ПОВТОРНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

от 17 марта 2017 года №05-17/766

по результатам проведения повторной правовой экспертизы на приказ управления по труду правительства Еврейской автономной области от 29.10.2012 №93 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих управления по труду правительства Еврейской автономной области, за исключением должностей государственной гражданской службы Еврейской автономной области, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляется губернатором Еврейской автономной области, и урегулированию конфликта интересов» (в редакции от 17.12.2012 №98, от 12.08.2013 №01-04/45-ОД, от 03.04.2014 №35-ОД, от 02.06.2014 №53-ОД, от 08.07.2015 №47-ОД)

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 №25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело повторную правовую экспертизу приказа управления по труду правительства Еврейской автономной области от 29.10.2012 №93 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих управления по труду правительства Еврейской автономной области, за исключением должностей государственной гражданской службы Еврейской автономной области, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляется губернатором Еврейской автономной области, и урегулированию конфликта интересов» (в редакции от 17.12.2012 №98, от 12.08.2013 №01-04/45-ОД, от 03.04.2014 №35-ОД, от 02.06.2014 №53-ОД, от 08.07.2015 №47-ОД), далее - приказ от 29.10.2012 №93.

Поводом для проведения повторной правовой экспертизы послужило изменение федерального законодательства в рассматриваемой сфере правоотношений.

Предметом правового регулирования рассматриваемого приказа являются общественные отношения по поводу формирования и деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих управления по труду правительства Еврейской автономной области, за исключением должностей государственной гражданской службы Еврейской автономной области, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляется губернатором Еврейской автономной области, и урегулированию конфликта интересов.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации государственная гражданская служба, как часть административного законодательства, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Основное нормативное регулирование в данной сфере общественных отношений осуществляется:

-[Конституцией](/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) Российской Федерации;

-Федеральным законом от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции от 28.12.2016 №505-ФЗ), далее - Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ;

-Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в редакции от 28.12.2016 №505-ФЗ), далее - Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ;

-Федеральным законом от [06.10.1999 №184-ФЗ](/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 28.12.2016 №505-ФЗ), далее - Федеральный закон от [06.10.1999 №184-ФЗ](/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html);

-Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 №821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (в редакции от 22.12.2015 №650), далее - Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 №821.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ правовую основу противодействия коррупции составляют, в том числе нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется, в том числе нормативными правовыми актами государственных органов (пункт 9 части 1 статьи 5 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ).

В соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации (часть 8 статьи 19 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ).

Пунктами 1 и 8 Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 №821 утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – Положение, утвержденное Указом Президента Российской Федерации) и рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать и утвердить положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов и руководствоваться Указом при разработке названных положений.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ, пунктом 5 части 1 статьи 30 Устава Еврейской автономной области, правительство области формирует в пределах своей компетенции иные органы исполнительной власти.

Частью 1 статьи 39 Устава Еврейской автономной области установлено, что органы государственной власти в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты, обязательные к исполнению на всей территории области.

В соответствии с частью 2 статьи 39 Устава Еврейской автономной области, систему нормативных правовых актов органов государственной власти образуют Устав Еврейской автономной области, законы и постановления Законодательного Собрания области, постановления и распоряжения губернатора области, постановления и распоряжения правительства области, приказы органов исполнительной власти области, формируемых правительством области.

Таким образом, приказ от 29.10.2012 №93 принят в пределах компетенции управления по труду правительства Еврейской автономной области.

Нормы рассматриваемого приказа необходимы и достаточны для урегулирования исследуемых общественных отношений.

Вместе с тем, по результатам проведения повторной правовой экспертизы приказа от 29.10.2012 №93 выявлены противоречия федеральному законодательству, недостаточность правового регулирования.

**1.** Абзацем первым подпункта «б» пункта 12 Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих управления по труду правительства Еврейской автономной области, за исключением должностей государственной гражданской службы Еврейской автономной области, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляется губернатором Еврейской автономной области, и урегулированию конфликта интересов, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93 (далее – Положение, утвержденное приказом от 29.10.2012 №93), установлено, что основаниями для проведения заседания комиссии являются **поступившие в Управление** обращение гражданина, заявления гражданских служащих.

В соответствии с абзацем первым подпункта «б» пункта 16 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, основанием для проведения заседании комиссии является поступившие обращения граждан, заявления и уведомления государственных служащих в **подразделение кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений** либо **должностному лицу кадровой службы государственного органа, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений**, в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа.

Таким образом, абзац первый подпункта «б» пункта 12 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, не соответствует абзацу первому подпункта «б» пункта 16 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, в части не урегулирования рассмотрения обращений граждан, заявлений и уведомлений государственных служащих уполномоченного на то подразделения кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностного лица кадровой службы государственного органа, ответственного за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

**2.** В соответствии с абзацем пятым подпункта «б» пункта 16 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, в подразделение кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностному лицу кадровой службы государственного органа, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа поступает, в том числе и, **уведомление государственного служащего о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.**

Однако, в подпункте «б» пункта 12 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, данное положение отсутствует.

Таким образом, подпункт «б» пункта 12 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, не соответствует подпункту «б» пункта 16 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, в части отсутствия основания для проведения заседания комиссии.

**3.** В соответствии с подпунктом «г» пункта 12 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, одним из оснований для проведения заседания комиссии является представление начальником управления, а в его отсутствие - заместителем начальником управления материалов проверки (доклада о результатах проверки, проведенной управлением по труду), свидетельствующих о представлении гражданским служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных частью 1 статьи 3 Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее - Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

Согласно подпункту «е» пункта 1 части 1 статьи 2 и части 3 статьи 5 Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо уполномоченное им должностное лицо принимает решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, а также за расходами их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей.

Пунктом вторым статьи 13 Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ лицо, принявшее решение об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 настоящего Федерального закона, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, может предложить соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов рассмотреть результаты, полученные в ходе осуществления контроля за расходами, на ее заседании.

Таким образом, подпункт «г» пункта 12 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, не соответствует части 3 статьи 5, пункту 2 статьи 13 Федерального закона 03.12.2012 №230-ФЗ в части наделения руководителя управления, а в его отсутствие - заместителя руководителя управления полномочием, не отнесенным к его компетенции федеральным законодательством.

Кроме этого, выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), является коррупциогенным фактором, предусмотренным подпунктом «в» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96.

С целью устранения коррупциогенного фактора, предлагаю внести соответствующее изменение в подпункт «г» пункта 12 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, заменив слова «начальником управления, а в его отсутствие - заместителем начальником управления» на слова «**губернатором области либо уполномоченным им должностным лицом**».

**4.** Положение, утвержденное Указом Президента Российской Федерации, было дополнено пунктами 17.1 – 17.5, которые не нашли отражения в Положении, утвержденном приказом от 29.10.2012 №93.

**5.** В соответствии с абзацем первым и подпунктом «а» пункта 14 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, установлено, что председатель комиссии при поступлении к нему информации в соответствии с пунктом 25 Положения о проверке достоверности и полноты сведений информации, содержащей основания для проведения заседания комиссии в течение **3** рабочих дней назначает дату заседания комиссии. При этом дата заседания комиссии не может быть назначена позднее **семи** рабочих дней со дня поступления указанной информации.

Согласно абзацу первому и подпункту «а» пункта 18 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, председатель комиссии при поступлении к нему в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом государственного органа, информации, содержащей основания для проведения заседания комиссии в **10**-дневный срок назначает дату заседания комиссии. При этом дата заседания комиссии не может быть назначена позднее **20** дней со дня поступления указанной информации, **за исключением случаев, предусмотренных** [**пунктами 18.1**](http://zakon.scli.ru/#sub_181) **и** [**18.2**](http://zakon.scli.ru/#sub_182) **настоящего Положения**.

Таким образом, абзац первый и подпункт «а» пункта 14 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, не соответствует абзацу первому и подпункту «а» пункта 18 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, в части ограничения круга информации, являющейся основанием для проведения заседания комиссии, изменения сроков назначения даты заседания комиссии, а также срока, установленного для заседании комиссии со дня поступления указанной информации.

**6.** Положение, утвержденное Указом Президента Российской Федерации, дополнено пунктами 18.1, 18.2, что также не нашло отражения в Положении, утвержденном приказом от 29.10.2012 №93.

**7.** В соответствии с пунктом 15 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, заседание комиссии проводится в присутствии государственного служащего, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, или гражданина, замещавшего должность государственной службы в государственном органе. При наличии письменной просьбы государственного служащего или гражданина, замещавшего должность государственной службы в государственном органе, о рассмотрении указанного вопроса без его участия заседание комиссии проводится в его отсутствие. В случае неявки на заседание комиссии государственного служащего (его представителя) и при отсутствии письменной просьбы государственного служащего о рассмотрении данного вопроса без его участия рассмотрение вопроса откладывается. В случае повторной неявки государственного служащего без уважительной причины комиссия может принять решение о рассмотрении данного вопроса в отсутствие государственного служащего. В случае неявки на заседание комиссии гражданина, замещавшего должность государственной службы в государственном органе (его представителя), при условии, что указанный гражданин сменил место жительства и были предприняты все меры по информированию его о дате проведения заседания комиссии, комиссия может принять решение о рассмотрении данного вопроса в отсутствие указанного гражданина.

Согласно пункту 19 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, заседание комиссии проводится**, как правило,** в присутствии государственного служащего, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, или гражданина, замещавшего должность государственной службы в государственном органе. **О намерении лично присутствовать на заседании комиссии государственный служащий или гражданин указывает в обращении, заявлении или уведомлении, представляемых в соответствии с** [**подпунктом «б» пункта 16**](http://zakon.scli.ru/#sub_10162) **указанного Положения.**

Таким образом, пункт 15 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, не соответствует пункту 19 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, в части предоставления государственному служащему или гражданину лично присутствовать на заседании комиссии о чем он указывает в обращении, заявлении или уведомлении.

**8.** В соответствии с пунктом 19.1 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, в целях устранения недостаточности нормативного правового регулирования Положение, утвержденное приказом от 29.10.2012 №93, **необходимо дополнить** нормой, определяющей случаи, в соответствии с которыми заседания комиссии проводиться в отсутствие государственного служащего или гражданина.

**9.** В целях обеспечения полноты и достаточности правового регулирования Положение, утвержденное приказом от 29.10.2012 №93, **подлежит дополнению** в соответствии с пунктом 25.3 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, согласно которому по итогам рассмотрения вопроса, указанного в абзаце пятом подпункта «б» пункта 16 указанного Положения, комиссия принимает одно из следующих решений:

а) признать, что при исполнении государственным служащим должностных обязанностей конфликт интересов отсутствует;

б) признать, что при исполнении государственным служащим должностных обязанностей личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов. В этом случае комиссия рекомендует государственному служащему и (или) руководителю государственного органа принять меры по урегулированию конфликта интересов или по недопущению его возникновения;

в) признать, что государственный служащий не соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов. В этом случае комиссия рекомендует руководителю государственного органа применить к государственному служащему конкретную меру ответственности.

**10.** В связи с внесенными изменениями и дополнениями, необходимо учесть изменения пункта 26 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, а именно - по итогам рассмотрения вопросов, указанных в [подпунктах «а»](http://zakon.scli.ru/#sub_10161), [«б»](http://zakon.scli.ru/#sub_10162), [«г»](http://zakon.scli.ru/#sub_10164) и [«д» пункта 16](http://zakon.scli.ru/#sub_10165) указанного Положения, и при наличии к тому оснований комиссия может принять иное решение, чем это предусмотрено [пунктами 22 - 25](http://zakon.scli.ru/#sub_1022), [**25.1 - 25.3**](http://zakon.scli.ru/#sub_1251) и [26.1](http://zakon.scli.ru/#sub_10261) указанного Положения. Основания и мотивы принятия такого решения должны быть отражены в протоколе заседания комиссии.

В пункте 22 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, ссылка на пункты не верна, необходимо ссылаться на пункты «**18 - 21, 21.1 - 21.3**».

По смыслу подпункта «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

С целью устранения коррупциогенного фактора предлагаю Положение, утвержденное приказом от 29.10.2012 №93, дополнить нормами в соответствии с пунктами 16,17.1 – 17.5, 18.1, 18.2, 19, 19.1, 25.3 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации.

**11.** В соответствии с пунктом 33 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, копии протокола заседания комиссии **в 7-дневный срок** со дня заседания направляются руководителю государственного органа, полностью или в виде выписок из него - государственному служащему, а также по решению комиссии - иным заинтересованным лицам.

Согласно пункту 28 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, копии протокола заседания комиссии в течение **семи рабочих дней** со дня проведения заседания направляются руководителю, полностью или в виде выписок из него - гражданскому служащему, а также по решению комиссии - иным заинтересованным лицам.

Таким образом, пункт 28 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, не соответствует пункту 33 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, в части увеличения календарных дней для направления копии протокола заседания комиссии.

Вместе с тем, в ходе проведения правовой экспертизы выявлен следующий недостаток юридико-технического характера: в подпункте «б» пункта 12 Положения, утвержденного приказом от 29.10.2012 №93, указана ссылка на приказ управления от 23.05.2012 №57-ОД «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Еврейской автономной области в управлении по труду правительства Еврейской автономной области, при назначении которых государственные гражданские служащие управления по труду правительства Еврейской автономной области обязаны представлять 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», однако данный приказ **утратил силу** приказом управления по труду правительства Еврейской автономной области от [27.07.2015 №51-ОД](/content/act/bd3d98f6-f10f-4a7e-9225-7a0d5926fbb5.doc).

На основании изложенного, предлагаю привести приказ от 29.10.2012 №93 в соответствие с требованиями федерального законодательства, устранить коррупциогенные факторы и юридико-технический недостаток.

О результатах рассмотрения настоящего повторного экспертного заключения прошу в течение 30 дней с момента его поступления сообщить в отдел по Еврейской автономной области Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области по адресу: ул. Набережная, 52, г. Биробиджан, 679000.

Заместитель начальника

Главного управления

Е.В. Буйвол