

ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЛАСТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Субъектами антикоррупционной политики Российской Федерации наряду с государственными и муниципальными служащими являются также должностные лица государственных и муниципальных корпораций (компаний), фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, государственных корпораций (компаний), фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Из указанного перечня субъектов, на которых распространяются отдельные запреты и ограничения, возлагаются обязанности, следует отметить организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Понятие «Организация» в понимании антикоррупционного законодательства отражено в Методических рекомендациях по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, утвержденных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации 08.11.2013, и определено как юридическое лицо независимо от формы собственности, организационно-правовой формы и отраслевой принадлежности.

Согласно ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Согласно положений ст. 12.2 Федерального закона «О противодействии коррупции», на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные для федеральных государственных служащих, проходящих службу в

соответствующих федеральных государственных органах, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами федеральных государственных органов.

Из указанных норм следует, что к таким организациям следует относить государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные органами государственной власти и местного самоуправления.

Что касается упоминания в Федеральном законе «О противодействии коррупции» об организациях, созданных для исполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, полагаем, что указанное понятие не подлежит узкому толкованию.

Из анализа положений Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) следует, что нормы антикоррупционного законодательства могут устанавливаться и регулироваться законами и подзаконными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в части, не противоречащей нормам федерального законодательства.

В частности, статьями 71 и 72 Конституции определены отрасли исключительного ведения Российской Федерации, а также совместного ведения с субъектами федерации.

Согласно ст. 73 Конституции, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

В соответствии с п. 4 ст. 76 Конституции вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Нормами ст.ст. 71 и 72 Конституции вопросы регулирования в сфере антикоррупционной деятельности не определены.

В соответствии с пп. 5, 6 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» одним из направлений деятельности органов государственной власти в вопросах противодействия коррупции является введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области, а также унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей.

Из анализа указанных положений Конституции и Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» следует, что законодателем представлена возможность субъектам федерации самостоятельно регулировать отдельные вопросы в сфере противодействия коррупции, установления единых прав, требований, ограничений и запретов к субъектам антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

Кроме того, статьями 71 и 72 Конституции установлены основные сферы деятельности, задачи органов государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации, которые охватывают фактически все сферы деятельности, для реализации которых созданы подведомственные органам государственной власти Мурманской области организации.

В соответствии с п. 26 Указа Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» руководителям организаций, создаваемыми для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, надлежит обеспечить ознакомление лиц, замещающих отдельные должности, с настоящим Указом и принятыми в целях его реализации соответственно нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, локальными нормативными актами государственных организаций, создаваемых на основании федеральных законов.

Возвращаясь к тем обязанностям, запретам и ограничениям, которые возлагаются антикоррупционным законодательством на указанных субъектов следует отметить, что круг субъектов таких ограничений даже среди самих организаций разной организационно-правовой формы отличается, а также содержатся коллизионные нормы в законодательстве.

В соответствии с требованиями ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», одной из мер по противодействию коррупции является предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

В Федеральном законе «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» понятия «конфликт интересов» не содержится, однако статьей 21 указанного закона предусмотрено, что руководитель унитарного предприятия не вправе быть учредителем (участником) юридического лица, занимать должности и заниматься другой оплачиваемой деятельностью в государственных органах, органах местного 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.

Кроме того, статьей 22 указанного Федерального закона установлено, что 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; занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной сделки с унитарным предприятием.

Согласно ч. 2 указанной статьи, руководитель унитарного предприятия должен доводить до сведения собственника имущества унитарного предприятия информацию о юридических лицах, в которых он, его супруг, родители, дети, братья, сестры и (или) их аффилированные лица, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством Российской Федерации, владеют двадцатью и более процентами акций (долей, паев) в совокупности; о юридических лицах, в которых он, его супруг, родители, дети, братья, сестры и (или) их аффилированные лица, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством Российской Федерации, занимают должности в органах управления; об известных ему совершаемых или предполагаемых сделках, в совершении которых он может быть признан заинтересованным.

Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия и которая совершена с нарушением требований, предусмотренных настоящей статьей, может быть признана недействительной по иску унитарного предприятия или собственника имущества унитарного предприятия (ч. 3 ст. 22 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Указанные нормы частично тождественны такому понятию как «конфликт интересов», используемому в антикоррупционном законодательстве, и являются одним из элементов действий, создающих такую ситуацию.

Еще одной обязанностью определенных должностных лиц организаций является декларирование сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Согласно п. 3, 3.1, 4 ч. 1 статьи 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», 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 обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) 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; граждане, претендующие на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений; лица, замещающие должности, указанные в пунктах 1.1 - 3.1 настоящей части.

Постановлением Правительства Мурманской области от 26.03.2013 № 132-ПП «О представлении гражданами, поступающими на работу на должность руководителя государственной областной организации, и руководителями государственных областных организаций сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» регламентируется представление гражданами, поступающими на работу на должность руководителя государственной областной организации Мурманской области, и руководителями государственных областных организаций Мурманской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера.

Особенности применения антикоррупционного законодательства наблюдаются в деятельности государственных и муниципальных учреждений.

В соответствии со ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием.

Типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные. При этом статья 27 указанного закона предусматривает такое понятие, как «конфликт интересов» и устанавливает, что для целей настоящего Федерального закона лицами, заинтересованными в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе сделок, с другими организациями или гражданами (далее - заинтересованные лица), признаются руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью, если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются участниками, кредиторами этих организаций либо состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях или являются кредиторами этих граждан. При этом указанные организации или граждане являются поставщиками товаров (услуг) для некоммерческой организации, крупными потребителями товаров (услуг), производимых некоммерческой организацией, владеют имуществом, которое полностью или частично образовано некоммерческой организацией, или могут извлекать выгоду из пользования, распоряжения имуществом некоммерческой организации.

Заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации.

Заинтересованные лица обязаны соблюдать интересы некоммерческой организации, прежде всего в отношении целей ее деятельности, и не должны использовать возможности некоммерческой организации или допускать их

использование в иных целях, помимо предусмотренных учредительными документами некоммерческой организации.

Под термином «возможности некоммерческой организации» в целях настоящей статьи понимаются принадлежащие некоммерческой организации имущество, имущественные и неимущественные права, возможности в области предпринимательской деятельности, информация о деятельности и планах некоммерческой организации, имеющая для нее ценность.

В случае, если заинтересованное лицо имеет заинтересованность в сделке, стороной которой является или намеревается быть некоммерческая организация, а также в случае иного противоречия интересов указанного лица и некоммерческой организации в отношении существующей или предполагаемой сделки, обязано сообщить о своей заинтересованности органу управления некоммерческой организацией или органу надзора за ее деятельностью до момента принятия решения о заключении сделки (в бюджетном учреждении - соответствующему органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя); сделка должна быть одобрена органом управления некоммерческой организацией или органом надзора за ее деятельностью (в бюджетном учреждении - соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя).

Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность и которая совершена с нарушением требований настоящей статьи, может быть признана судом недействительной.

Заинтересованное лицо несет перед некоммерческой организацией ответственность в размере убытков, причиненных им этой некоммерческой организации. Если убытки причинены некоммерческой организации несколькими заинтересованными лицами, их ответственность перед некоммерческой организацией является солидарной.

Анализируя указанные нормы, усматривается сходство норм ст. 22 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и ст. 27 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и преследование единой цели, установленной Федеральным законом «О противодействии коррупции», однако закон, регулирующий деятельность некоммерческих организаций, расширяет субъектный состав для таких ограничений, которыми признаются руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью.

При этом нормы, регулирующие декларирование доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» отсутствуют, в связи с чем следует руководствоваться общими нормами, установленными Федеральным законом «О противодействии коррупции» и региональными нормативными правовыми актами, ссылка на которые приведена выше.