

Информационное письмо

по вопросам, связанным с возможностью распространения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, на работников отдельных организаций субъектов Российской Федерации

Настоящее Информационное письмо подготовлено Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в рамках реализации полномочий, предусмотренных подпунктом "в" пункта 25 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции", а также в целях оказания консультативной помощи по вопросам, связанным с возможностью распространения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции (далее – антикоррупционные стандарты), на работников отдельных организаций субъектов Российской Федерации (далее – региональные подведомственные организации).

В Минтруд России на периодической основе поступает информация о реализации в региональных подведомственных организациях практик, которые могут свидетельствовать о нарушении законодательства Российской Федерации.

В связи с этим полагаем целесообразным принять меры, направленные на исключение нижеуказанных практик, в том числе в ходе реализации органами субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – региональный антикоррупционный орган) задач и функций, предусмотренных соответственно подпунктами "б" и "в" пункта 6 и подпунктами "и" и "о" пункта 7 Типового положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 "О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции".

Следует отметить, что федеральные нормативные правовые акты предусматривают такую категорию организаций, как "организация, созданная (создаваемая) для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом". Для отдельных работников таких организаций федеральными законами, в том числе Трудовым кодексом Российской Федерации установлена обязанность соблюдения антикоррупционных стандартов.

Вместе с тем понятие "организация, созданная для выполнения задач, поставленных перед органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации" встречается только в вышеназванном Типовом положении.

Как следствие, организация антикоррупционной работы в отношении региональных подведомственных организаций начинается с определения категории таких организаций. Как правило, к ним относятся организации, отвечающие одной или нескольким из следующих характеристик:

а) созданы в организационно-правовой форме государственного учреждения субъекта Российской Федерации или государственного унитарного предприятия субъекта Российской Федерации;

- б) находятся в ведении органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- в) учреждены субъектом Российской Федерации;
- г) более 50 процентов акций (долей) уставного капитала принадлежит субъекту Российской Федерации;
- д) наличие у субъекта Российской Федерации специального права на участие в управлении (например, "золотая акция").¹

В настоящем Информационном письме под региональными подведомственными организациями понимаются обозначенные выше категории организаций.

Также с учетом изложенного важно принимать во внимание, что особенности правового статуса работников региональных подведомственных организаций федеральными нормативными правовыми актами в сфере противодействия коррупции не определены.

Законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции, по общему правилу, не предусматривает обязанность работников региональных подведомственных организаций соблюдать антикоррупционные стандарты, аналогичные соответствующим стандартам, установленным для должностных лиц органов публичной власти, за исключением, например:

а) обязанности руководителя государственного учреждения субъекта Российской Федерации представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (см. часть пятую статьи 275 Трудового кодекса Российской Федерации);

б) обязанности руководителя государственного унитарного предприятия субъекта Российской Федерации соблюдать установленные для этой категории лиц запреты (см. пункт 2 статьи 21 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях");

в) обязанности руководителя региональной подведомственной организации, руководителя и работников контрактной службы рассматриваемой организации, контрактного управляющего региональной подведомственной организации, работника, являющегося членом комиссии такой организации по осуществлению закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее – закупки), при осуществлении закупок принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее – Федеральный закон "О противодействии коррупции"). Также обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов распространяется на работников некоммерческих организаций в соответствии со статьей 27 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ

¹ Региональными подведомственными организациями могут быть не только государственные учреждения субъекта Российской Федерации или государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации, но и, например, автономные некоммерческие организации.

"О некоммерческих организациях", педагогических работников в соответствии с пунктом 33 статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", медицинских или фармацевтических работников в соответствии со статьей 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и лиц, осуществляющих деятельность в сфере физической культуры и спорта, в соответствии со статьей 26² Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации".

Данные обстоятельства обуславливают институциональные рамки возможностей региональных антикоррупционных органов и региональных подведомственных организаций в части реализации возложенных задач в сфере противодействия коррупции. Кроме того, из этого следует, что права и обязанности работников таких организаций во многом регулируются именно трудовым законодательством Российской Федерации.

В указанных обстоятельствах обращаем внимание, что право на труд, равно как и право на осуществление предпринимательской деятельности, гарантированы Конституцией Российской Федерации и в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации не могут быть ограничены нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Таким образом, важным является недопущение ограничения прав и свобод работников региональных подведомственных организаций и установления для региональных подведомственных организаций и их работников требований, не предусмотренных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

Учитывая изложенное, по мнению Минтруда России, при реализации в региональных подведомственных организациях положений статьи 13³ Федерального закона "О противодействии коррупции" не следует применять следующие практики, устанавливающие необоснованные ограничения в отношении работников таких организаций.

1. Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах).

Трудовой кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О противодействии коррупции" не возлагают обязанность представления сведений о доходах на работников региональных подведомственных организаций (за исключением руководителя государственного учреждения субъекта Российской Федерации).

Работники, осуществляющие руководство отдельными направлениями деятельности организации (например, художественный руководитель театра, осуществляющий руководство творческой и художественной деятельностью театра, научный руководитель научной организации, обеспечивающий формирование приоритетных направлений и (или) тематики научных исследований) или отдельными структурными подразделениями организации, в том числе филиалами, представительствами или иными обособленными структурными подразделениями, без возложения на них функций единоличного исполнительного органа организации, не относятся к категории руководителя государственного

учреждения субъекта Российской Федерации и не входят в рассматриваемую категорию.

Таким образом, поскольку представление сведений о доходах напрямую затрагивает права и свободы человека и гражданина, установление такой обязанности в отношении лиц, не относящихся к категории руководителя государственного учреждения субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, а также локальным актом региональной подведомственной организации не допускается.

2. Запрет на осуществление трудовой деятельности в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей).

Для работников региональных подведомственных организаций федеральными нормативными правовыми актами не предусмотрен названный запрет.

В связи с этим в такой организации работники, находящиеся в близком родстве или свойстве, могут осуществлять трудовую деятельность, в том числе в условиях непосредственной подчиненности или подконтрольности.

Вместе с тем региональной подведомственной организации или, например, ее учредителю целесообразно разработать порядок и механизм реагирования на факты возникновения личной заинтересованности у работников региональных подведомственных организаций в случае работы в одной организации родственников (свойственников). Такой порядок и механизмы в первую очередь должны способствовать оперативному реагированию регионального антикоррупционного органа на случаи получения работниками региональных подведомственных организаций неправомерной выгоды в ситуации конфликта интересов. При этом указанные порядок и механизмы не должны ограничивать законные права и свободы работников региональной подведомственной организации. Так, будет являться неправомерным установление запрета на трудоустройство соответствующих лиц либо их увольнение, а также совершение иных юридически значимых действий, ограничивающих право на труд.

При разработке подобного порядка важно учитывать необходимость тщательного анализа трудовых отношений между родственниками с позиции подчиненности или подконтрольности, наличия у них полномочий, способствующих реализации личной заинтересованности.

Например, в ситуации, когда такие полномочия отсутствуют, может проводиться периодический контроль трудовых отношений работников-родственников (свойственников) с целью отслеживания возможных изменений в характере таких отношений. Если соответствующие полномочия имеются, целесообразно рассмотреть возможность изменения процедур принятия решений, установления дополнительного контроля (согласования) за принятыми решениями, их оценки и т.д.

При этом реализуемые в региональной подведомственной организации меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 13³ Федерального закона "О противодействии коррупции" не должны подменять собой запрет на работу близких родственников (свойственников). Урегулирование конфликта интересов посредством увольнения

работника ограничит его конституционное право на труд. В указанных обстоятельствах, если законодательством Российской Федерации не установлен запрет на работу близких родственников (свойственников), увольнение не может рассматриваться как адекватная и соразмерная мера по урегулированию конфликта интересов.

Региональному антикоррупционному органу необходимо оперативно реагировать на поступившие сообщения в части работы родственников в одной региональной подведомственной организации, надлежащим образом их оценивать. Дополнительно анализировать ситуации, при которых в подведомственной организации на управленческих должностях работают родственники, уделять таким ситуациям повышенное внимание, не ограничивая при этом ни организацию, ни ее работников. Наиболее часто коррупционные риски проявляются при распределении внутри региональной подведомственной организации привилегий и благ (повышенные заработные платы, дополнительные надбавки, премии, назначение без соответствующего образования, стажа работы, "льготный" режим труда и отдыха и т.п.).

Кроме того, необходимо учитывать, что отдельным сферам свойственно образование трудовых (профессиональных) династий. Данное явление имеет, в частности, и положительные последствия.

Также отмечаем, что дополнительное регулирование, связанное с предотвращением и урегулированием конфликта интересов в региональных подведомственных организациях, должно учитывать, что работники таких организаций прямо не поименованы в части 3 статьи 10 Федерального закона "О противодействии коррупции".

В любом случае принимаемые решения о дополнительном регулировании, связанном с предотвращением и урегулированием конфликта интересов в региональных подведомственных организациях, не должны приводить к ограничению гарантированного Конституцией Российской Федерации права на труд и к возникновению дискриминации.

3. Запрет на осуществление предпринимательской деятельности работниками региональных подведомственных организаций, а также на их участие в управлении коммерческими или некоммерческими организациями.

Федеральными нормативными правовыми актами названный запрет в отношении работников региональных подведомственных организаций не установлен за исключением лиц, указанных в статье 21 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

Нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и локальными актами региональной подведомственной организации устанавливать данный запрет не допускается.

Вместе с тем региональной подведомственной организации или, например, ее учредителю целесообразно разработать порядок и механизм реагирования на факты возникновения личной заинтересованности у работников региональных подведомственных организаций в случае осуществления ими предпринимательской деятельности или участия в управлении организациями, осуществляющими свою

деятельность в одной сфере с региональной подведомственной организацией, в которую трудоустроен работник.

Такой порядок и механизмы в первую очередь должны способствовать оперативному реагированию регионального антикоррупционного органа на случаи получения работниками региональных подведомственных организаций неправомерной выгоды в ситуации конфликта интересов. При этом указанные порядок и механизмы не должны ограничивать законные права и свободы работников региональной подведомственной организации. Так, будет являться неправомерным установление запрета на осуществление предпринимательской деятельности работниками региональных подведомственных организаций.

4. Запрет на получение подарков.

Статьей 575 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрены случаи, при которых не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

Данной статьей не установлен запрет на получение работникам региональных подведомственных организаций в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (за исключением указанных в данной статье случаев).

Нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и локальными актами региональной подведомственной организации устанавливать данный запрет не допускается.

Вместе с тем в рамках реализации положений статьи 13³ Федерального закона "О противодействии коррупции" могут быть установлены единые подходы в отношении приобретения подарков региональными подведомственными организациями и в части дарения региональными подведомственными организациями подарков.

5. Увольнение работника региональной подведомственной организации в связи с утратой доверия.

Увольнение работника в связи с утратой доверия возможно исключительно за действия, указанные в пункте 7¹ части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации, и при условии, что соответствующий антикоррупционный стандарт установлен Трудовым кодексом Российской Федерации, другим федеральным законом, нормативным правовым актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя.

В связи с этим данное основание не может применяться в ситуациях, когда антикоррупционный стандарт устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации или локальным нормативным актом региональной подведомственной организации.

Например, руководитель государственного учреждения субъекта Российской Федерации по общему правилу не может быть уволен в связи с утратой доверия за непринятие им мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является (за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральными нормативными правовыми актами, например,

в случае непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов в сфере закупок).

Также руководитель региональной подведомственной организации не может быть уволен в связи с утратой доверия в случае непринятия в такой организации мер по предупреждению коррупции в соответствии со статьей 13³ Федерального закона "О противодействии коррупции".

Таким образом, применяемые в региональных подведомственных организациях меры по предупреждению коррупции требуют выверенного подхода. Указанные меры, с одной стороны, не должны препятствовать нормальному функционированию таких организаций, а с другой стороны, должны учитывать значимость сфер, в которых осуществляют деятельность региональные подведомственные организации, оперирование ими денежными средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, наличие коррупционных рисков, наступление которых несет риски недостижения социально значимых целей.

Дополнительно предлагаем направить настоящее письмо для учета в работе в органы местного самоуправления.