ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Большая Черёмушкинская улица, д. 34
г. Москва, 117218
Тел./факс: (495) 719-76-02, (495) 719-73-02
E-mail: office1@izak.ru
www.izak.ru

23.09.2013 № 01-15/559

На № А4-14904 Пеш от 04.09.2013

Помощнику Президента
Российской Федерации,
заместителю председателя
президиума Совета при Президенте
Российской Федерации
по противодействию коррупции

Е.М. Школову

Уважаемый Евгений Михайлович!

В связи с Вашим обращением от 04.09.2013 № А4-14904 Пеш направляются предложения для включения в информационно-аналитические материалы по вопросам повестки дня заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Приложение: 10 л.

Директор Т.Я. Хабриева

А.М. Цирин (499)724-25-90

Вх.№ 2571

Предложения
для включения в информационно-аналитические материалы по вопросам повестки дня заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции

I. О представлении государственными служащими сведений о расходах, а также о счетах (вкладах) и наличных денежных средствах в иностранных банках, о недвижимом имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации

1. Пределы расширения запретов, ограничений и обязанностей, установленных в сфере противодействия коррупции.

Один из ключевых вопросов законотворческой деятельности последних лет – совершенствование правовых механизмов декларирования сведений об имущественном положении государственных служащих и иных лиц. Международное право предписывает государствам требовать от государственных служащих предоставления доказательств добросовестного и честного поведения, а на государство возлагается обязанность создания соответствующего юридического механизма контроля и проверки достоверности таких доказательств. При этом международно-правовые документы не содержат детальных рекомендаций относительно категорий лиц, имущественное положение которых подлежит декларированию и контролю (как правило, речь идет о государственных служащих и служащих государственной администрации), регламентации процедуры предоставления соответствующих сведений, требований относительно режима доступа к этим сведениям, а также ответственности за непредставление сведений.

В развитие требований Конвенции ООН против коррупции, рекомендаций ГРЕКО, ОЭСР и других международных организаций в Российской Федерации был принят ряд законодательных актов, существенно расширяющих сферу использования антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей.

Если раньше они устанавливались преимущественно в отношении государственных служащих, то сейчас они распространяются на все более широкий круг лиц: муниципальных служащих, работников государственных корпораций, компаний, фондов, иных организаций, занятых в сфере оказания общественно-значимых услуг. В качестве примера можно указать ограничения, налагаемые на медицинских работников и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности (им запрещено принимать от производителей лекарств подарки, денежные средства, в том числе на оплату развлечений, проезд к месту отдыха и т.д.).

В теории административного права и в законодательстве запреты, ограничения и обязанности на государственной службе рассматриваются как существенный элемент государственно-служебного правопорядка. Сейчас эти установления находятся в центре общественного внимания. В связи с этим возникают вопросы об определении границ правового регулирования, в том числе целесообразности дальнейшего расширения указанных запретов, ограничений и обязанностей, а также оптимальности применяемых в их рамках мер.

Анализ зарубежного законодательства в этой сфере позволяет сделать вывод о необходимости соблюдения ряда критериев.

В первую очередь, запреты и ограничения должны соответствовать правовому статусу должностных лиц и объему их полномочий. Отмеченный подход может быть положен в основу дифференциации запретов, ограничений и обязанностей, налагаемых на различные категории лиц, выполняющих публичные функции. При этом может быть использована концепция «коррупциогенности должности». Например, если публичное должностное лицо вправе по своему усмотрению решать многие вопросы, связанные с распределением материальных и финансовых ресурсов, то объективно его должность будет иметь коррупциогенный характер. Вместе с тем служащие, полномочия которых не связаны, с возможностью извлечения административной ренты, не должны подвергаться воздействию аналогичных запретов, ограничений и обязанностей.

Во-вторых, запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на публичных должностных лиц не должны препятствовать их профессиональной деятельности. С одной стороны, государство должно контролировать деятельность публичных должностных лиц, например, работников государственных корпораций. С другой стороны, установленные ограничения, запреты и обязанности не должны приводить к утрате работником интереса к получению результата от своей работы, быть несоразмерными и излишними. Так, в США и Канаде приняты специальные законы, направленные на детальную регламентацию льгот и преимуществ, в том числе компенсационных выплат, что сдерживает коррупционные проявления. В нашей стране далеко не во всех государственных корпорациях и компаниях, фондах заработные платы большие. В данном случае необходимо рассмотреть вопрос о применении компенсационных механизмов.

В-третьих, запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на публичных должностных лиц, не должны наносить материальный и моральный ущерб служащему. Во многих государствах предусмотрена передача активов государственных служащих в доверительное управление, что позволяет не только исключить возможные конфликты интересов, но и обеспечить полноценное управление собственностью. Вместе с тем в Российской Федерации этот механизм не до конца проработан.

Следует отметить, что абсолютные запреты (в отношении всех государственных служащих) на наличие счетов в иностранных банках установлены в очень небольшом количестве развивающихся государств, таких как Венесуэла, Нигерия, Кения, Бангладеш. В других государствах таких запретов нет, поскольку они противоречат нормам международного права (в том числе действующим в рамках интеграционных объединений). Во многом это связано с развитием процессов глобализации, стирающих границы между государствами. В качестве примера можно привести страны Европейского союза.

В ряде стран применяется дифференцированный подход, то есть допускаются запреты и ограничения в отношении отдельных категорий

государственных служащих. В частности, в США они установлены в отношении чиновников Государственного департамента, а также служащих иных ведомств, работающих за рубежом. Им запрещено участвовать в какой-либо коммерческой деятельности, осуществлять спекулятивные сделки с недвижимостью, ценными бумагами, валютой тех государств, в которые они откомандированы. Более «точечное» решение проблем, учитывающее специфику правового статуса государственных служащих, дает возможность соблюсти необходимую меру правового регулирования.

Нормы Конституции Российской Федерации (ст. 35, пункт 2 ст. 19) гарантируют равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от имущественного и должностного положения, места жительства. Положения Конституции Российской Федерации относительно имущественных прав человека и гражданина конкретизируются гражданским законодательством, определяющим основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав участниками гражданского оборота. Так, согласно статье 1205 Гражданского кодекса Российской Федерации режим собственности российских физических лиц за рубежом определяется, прежде всего, законодательством соответствующего иностранного государства в соответствии с коллизионным принципом места нахождения вещи (lex rei sitae).

Таким образом, на практике возможны отклонения от абсолютного запрета 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, обусловленные особенностями зарубежных правовых систем и недостаточностью существующих инструментов контроля за соблюдением антикоррупционных стандартов. В этой связи необходимо проведение мониторинга применения Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 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».

2. Критерии определения круга лиц, на которых должны распространяться обязанности предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о расходах.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 8, 8.1.) закрепляется обязанность лиц, замещающих определенные должности, предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о расходах. Указанные сведения предоставляются также в отношении супруг (супругов) и несовершеннолетних детей.

Вместе с тем критерии определения круга лиц, на которых должны распространяться указанные обязанности, в законе четко не определены. Например, Федеральным законом о противодействии коррупции (пункты 3.1., 4 части 1 ст. 8) обязанность декларировать свои доходы возложена на руководителей государственных (муниципальных) учреждений.

Однако есть и другие категории лиц, не только имеющих сходный правовой статус, но и подпадающих под аналогичный либо больший больший объем запретов и ограничений, антикоррупционного характера. Так, в соответствии со статьей 21 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[1] руководитель унитарного предприятия не вправе:

– быть учредителем (участником) юридического лица;

– занимать должности и заниматься другой оплачиваемой деятельностью в государственных органах, органах местного

[1] СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

самоуправления, коммерческих и некоммерческих организациях, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

– заниматься предпринимательской деятельностью;

– быть единоличным исполнительным органом или членом коллегиального исполнительного органа коммерческой организации, за исключением случаев, если участие в органах коммерческой организации входит в должностные обязанности данного руководителя.

Согласно статье 22 отмеченного Федерального закона № 161-ФЗ сделка, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия, не может совершаться унитарным предприятием без согласия собственника имущества унитарного предприятия.

Руководитель унитарного предприятия признается заинтересованным в совершении унитарным предприятием сделки в случаях, если он, его супруг, родители, дети, братья, сестры и (или) их аффилированные лица, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством Российской Федерации:

– являются стороной сделки или выступают в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;

– владеют (каждый в отдельности или в совокупности) двадцатью и более процентами акций (долей, паев) юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;

– занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;

– в иных определенных уставом унитарного предприятия случаях.

Вместе с тем, директора ГУПов и МУПов, а также их супруги и несовершеннолетние дети не обязаны предоставлять сведения о доходах.

Эти сведения, как и соблюдение вышеуказанных требований, запретов и ограничений никто не контролирует. Таким образом, меры, связанные с

проверкой сведений о доходах и расходах, предоставляемых гражданами различных категорий, должны коррелировать с объемом запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении данной категории лиц.

II. Актуальные вопросы, связанные с практической реализацией нормативных положений, связанных с организацией эффективного контроля за соблюдением антикоррупционных стандартов.

1. Отказ близких родственников от представления должностному лицу сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Одним из наиболее дискуссионных механизмов противодействия коррупции, закрепленных в Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», является предоставление должностными лицами 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.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что ответственность государственного служащего в случае невыполнения обязанности представления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера наступает в любом случае (Например, Решение Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области по делу № 2-2121/2010).

Вместе с тем отказ близких родственников от представления должностному лицу сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – достаточно распространенная проблема. В отдельных случаях супруги занимают принципиальную позицию, заявляя о

недопустимости распространения на них обязанностей, установленных для государственных служащих, поскольку они не наделены данным статусом.

Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» предусматриваются случаи, когда представление указанных сведений не возможно по независящим от государственного служащего причинам. В соответствии с пунктом 9 данного Указа в случае непредставления по объективным причинам государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей данный факт подлежит рассмотрению на соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

По итогам рассмотрения данного вопроса, комиссия принимает одно из следующих решений:

а) признать, что причина непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является объективной и уважительной;

б) признать, что причина непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей не является уважительной. В этом случае комиссия рекомендует государственному служащему принять меры по представлению указанных сведений;

в) признать, что причина непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей необъективна и является способом уклонения от представления указанных

сведений. В этом случае комиссия рекомендует руководителю государственного органа применить к государственному служащему конкретную меру ответственности.

В связи с этим возникает вопрос о поиске критериев объективности и уважительности причин непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Следует отметить, что непредставление сведений может быть направленно на сокрытие имущества и доходов и происходить как по взаимной договоренности супругов, так и без нее, по умыслу государственного служащего. В связи с этим позиция комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов должна быть более активной.

В частности, Комиссии или подразделению по профилактике коррупционных и иных правонарушений может быть предоставлена возможность запроса соответствующей информации (сведений) напрямую у супруга. Это позволит также более эффективно решать вопрос об объективности и уважительности причин непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. При этом супруги могут предупреждаться об административной ответственности за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности.

2. Занятие иной оплачиваемой деятельностью

Наряду с совершенствованием мер по декларированию доходов и расходов целесообразно дальнейшее развитие положений законодательства о государственной службе, посвященных условиям занятия иной оплачиваемой деятельностью.

В соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. При этом у представителя нанимателя, а также у комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов отсутствуют полномочия запретить служащему заниматься иной оплачиваемой деятельностью.

Вместе с тем указанная комиссия дает согласие на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. Такое согласие гражданин обязан получать в течение двух лет после увольнения с гражданской службы.

Для устранения отмеченной несогласованности предлагается предусмотреть в Федеральном законе № 79-ФЗ условие получения предварительного письменного согласия представителя нанимателя на занятие государственным служащим иной оплачиваемой деятельностью. В качестве такого условия может выступать источник получения доходов.

Заместитель руководителя
Центра публично-правовых исследований А.М. Цирин