Разъяснения Минтруда России от 17 июля 2013 г.

По применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции

I.О представлении сведений о расходах

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ) лицо, замещающее (занимающее) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ (далее – служащие (работники)), обязано представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) (далее – сделка), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка (далее – сведения о расходах).

1. Лица, обязанные представлять сведения о расходах.

Представление сведений о расходах является обязанностью служащих (работников), для которых установлена обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее - сведения о доходах), а также о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

2. Сведения о расходах представляются в случае, если:

сделка совершена в отчетный период с 1 января 2012 г. по 31 декабря 2012 г. либо в последующие отчетные периоды (с 1 января 2013 г. по 31 декабря 2013 г. и т.д.). При совершении сделок в 2011 году или ранее, сведения о расходах не представляются;

сумма одной (каждой) сделки превышает общий доход служащего (работника) и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки (далее – общий доход).

3. Порядок представления сведений о расходах.

Сведения о расходах представляются:

посредством заполнения соответствующей справки (далее – справка о расходах), форма которой утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 310);

одновременно со сведениями о доходах;

к справке о расходах прилагается копия договора или иного документа о приобретении права собственности.

В случаях, когда супруга (супруг) лица отказывается сообщить (сообщает недостоверные) сведения о стоимости приобретенного ею (им) имущества следует принимать во внимание следующее.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации не предусмотрена возможность служащего (работника), обнаружившего, что в представленной им в кадровую службу федерального государственного органа справке о расходах не отражены или не полностью отражены какие-либо сведения либо имеются ошибки, представить уточненные сведения о расходах, а также не содержится право обратиться с заявлением о невозможности по объективным причинам представить сведения о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В этой связи, представленные сведения о расходах, вызывающие сомнения в их достоверности (в том числе на предмет соответствия доходов расходам), являются основанием для осуществления проверки (подпункт «а1» пункта 10 Положения 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, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065).

С учетом результатов анализа сведений о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей служащего (работника), наличия заявления служащего (работника) о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, может приниматься решение о необходимости осуществления контроля за расходами.

4. Срок представления сведений о расходах:

при совершении сделки в 2012 г. - до 1 июля 2013 г.;

при совершении сделки в 2013 г. – до 1 апреля (Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации, федеральные министры, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации в Администрации Президента Российской Федерации) или до 30 апреля 2014 г. (федеральные государственные служащие, служащие Банка России, работники Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами).

5. Период, за который учитываются доходы лица и его супруги (супруга) для определения их общего дохода.

При расчете общего дохода служащего (работника), представляющего сведения о расходах за 2012 год, и его супруги (супруга) суммируются доходы, полученные ими за отчетные периоды (с 1 января по 31 декабря 2009, 2010, 2011 гг.) вне зависимости от того, замещал ли (занимал ли) служащий (работник) должности, включенные в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами, весь обозначенный период или нет, а также вне зависимости от места осуществления трудовой деятельности (на территории Российской Федерации, за рубежом). При этом доход за 2012 год может также являться источником получения средств, за счет которых приобретено имущество, что указывается в справке о расходах (ссылка 4 к справке о расходах).

6. Порядок заполнения справки о расходах.

При заполнении строки «Источниками получения средств, за счет которых приобретено имущество, являются» подлежат отражению все источники получения средств с указанием сумм, полученных от каждого источника. При этом, в данном случае законодательством не предусмотрено представление документов, подтверждающих источники получения средств.

В случае, если для приобретения вышеуказанного имущества были использованы доходы (часть дохода) несовершеннолетних детей, данный факт указывается в справке о расходах в качестве источника получения средств, за счет которых приобретено имущество (ссылка 4 к справке о расходах).

II. О контроле за соответствием расходов доходам

1. Контроль за расходами осуществляется при наличии оснований и принятии соответствующего решения (статья 4 Федерального закона № 230-ФЗ).

В случае если сведения о расходах за отчетный период были представлены в срок и в установленном порядке (ранее), представлять их повторно в тот период, когда осуществляется контроль за расходами, не требуется (они имеются в личном деле).

2. В рамках контроля за расходами у лица могут быть истребованы:

сведения о доходах за три последних года, предшествующих приобретению имущества, в том случае если служащий (работник) ранее не замещал (занимал) должность, включенную в перечень, утвержденный нормативными правовыми актами, и не представлял таких сведений;

сведения, подтверждающие источники получения средств, за счет которых совершена сделка.

3. Результаты, полученные в ходе осуществления контроля за расходами, подлежат рассмотрению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в случае принятия такого решения лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами.

4. Согласно части 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ в случае, если в ходе осуществления контроля за расходами выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в трехдневный срок после его

завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации.

При направлении материалов, полученных в результате осуществления контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации следует учитывать, что материалы должны соответствовать требованиям, установленным статьей 71 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предъявляемым к письменным доказательствам.

При этом, материалы (справки о доходах, расходах, иные дополнительные материалы, полученные в ходе проверки) рекомендуется направлять с сопроводительным письмом за подписью лица, принявшего решение об осуществлении контроля за расходами, в котором указываются основание направления материалов (часть 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ), перечень прилагаемых документов.

III. О размещении в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера

Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах в соответствии с Порядком размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера 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 Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613, в том числе за предшествующие годы, не подлежат удалению и должны находиться в открытом доступе (размещены на официальных сайтах) в течение всего периода замещения служащим (работником) в данном государственном органе (организации) должности, включенной в соответствующий перечень, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

IV. О применении статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

1. У бывшего государственного (муниципального) служащего, замещавшего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязанность обращаться за согласием комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (часть 1 статьи 12) не возникает в следующих случаях:

поступления его на службу (работу) в государственный (муниципальный) орган по служебному контракту (трудовому договору), договору о выполнении работ, оказании услуг;

заключения гражданско-правового договора о выполнении работ, оказании услуг стоимостью менее 100 тыс. руб. в месяц.

2. У представителя нанимателя (работодателя) обязанность в десятидневный срок сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с

бывшим государственным (муниципальным) служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы не возникает в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе.

V. О реализации федеральными государственными органами пункта 22 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»

1. Определение организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществляется федеральным государственным органом самостоятельно, исходя из предмета и цели деятельности организации, которыми могут являться содействие в реализации функций, возложенных на федеральный государственный орган в установленной сфере, обеспечение исполнения задач, стоящих перед федеральным государственным органом. Также следует учитывать, предусматривается ли в уставных (учредительных) документах организаций осуществление ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; хранение и распределение материально-технических ресурсов.

2. Формирование перечня должностей в организациях, предусмотренного подпунктом «а» пункта 22 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 309), при назначении на которые граждане и при замещении которых работники будут обязаны представлять сведения о доходах, следует осуществлять с учетом раздела III перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557, и других функций организации, при реализации которых могут возникать коррупционные риски. При этом необходимо учитывать серьезность коррупционного правонарушения, которое может совершить служащий (работник), замещающий соответствующую должность, не создавая необоснованного расширения данного перечня должностей.

3. Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера работниками организаций и их проверка.

В соответствии с пунктами 3 и 4 части 1 статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ) граждане, претендующие на замещение отдельных должностей, включенных в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях,

создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и лица, замещающие указанные должности (далее – работники подведомственных организаций), сведения 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 (далее – сведения о доходах) обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю).

В соответствии с подпунктом «д» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации № 309 работники подведомственных организаций представляют сведения о доходах в подразделения федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностным лицам, ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений).

Руководитель федерального государственного органа для работников подведомственных организаций (за исключением руководителя такой организации) работодателем не является, в связи с чем он не обладает полномочиями применять к данным лицам дисциплинарные взыскания, установленные статьей 192 Трудового кодекса Российской Федерации, в том числе увольнение в связи с утратой доверия к работнику со стороны работодателя (в случае непринятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставления или представления заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей).

Кроме того, кадровая служба федерального государственного органа не располагает какими либо сведениями о работнике подведомственной организации (семейное положение, наличие детей, в том числе несовершеннолетних, место проживания, имущественное положение и т.д.), что не позволяет оценить достоверность и полноту всех сведений, представленных работниками подведомственных организаций.

В этой связи, рациональным является подход, при котором сведения о доходах представляются лицами, для которых работодателем является руководитель федерального государственного органа (его представитель), - в федеральный государственный орган, лицами, для которых работодателем является руководитель подведомственной организации, – в подведомственную организацию. Подведомственная организация осуществляет прием и анализ данных сведений, после чего передает их в федеральный государственный орган. При этом полномочия по направлению всех запросов (касающихся осуществления оперативно-розыскной деятельности или ее результатов, в органы прокуратуры Российской Федерации, федеральные государственные органы, в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные

органы федеральных государственных органов, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения) реализует федеральный государственный орган, в том числе по представлению руководителя подведомственной организации.

Аналогичный подход следует использовать при осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих должности, включенные в соответствующие перечни должностей, в подведомственных организациях.

VI. Иные вопросы

1. Критерии уважительности причин непредставления сведений о доходах супруга (супруги) или несовершеннолетнего ребенка.

Законодательством Российской Федерации перечень уважительных и объективных причин не установлен. В этой связи, при принятии решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов следует исходить из оценки всей совокупности имеющихся сведений, содержащихся в заявлении государственного служащего (работника), в том числе пояснений государственного служащего (работника) в отношении мер, предпринятых им в целях получения необходимых сведений, иных материалов, свидетельствующих о невозможности представить указанные сведения (например, супруги при юридически оформленном браке фактически не проживают друг с другом и (или) между ними существуют личные неприязненные отношения, супруг (супруга) признан безвестно отсутствующим, находится в розыске и т.д.).

2. Представление сведений о доходах в случае отстранения от должности.

Статьей 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) установлено, что гражданин, претендующий на замещение должности государственной гражданской службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также государственный гражданский служащий, замещающий должность государственной гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи.

Статьей 32 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривается отстранение от замещаемой должности (по различным видам оснований). Вместе с тем, это не влечет освобождение от обязанности служащего по представлению сведений о доходах.

3. Применение взысканий за коррупционные правонарушения.

Статьей 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ установлен специальный порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, отличный от общего порядка применения дисциплинарных взысканий за совершение дисциплинарного проступка (за неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей), установленного частью 1 статьи 58 Федерального закона № 79-ФЗ.

За несоблюдение служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом № 79-ФЗ, Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами, налагаются взыскания (замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии). Данные взыскания налагаются на служащего в соответствии с порядком, установленным в статье 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ, и 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 соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия), - и на основании рекомендации указанной комиссии.

В соответствии с пунктом 28 Положения 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, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 (далее – Положение о проверке), должностному лицу, уполномоченному назначать гражданина на должность федеральной государственной службы или назначившему служащего на должность федеральной государственной службы, в установленном порядке представляется доклад, который может содержать выводы о применении к служащему мер юридической ответственности или об отсутствии оснований для применения к служащему мер юридической ответственности.

Как следует из пункта 31 Положения о проверке указанное должностное лицо, рассмотрев доклад и соответствующее предложение, вправе принять одно из следующих решений:

1) применить к служащему меры юридической ответственности. В случае принятия должностным лицом данного решения в соответствии с частью 1 статьи 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ представителем нанимателя издается приказ о применении к служащему взыскания, предусмотренного статьями 59.1 и 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ;

2) представить материалы проверки в комиссию. В случае принятия должностным лицом данного решения в соответствии с подпунктом «а» пункта 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 (далее – Положение о комиссии), руководителю государственного органа необходимо направить в комиссию представление, а также материалы проверки, свидетельствующие:

о представлении служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных подпунктом «а» пункта 1 Положения о проверке;

о несоблюдении служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

Пунктом 22 Положения о комиссии предусмотрено, что по итогам рассмотрения вышеуказанного вопроса комиссия принимает одно из следующих решений:

а) установить, что сведения, представленные служащим в соответствии с подпунктом «а» пункта 1 Положения о проверке, являются достоверными и полными;

б) установить, что сведения, представленные служащим в соответствии с подпунктом «а» пункта 1 Положения о проверке, являются недостоверными и (или) неполными. В этом случае комиссия рекомендует руководителю государственного органа применить к служащему конкретную меру ответственности.

Во всех вышеуказанных случаях решение о применении к служащему мер юридической ответственности оформляется приказом руководителя государственного органа.

Кроме того, статьей 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ не предусмотрено право представителя нанимателя снять со служащего взыскание за коррупционное правонарушение по собственной инициативе, по письменному заявлению служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя. Вместе с тем, частью 7 статьи 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ установлено право служащего обжаловать наложенное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Учитывая изложенное, а также Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 г., утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. (вопрос 14), служащий не может быть привлечен к административной ответственности по статье 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Кроме того, КоАП не предусматривает ответственность служащих за несоблюдение ограничений, связанных с прохождением государственной гражданской службы.