними норм законодательства о противодействии коррупции

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 1 Федерального закона «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» (далее - Федеральный закон № 79-ФЗ) к иностранным финансовым инструментам относятся договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами и определенные статьей 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» (далее - Федеральный закон № 39-ФЗ), если хотя бы одной из сторон такого договора являются нерезидент и (или) иностранная структура без образования юридического лица.

Таким образом, владение производным финансовым инструментом предусматривает наличие у служащего прав стороны договора в отношении производного финансового инструмента, как он определен статьей 2 Федерального закона № 39-ФЗ.

Договор инвестиционного страхования жизни, предусматривающий обязанность страховщика уплачивать инвестиционных доход, величина которого зависит от изменения цен на ценные бумаги, курса соответствующей валюты, величины процентных ставок, уровня инфляции, значений, рассчитываемых на основании цен производных финансовых инструментов, значений различных показателей и относительно которых неизвестно, наступят они или нет (статья 2 Федерального закона № 39-ФЗ), (далее - договор инвестиционного страхования жизни со встроенным производным финансовым инструментом), не является производным финансовым инструментом.

Гражданин, являющийся стороной по договору инвестиционного страхования жизни, имеет право на доход от инвестиционной деятельности, при этом не вправе совершать юридически значимые действия, касающиеся производного финансового инструмента.

С учетом изложенного договор инвестиционного страхования жизни со встроенным производным финансовым инструментом, стороной в котором (страховщиком) является нерезидент Российской Федерации, не следует рассматривать как иностранный финансовый инструмент, определенный Федеральным законом № 79-ФЗ, только потому, что в данный договор встроен производный финансовый инструмент.

Данный подход не противоречит позиции Минтруда России, изложенной в письме от 09.02.2018 № 18-2/10/В-877, по вопросу заключения договоров инвестиционного страхования жизни отдельным категориям лиц, на которых распространяется запрет, предусмотренный Федеральным законом № 79-ФЗ.

2 Вопрос соблюдения требований антикоррупционного законодательства в случаях приобретения паев инвестиционных фондов

Согласно положениям части 1 статьи 10 Федерального закона «Об инвестиционных фондах», паевой инвестиционный фонд (далее – фонд) предполагает объединение переданного в доверительное управление имущества разных учредителей управления, и имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой управляющей компанией.

Имущество, составляющее фонд, в соответствии с частью 2 статьи 11 названного Федерального закона, является общим имуществом владельцев инвестиционных паев и принадлежит им на праве общей долевой собственности.

Таким образом, в случае владения должностными лицами их супругами или несовершеннолетними детьми, на которых распространяются требования Федерального закона от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ, инвестиционными паями (паем) фонда, в общем имуществе которого имеются иностранные финансовые инструменты, будет нарушен соответствующий запрет владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.