



**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА  
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

*Сборник методических рекомендаций*

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 3 класса А.Е. Русецкого. – М., 2017. – 237 с.

Сборник содержит методические материалы по различным направлениям прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

В нем освещены вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, приведен положительный опыт, обращено внимание на возникающие проблемы.

Кроме того, издание содержит актуальные организационно-распорядительные документы и информационно-аналитические материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации по обозначенной теме.

Предназначен для прокурорских работников, преподавателей, представителей научных кругов.

Подготовлен коллективом работников управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Научное редактирование осуществлено Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

## СОДЕРЖАНИЕ

---

Введение.....	5-6
Общая характеристика состояния законности в сфере противодействия коррупции.....	7-8
<b>Раздел I. Основные направления надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции</b>	
§ 1. Организация надзора за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления. Использование электронных ресурсов.....	9-24
§ 2. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о контроле за расходами должностных лиц.....	24-36
§ 3. Осуществление надзора за соблюдением государственными (муниципальными) служащими установленных запретов и ограничений. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе...36-50	36-50
§ 4. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	50-59
§ 5. Деятельность прокуроров по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности.....	59-77
§ 6. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.....	77-86
§ 7. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью при выявлении преступлений коррупционной направленности.....	86-93
§ 8. Организация прокурорского надзора за соблюдением требований законодательства, регламентирующего порядок учета и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях коррупционной направленности.....	93-98
§ 9. Организация прокурорского надзора за расследованием уголовных дел коррупционной направленности.....	98-106

- § 10. Организация работы по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел коррупционной направленности..... 106-112
- § 11. Мониторинг сообщений средств массовой информации, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности.....112-121
- § 12. Организация работы по антикоррупционному правовому просвещению. Гласность в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации *(параграф подготовлен совместно с правовым управлением)*.....121-131

## **Раздел II. Отдельные направления работы прокуроров в сфере противодействия коррупции.**

- § 1. Работа органов прокуратуры по реализации мер, направленных на предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд... 132-141
  - § 2. Принятие мер органами прокуратуры по возмещению ущерба, причиненного коррупционными преступлениями..... 141-153
  - § 3. Работа по возврату из-за рубежа активов, полученных в результате коррупционных правонарушений.....153-182
  - § 4. Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности.... 182-187
  - § 5. Международное сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации в области противодействия коррупции..... 187-195
- Приложение.....196-237

## ВВЕДЕНИЕ

Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460, рассматривает коррупцию как угрозу безопасности Российской Федерации (пункт 1), а в качестве одного из основных направлений реализации стратегии определено повышение эффективности деятельности государственных органов по противодействию коррупции (подпункт «б» пункта 8).

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции») противодействие коррупции состоит из трех элементов: профилактики коррупции, борьбы с ней и минимизации (ликвидации) последних коррупционных правонарушений.

Значительная роль в реализации всех этих направлений отведена органам прокуратуры.

Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию коррупции направлена, прежде всего, на укрепление законности, защиту прав граждан и организаций, охраняемых законом интересов общества и государства.

На актуальность проводимой работы обращается особое внимание как на международной арене, так и внутри страны, в том числе ее руководством. Ярким свидетельством необходимости активной реализации полномочий прокуроров являются данные об ущербе, причиняемом преступлениями коррупционной направленности. Так, доля материального ущерба от коррупционных преступлений из года в год составляет примерно 10 % от суммы ущерба, причиняемого всеми видами преступлений в целом по России, и только за последние два с половиной года размер причиненного преступлениями коррупционной направленности материального ущерба превысил 130 млрд. руб.

С момента ратификации Россией Конвенции ООН против коррупции в 2006 году формирование антикоррупционного законодательства получило новый виток. Принято около полутора десятка новых федеральных законов, внесены изменения в три с половиной десятка существующих федеральных закона, в том числе в Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Трудовой кодекс Российской Федерации. В целях реализации законодательных новелл органами государственной власти принято более 750 нормативных правовых актов.

В настоящее время надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции организован, прежде всего, в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147, Комплексным планом мероприятий по противодействию коррупции на 2016–2018 годы, утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 04.05.2016 № 263.

Настоящие методические рекомендации разработаны с целью оказания практической помощи при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, формирования единого подхода к работе на данном направлении деятельности, повышения эффективности прокурорского надзора. Они содержат информацию об основных нормативных правовых актах и организационно-распорядительных документах, регламентирующих деятельность государственных органов в данной отрасли, а также рекомендации по организации прокурорского надзора на различных направлениях.

Методические рекомендации подготовлены для использования в работе прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

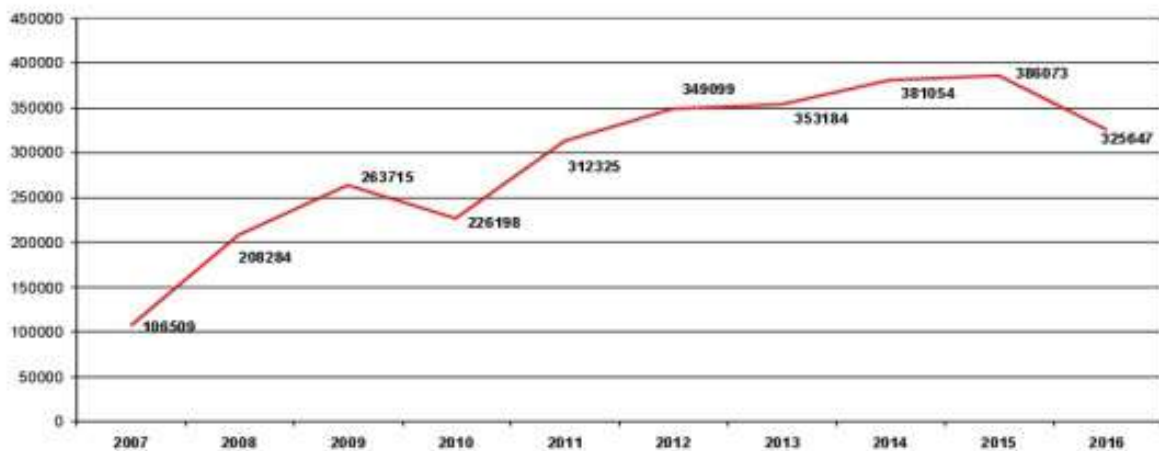
В соответствии со статьей 36 Конвенции ООН против коррупции в 2007 году в составе Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур на уровне субъектов Российской Федерации созданы специализированные подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

За 10 лет органами прокуратуры Российской Федерации выявлено свыше 3 млн. нарушений законодательства о противодействии коррупции.

Динамика и структура результатов работы свидетельствует о последовательном наращивании усилий органов прокуратуры в области противодействия коррупции.

Например, если в 2007 году таких нарушений выявлено 106,5 тыс., то в 2008 году – уже 208 тыс., а к 2016 году оно возросло до 325 тыс. В первом полугодии текущего года выявлено свыше 160 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции.

*Сведения о количестве выявленных органами прокуратуры нарушений законодательства о противодействии коррупции в динамике:*



В структуре выявленных нарушений в первом полугодии 2017 г. значимое место занимают нарушения закона о государственной и муниципальной службе – свыше 59 тыс. (36,9%), о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд – свыше 11 тыс. (7%), о государственной и муниципальной собственности – свыше 7 тыс. (4,3%).

В результате принятых мер прокурорского реагирования более 560 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Все чаще по инициативе прокуроров за коррупционные правонарушения чиновников увольняют со службы в связи с утратой доверия. За 2016 год по такому основанию уволено около 380 лиц, а в первом полугодии 2017 г. уже 377.

За совершение коррупционных правонарушений с 2007 года свыше 86 тыс. лиц по постановлениям прокуроров привлечены к административной ответственности.

За последние три с половиной года по инициативе прокуроров по статьям 19.28 КоАП РФ и 19.29 КоАП РФ наложено штрафов на общую сумму порядка 2,5 млрд. руб.

В последнее время приняты меры по обеспечению обоснованности учета количественных показателей работы в ведомственной статистической отчетности с учетом требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2016 № 528 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме К и Инструкции по его составлению». Кроме того, во исполнение поручения Генерального прокурора Российской Федерации от 17.11.2015 № 7-20д-2015 органами прокуратуры принимаются меры по исключению фактов внесения актов прокурорского реагирования, не связанных с коррупционными проявлениями.

Внесенные коррективы в формирование статистической отчетности повлияли на относительное снижение показателей работы.

Приоритетным направлением борьбы с коррупцией является пресечение наиболее опасных коррупционных проявлений – фактов взяточничества.

В первом полугодии текущего года в целом по стране зарегистрировано 18 383 преступления коррупционной направленности, что на 13,9 % меньше показателей аналогичного периода прошлого года (21 359). Снижение зафиксировано во всех федеральных округах, за исключением Северо-Кавказского федерального округа, где отмечен рост числа указанных преступлений на 21,4 % (1316).

Наблюдается значительное уменьшение случаев регистрации преступлений, связанных со взяточничеством (статьи 290, 291, 291.1 и 291.2 Уголовного кодекса Российской Федерации). Так, за 6 месяцев 2017 г. правоохранительными органами выявлено 7140 таких преступлений, что на 27,5 % меньше аналогичного периода прошлого года (9843), причем 46 % (3281) всех зарегистрированных деяний обозначенной категории составили факты мелкого взяточничества, в Приволжском федеральном округе – 53,7 %. В некоторых регионах преступления, квалифицируемые по статье 291<sup>2</sup> УК РФ, насчитывали абсолютное большинство.



## РАЗДЕЛ I.

# ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

### § 1. Организация надзора за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления. Использование электронных ресурсов

*1. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.*

Основным законодательным актом, регламентирующим правоотношения при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах), является Федеральный закон «О противодействии коррупции», которым установлена данная обязанность и определен круг лиц, на которых она распространяется (статьи 8 и 12<sup>1</sup>).

Аналогичные положения также содержатся в других законах, регулирующих правоотношения при прохождении гражданской, военной и иных видов государственной службы, муниципальной службы, замещении государственных и муниципальных должностей, например в статье 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), статье 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»), статьях 12, 19 и 28 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В развитие Федерального закона «О противодействии коррупции» издан ряд Указов Президента Российской Федерации, которыми утвержден перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и замещение которых граждане обязаны представлять сведения о доходах; установлены сроки, форма и процедура их представления, определены полномочия кадровых подразделений (должностных лиц) государственных органов по сбору и проверке указанных сведений, предусмотрено размещение соответствующей информации на официальных сайтах государственных органов:

от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, 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»;

от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

от 21.09.2009 № 1065 «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»;

от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции»;

от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

Во исполнение положений антикоррупционного законодательства, распространяющих обязанность по представлению сведений о доходах на лиц, чья деятельность не связана с государственной службой, изданы постановления Правительства Российской Федерации:

от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»;

от 22.07.2013 № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению».

На основании норм Федерального закона «О противодействии коррупции», делегирующих полномочия по определению должностей, при замещении которых необходимо представлять сведения о доходах, федеральными министерствами и ведомствами утверждаются соответствующие перечни для государственных служащих и для работников организаций, созданных для исполнения задач, поставленных перед этими государственными органами.

В соответствии с предоставленными федеральным законодательством полномочиями органами государственной власти субъектов Российской

Федерации и органами местного самоуправления также изданы соответствующие правовые акты.

С учетом специфики надзорных мероприятий за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах в пункте 2.1 статьи 4 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено право прокуроров получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных. В этой связи согласие гражданина на изучение его личного дела и справок о доходах прокурором не требуется.

## 2. *Предмет и пределы прокурорского надзора.*

Под *предметом* в данном случае следует понимать исполнение определенной законом категорией лиц обязанности по представлению сведений о доходах; исполнение специальными подразделениями (ответственными должностными лицами) органов и организаций, обеспечивающих исполнение данной обязанности; а также законность регламентирующих данные правоотношения правовых актов.

*Пределы* прокурорского надзора определяются кругом поднадзорных органов, организаций и лиц, а также полномочиями прокурора.

В силу предоставленных полномочий прокуроры вправе надзирать за законностью правовых актов, изданных:

федеральными органами исполнительной власти (министерствами и ведомствами);

представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации;

органами местного самоуправления;

государственными органами и организациями.

Из круга лиц, определенных частью 1 статьи 8 и статьей 12<sup>1</sup> Федерального закона «О противодействии коррупции», под надзор в сфере противодействия коррупции подпадают претендующие на замещение и замещающие должности государственной и муниципальной службы, должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях и государственных внебюджетных фондах и иных организациях, а также граждане, поступающие на обучение в образовательные организации высшего образования, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Исключение составляют лица, замещающие государственные должности Российской Федерации.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет прокуроров полномочиями по надзору за исполнением законов должностными лицами федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерства, служб, агентств, комитетов), Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного

самоуправления, военного управления, органов контроля, коммерческих и некоммерческих организаций.

К объектам надзора в сфере противодействия коррупции также относятся организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственные корпорации, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

### *3. Методика проведения прокурорских проверок.*

В ходе проверки исполнения законодательства при представлении сведений о доходах выяснению подлежат:

наличие и полнота нормативной правовой базы, регламентирующей представление сведений о доходах (утверждение соответствующего перечня должностей; установление порядка представления сведений и процедуры подачи заявления о невозможности представить сведений и его рассмотрения; определение организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и другие);

исполнение обязанности представлять сведения о доходах гражданами, претендующими на замещение должности, и лицами, замещающими должности;

полнота и достоверность сведений о доходах;

исполнение подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностными лицами, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) обязанности по анализу и проверке достоверности представленных сведений.

Порядок проверки регламентирован Указом Президента Российской Федерации № 1065. Этим же правовым актом предусмотрено создание подразделений с возложением на них, в том числе обязанности по проведению проверок полноты и достоверности представляемых сведений, а также закреплено право инициировать такие проверки.

В рамках прокурорской проверки подлежит изучению и оценке исполнение части 6 статьи 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» о размещении сведений о доходах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных корпораций и иных органов (организаций).

Порядок представления сведений о доходах государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации определяются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (часть 2 статья 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальными служащими указанные сведения представляются в порядке, который

установлен для гражданских служащих субъекта Российской Федерации. Как правило, это право делегировано органам местного самоуправления.

При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться Указом Президента Российской Федерации № 559 при разработке и утверждении положений о представлении сведений о доходах.

При проведении прокурорских проверок необходимо обратить внимание, что во исполнение пункта 2 Указа Президента Российской Федерации № 557 и пункта 22 Указа Президента Российской Федерации № 309 руководителями федеральных государственных органов должны быть определены согласно разделу III Перечня должностей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 557, перечни конкретных должностей федеральной государственной службы и должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед этими федеральными государственными органами, при назначении на которые граждане и при замещении которых служащие (работники) обязаны представлять сведения о доходах, а также аналогичные сведения в отношении своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Руководители Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, в соответствии с пунктом 23 Указа Президента Российской Федерации № 309 уполномочены утвердить названные перечни должностей и порядок представления сведений о доходах в возглавляемых ими организациях.

Раздел III Перечня должностей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 557, содержит критерии должностей, исполнение должностных обязанностей по которым связано с коррупционными рисками (осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управление государственным имуществом; осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений; хранение и распределение материально-технических ресурсов).

Необходимо проверять наличие таких перечней в государственных органах, а также обоснованность невключения в перечни должностей, должностные обязанности по которым отвечают перечисленным признакам.

При этом следует помнить, что прокурор ограничен в сроках проведения проверки и осуществляет необходимые проверочные действия в процессе рассмотрения, изучения документов (личных дел, справок о доходах, протоколов заседаний комиссий), затребованных им из проверяемых органов и организаций.

Предлагается примерный алгоритм действий:

дать оценку нормативным правовым актам, регламентирующим правоотношения при представлении сведений о доходах;

изучить штатное расписание органа (организации) на предмет выявления должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками;

изучить личные дела служащих (должностных лиц), как правило, включенных в соответствующий перечень, для установления семейного положения, предыдущего места работы и др.;

просмотреть должностные регламенты (служебные обязанности) служащих (должностных лиц), выделив при этом тех, кто занимается вопросами закупок, выполняет контрольные или надзорные функции, а также в ведении которых находятся вопросы привлечения к административной ответственности;

изучить материалы проверок достоверности и полноты представленных служащими (должностными лицами) сведений о доходах, проведенных в органе (организации), на предмет законности и достаточности, а также законности сделанных выводов, а также рекомендаций работодателю и адекватности решения о привлечении к дисциплинарной ответственности;

изучить материалы заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в том числе в части рассмотрения заявлений служащих (должностных лиц) о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

проверить исполнение обязанности по представлению сведений о доходах (наличие справок, в том числе на членов семьи);

путём анализа и направления запросов в контрольно-надзорные органы проверить полноту и достоверность отраженной в справках информации;

подготовить справку о результатах проверки, при наличии оснований принять меры реагирования.

Сведения о наличии у работника (гражданина) статуса индивидуального предпринимателя или руководителя организации, вхождение в состав исполнительных органов юридического лица, вхождение в состав учредителей (участников) юридического лица, а также сведения о размерах и номинальной стоимости долей в уставном капитале общества, а также ряд иных сведений о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц или в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей. Данные сведения открыты и общедоступны и предоставляются органами Федеральной налоговой службы Российской Федерации.

О владении проверяемым лицом акциями будет свидетельствовать выписка из реестра акционеров, представленная реестродержателем. Сведения о реестродержателе также содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц, а также размещены в сети Интернет на официальном сайте Федеральной службы по финансовым рынкам ([www.fcsm.ru](http://www.fcsm.ru)).

Сведения о недвижимом имуществе могут быть получены из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним из органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Информация о наличии у работника (гражданина) автотранспортных средств может быть запрошена в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, а тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним – в органах Государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (Гостехнадзор).

Сведения о совершенных регистрационных действиях, зарегистрированных транспортных средствах, собственниках и владельцах транспортных средств, а также документы (копии документов), послужившие основанием для совершения регистрационных действий, выдаются подразделениями ГИБДД МВД России, Гостехнадзора. Аналогичная информация о маломерных судах предоставляется подразделениями Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России.

Сведения о сделках и финансовых операциях лица могут быть получены органами прокуратуры посредством обращения в Росфинмониторинг в соответствии с организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Однако при направлении запроса необходимо учитывать, что информация и материалы Росфинмониторингом могут быть представлены только при наличии в действиях лица признаков легализации преступных доходов, для чего в запросе требуется излагать краткую фабулу дела и иные сведения.

В органах Пенсионного фонда Российской Федерации также можно получить информацию об имеющихся отчислениях с получаемых государственным служащим доходов, скрываемых им и не отраженных в справках о доходах.

Справки о доходах – это юридически значимый документ, в котором служащий (должностное лицо) под свою ответственность указывает величину дохода, полученного в период с 1 января по 31 декабря отчетного года. Сведения о доходах представляются не позднее 30 апреля, следующего за отчетным, в кадровую службу, подразделение по профилактике коррупционных или иных правонарушений либо ответственному должностному лицу. Форма справок о доходах утверждена Указом Президента Российской Федерации от 23.06.2014 № 460.

Следует учитывать, что при непредставлении указанных сведений или представление заведомо ложных сведений гражданин не может быть принят на государственную (муниципальную) службу, а служащий (должностное лицо) по этим основаниям освобождается от должности и увольняется (складывает полномочия).

#### *4. Особенности и проблемы при организации и проведения прокурорских проверок.*

Анализ практики осуществления прокурорами надзора за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах показывает, что в

целом прокуроры не испытывают серьезных затруднений в правоприменительной деятельности.

По-прежнему имеются сложности при проверке достоверности сведений о счетах в банках и иных кредитных организациях.

В соответствии со статьей 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» прокуроры не наделены полномочиями получать сведения, содержащие банковскую тайну, в том числе иметь доступ к данным о движении по счетам.

Такая информация в случае проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера выдается только руководителям (должностным лицам) федеральных государственных органов, перечень которых определен Президентом Российской Федерации, и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

В частности, требуется взвешенный подход при выявлении нарушений, допущенных депутатами представительных органов местного самоуправления, для которых частью 7<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за нарушение порядка представления сведений о доходах предусмотрен только один вид ответственности – досрочное прекращение полномочий.

Следует отметить, что при внесении актов реагирования прокуроры должны оценивать возможные негативные последствия исполнения своих требований: акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

В некоторых случаях данные нарушения носят массовый характер и внесение прокурором акта реагирования с требованием рассмотреть вопрос о досрочном прекращении в отношении значительной части депутатов может сказаться на правомочности представительного органа.

При осуществлении надзорной деятельности прокурорами допускаются отдельные просчеты, которые приводят к снижению эффективности прокурорского надзора.

Так, при планировании и организации мероприятий по проверке достоверности и полноты представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не всегда учитываются положения статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающие сроки и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. Непринятие во внимание изложенных факторов приводит к нерезультативности прокурорского вмешательства, несмотря на правильную квалификацию выявленных нарушений и обоснованность принятых мер реагирования.

Действующим законодательством определены пресекательные сроки представления соответствующих сведений. Таким образом, днем совершения проступка, выражающегося в представлении неполных (недостоверных)



сведений либо их непредставлении, будет являться день, следующий после окончания установленного законом срока.

Кроме того, привлечение к дисциплинарной ответственности с учетом норм действующего законодательства не допускается без проведения проверки в отношении лица, совершившего нарушение.

В связи с изложенным целесообразно проведение плановой проверки исполнения законодательства при представлении сведений о доходах и принятие мер прокурорского реагирования осуществлять с учетом названных положений законодательства.

Также принятие мер прокурорского реагирования накануне истечения полномочий лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, также приводит к невозможности привлечения к ответственности за выявленные нарушения законодательства.

Следует учитывать, что законодателем установлен месячный срок, в течение которого лица, обязанные представлять соответствующие сведения, имеют право произвести их уточнение. Корректировка сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами указанного срока не предусмотрена действующим законодательством и не может рассматриваться в качестве меры по устранению допущенных нарушений закона.

Пора отходить от практики проведения проверки в отношении всех без исключения служащих (работников) проверяемого органа или организации, представляющих сведения о доходах. Данный подход требует больших трудозатрат для получения необходимых сведений, при этом эффективность по выявлению нарушений является низкой.

Кроме того, подобная практика ведет к подмене прокурорами полномочий подразделений государственных органов по профилактике коррупционных правонарушений, дезорганизации работы поднадзорных органов, понижает значимость прокурорского надзора.

*5. Типичные нарушения и практика применения мер прокурорского реагирования.*

Как показывают материалы прокурорских проверок, представление недостоверных или неполных сведений о доходах остается наиболее выявляемым прокурорами нарушением.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что значительными правонарушениями, за которые применяется взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия, являются случаи:

непредставления сведений о своих доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера;

непредставления сведений о доходах супруги (супруга) и (или) несовершеннолетних детей, и при этом служащий не обратился в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений с заявлением о невозможности сделать это по объективным причинам,

сокрытия фактов приобретения земельных участков, объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, стоимость которых служащий не может объяснить исходя из своего официального дохода; сокрытия банковского счета, движение денежных средств по которому в течение отчетного года не было объяснено исходя из доходов служащего.

В ходе проверки прокурорами могут выявляться факты представления недостоверных сведений, способствующих сокрытию информации о наличии конфликта интересов, в том числе:

о получении доходов от организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления (доходов от работы по совместительству, доходов от ценных бумаг, чтения лекций и т.п.);

о получении доходов от продажи имущества по цене существенно выше рыночной, если покупателем является организация, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления;

о получении кредитов, займов от организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления;

о наличии в собственности у служащего и (или) его супруги (супруга) и несовершеннолетнего ребенка ценных бумаг организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления;

о появлении в собственности у служащего и (или) его супруги (супруга) и несовершеннолетнего ребенка земельных участков, объектов недвижимого имущества и (или) транспортного средства, приобретенного на льготных условиях (по цене существенно ниже рыночной) у организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления.

Имеют место случаи представления недостоверных сведений, способствующих сокрытию информации о нарушении запретов, например:

о получении служащим дохода от предпринимательской деятельности, о владении акциями, долями участия в коммерческих организациях, при том, что служащий фактически участвует в управлении этой коммерческой организацией;

о владении (пользовании) иностранными финансовыми инструментами, о наличии счета (счетов) в иностранном(-ых) банке (банках).

Также в ходе проверок исполнения законодательства при представлении сведений о доходах могут быть выявлены и другие факты, например:

сокрытие сведений о находящемся в собственности недвижимом имуществе, расположенном за пределами Российской Федерации.

значительное завышение общей суммы полученных доходов либо указание реально не полученных служащим доходов с целью обоснования факта приобретения недвижимого имущества на законные доходы;

значительное завышение общей суммы вкладов в банках и иных кредитных организациях с целью обоснования факта приобретения

недвижимого имущества (может осуществляться, когда указывается якобы имеющийся вклад в кредитной организации);

значительное завышение общей суммы полученных кредитов и займов, которые играют или могут сыграть ключевую роль в обосновании приобретения недвижимого имущества (может осуществляться путем завышения сумм реально полученных кредитов, а также указания кредитов и займов, которые служащий не получал);

указание заниженной стоимости совершенных сделок по приобретению земельных участков, объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, с тем чтобы такие сделки можно было объяснить исходя из доходов служащего.

К мерам прокурорского реагирования на выявленные нарушения законодательства о противодействии коррупции относятся: протест (статья 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), представление (статья 24), постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (статья 25), предостережение о недопустимости нарушения законов (статья 25<sup>1</sup>), постановление о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (часть 2 статья 37 УПК РФ), иск (заявление) в суд (арбитражный суд), информация о состоянии законности.

В документах прокурорского реагирования надлежит излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц.

При внесении актов прокурорского реагирования на выявленные коррупционные правонарушения прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры, горрайпрокуроры должны учитывать, что такие акты не могут быть адресованы напрямую руководителям федеральных органов исполнительной власти, поскольку надзор за их деятельностью осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации. При возникновении такой необходимости проект акта прокурорского реагирования и копии документов, подтверждающих его обоснованность, представляются в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Установлены специальные нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности за коррупционные дисциплинарные проступки.

Так, согласно статьям 59.1 и 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений к государственному гражданскому служащему может быть применено следующее дисциплинарное взыскание: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение в связи с утратой доверия.

К муниципальному служащему за аналогичное правонарушение могут быть применены следующие взыскания: замечание, выговор, увольнение в связи с утратой доверия.

Указанное правонарушение, допущенное лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, является основанием для досрочного прекращения полномочий (часть 3.1 статьи 12 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (часть 7.1 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

При определении конкретного вида взыскания, которое подлежит применению, учитываются следующие установленные законодательством критерии: характер и тяжесть совершенного нарушения, обстоятельства, при которых совершено нарушение, к которым относятся:

а) неисполнение обязанности вследствие непреодолимой силы, то есть наличие обстоятельств, которые объективно препятствуют представлению сведений о доходах в установленный законом срок или получению информации (документов), необходимых для достоверного и полного отражения данных сведений в справке;

б) ошибочное (неточное) указание сведений в справке о доходах вследствие ошибок и неточностей, допущенных государственным органом или иной организацией в выданных служащему документах (выписках), на основании которых им заполнялась справка (например, ошибка в справке 2-НДФЛ, выписке по счету, выданной кредитной организацией и т.п.);

в) заполнение служащим справки в ином, не общепринятом, орфографическом порядке, при котором сохраняется смысловое содержание данных в справке (некорректное указание почтового адреса, наименования, адреса кредитной организации, указание вместо юридического фактического адреса банка).

Явной ошибкой, не влекущей утаивание объекта недвижимости, может быть ситуация, когда на титульном листе справки указывается квартира как место регистрации, но в разделах 3.1 или 6.1 Справки в качестве объекта собственности или объекта, находящегося в пользовании, эта квартира не указана.

Обстоятельства нарушения закона и предложения по привлечению виновных лиц к дисциплинарной ответственности включаются в представление прокурора, вносимое по результатам проверки.

Прокурором могут ставиться требования о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, не представивших или представивших неполные и недостоверные сведения о доходах, а также должностных лиц кадровой службы, в частности не принявших мер к проведению проверки достоверности и полноты представленных сведений.

В представлении прокурора, исходя из характера нарушения и установленных законодательством последствий, могут ставиться и другие требования.

Например, в случае выявления факта владения государственными и муниципальными служащими ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), которое может привести к конфликту интересов, требование прокурора помимо привлечения к дисциплинарной ответственности должно касаться и необходимости передачи ценных бумаг в доверительное управление.

При проведении прокуратурой Оренбургской области проверки в Министерстве сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности области установлено, что в справках о доходах за 2014, 2015 годы, представленных первым заместителем министра на свою супругу, не нашли отражения сведения об участии последней в качестве единственного учредителя в деятельности ООО «Оренбургзооветснаб», с которым первым заместителем министра от имени министерства для обеспечения государственных нужд заключено 4 договора. По результатам выявленных нарушений 24.04.2017 в адрес Губернатора Оренбургской области внесено представление, которое находится на рассмотрении. Распоряжением Губернатора Оренбургской области от 15.05.2017 в отношении первого заместителя министра организована проверка.

Прокуратурой Республики Башкортостан в ходе проведенных в 2017 году проверок выявлены факты неисполнения обязанности по представлению сведений о доходах заместителем начальника отдела УЭБиПК республиканского МВД, которым представлены заведомо недостоверные сведения о якобы полученных его супругой доходах по месту работы в ООО «Свэл», не отражены сведения о получении доходов от продажи двух квартир в размере 3 160 тыс. рублей, представлены недостоверные сведения о получении в дар жилого дома и земельного участка. Приведенные нарушения наряду с иными послужили основанием для внесения представления в адрес министра внутренних дел по Республике Башкортостан, за допущенные нарушения заместитель начальника отдела уволен в связи с утратой доверия.

В июне 2017 года прокуратурой Олюторского района Камчатского края по результатам проверки исполнения администрацией муниципального образования сельского поселения «село Хаилино» порядка ведения официального сайта в сети Интернет установлено отсутствие на сайте сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих администрации села Хаилино за 2016 год. В этой связи 26.06.2017 прокуратурой района в суд направлено административное исковое заявление о понуждении администрации муниципального образования разместить в сети Интернет необходимые сведения (заявление находится на рассмотрении).

Прокуратурой Камчатского края выявлен факт непринятия лицом, замещающим государственную должность края, своевременных, необходимых и достаточных мер в целях обеспечения исполнения обязанности по представлению полных и достоверных сведений в отношении несовершеннолетнего ребенка. Так, Комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Камчатском крае рассмотрено заявление министра финансов Камчатского края Ф. о невозможности представления

полных и достоверных сведений о доходах. В целях получения необходимых сведений Ф. в адрес бывшей супруги 07.04.2017 направил заказное письмо с просьбой предоставить необходимые сведения, однако ответ не поступил. По результатам рассмотрения заявления комиссия приняла решение о том, что причина представления Ф. неполных сведений на несовершеннолетнего ребенка является объективной и уважительной. Однако не было принято во внимание, что указанное лицо не воспользовалось возможностью заблаговременно запросить сведения в налоговых и других органах. Прокуратурой края 30.06.2017 губернатору Камчатского края внесено представление об устранении нарушений закона, причин и условий, им способствующих с требованием рассмотреть вопрос о привлечении министра финансов Камчатского края к дисциплинарной ответственности, в том числе об освобождении последнего от занимаемой должности. Представление находится на рассмотрении.

Прокуратурой Краснодарского края установлено, что казначеем отдела кассового обслуживания исполнения бюджетов Управления федерального казначейства по краю в справках о доходах, в том числе за 2014-2016 гг. не отражены данные о находящихся в ее собственности 5 объектах недвижимого имущества (нежилом помещении площадью 53,5 кв.м, расположенном в г. Краснодаре; жилым и нежилым помещениях площадью 54,1 кв.м и 15 кв.м соответственно, расположенных в г. Геленджике), земельном участке площадью 1002 кв.м. В 2017 году ею сокрыт доход в размере 900 тыс. рублей, полученный в 2016 году от продажи земельного участка. Аналогичные нарушения допущены еще 7 работниками. В ходе проверки регионального министерства здравоохранения выявлены факты сокрытия заместителем министра, являющимся номенклатурной принадлежностью губернатора региона, сведений о наличии у супруга в собственности земельного участка площадью 1525 кв.м (доля в праве 22/1000), расположенного в г. Краснодаре. Во исполнение требований прокурора, изложенных в актах реагирования, в отношении указанных выше лиц назначены соответствующие проверки в отчетном периоде (которые не окончены).

После информирования прокуратурой Краснодарского края регионального представительного органа досрочно сложил полномочия депутат Законодательного Собрания края, не отразивший сведения о недвижимости в Чешской Республике и учрежденном за рубежом коммерческом предприятии; глава Ахтанизовского сельского поселения – скрывший в 2016 году сведения о кредите в размере 16 млн. руб., предназначенном для развития семейного бизнеса; депутат сельского поселения в Абинском районе – не сообщивший данные о полученном доходе в размере более 217 млн. руб. По инициативе прокурора Тимашевского района Краснодарского края 15.05.2017 прекращены полномочия 2 депутатов представительных органов местного самоуправления, не сообщивших в установленный законом срок сведения о доходах за 2016 год.

В связи с не размещением в 2015-2016 гг. в полном объеме в сети Интернет вопреки требованиям части 3.8 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации», статьи 41.6 Закона Краснодарского края от 24.04.1995 № 4-КЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края» сведений об имущественном положении супруги председателя представительного органа региона прокурором края направлена информации в Законодательное Собрание края для принятия мер организационного и практического характера к устранению отмеченных нарушений и недопущению их впредь.

*6. Основные направления повышения эффективности прокурорского надзора. Использование электронных ресурсов.*

Эффективность прокурорского надзора напрямую зависит от применения современных форм обмена информацией с контрольно-надзорными органами для получения необходимых сведений, в том числе с использованием интернет-ресурсов.

Например, практика свидетельствует о результативности использования Информационного ресурса «СПАРК».

Недавно появилась новая Государственная информационная система «Жилищно-коммунальное хозяйство», данные из которой также могут использоваться в качестве источников информации для выявления коррупционных правонарушений.

В целях оптимизации процесса получения необходимых сведений Генеральной прокуратурой Российской Федерации в области противодействия коррупции заключены следующие документы:

Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной налоговой службы в области противодействия коррупции от 14 февраля 2014 г. № СД-1-14/ММВ-23-11/2;

Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в области противодействия коррупции от 10.08.2015;

Соглашение об обмене информацией между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации в области противодействия коррупции от 21.03.2016;

Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации в области противодействия коррупции от 21 января 2015 г. № СД-1-15/АД-09-31/сог/1;

Протокол информационного обмена к Соглашению о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу от 11 декабря 2015 г. № СД-18-15/01-01-14/28415.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации также введена в действие система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), позволяющая прокурорам самостоятельно получать необходимо информацию из сервисов федеральных органов, исключив при этом обмен информацией на бумажном носителе.

В частности, из сервисов ФНС России возможно получить выписки из ЕГЮЛ и ЕГРИП; сведения о доходах, отраженных в справках о доходах физического лица формы № 2-НДФЛ; сведения о доходах, отраженных в справках в налоговых декларациях в связи с применением специальных

налоговых режимов, а также по налогу на доходы физических лиц (форма № 3-НДФЛ) и другие данные

Информационная база Росреестра располагает сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

При осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокурорам необходимо максимально использовать возможность самостоятельно получать необходимую информацию через СМЭВ.

## **§ 2. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о контроле за расходами должностных лиц**

В Российской Федерации последовательно наращиваются усилия по противодействию коррупции.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22.02.2011 высказана идея о введении контроля за расходами определенных категорий лиц в тех случаях, когда расходы этих лиц по приобретению земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) явно не соответствуют их доходам.

В целях реализации указанного послания Президента Российской Федерации разработан и принят Федеральный закон 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», Федеральный закон № 230-ФЗ), который установил правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также определил категорию лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок его осуществления и механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Данный закон расширил спектр правовых механизмов противодействия коррупционным проявлениям.

Относительная новизна института контроля за расходами в комплексе мер противодействия коррупции в Российской Федерации вызвала потребность методического обеспечения деятельности прокуроров в этой сфере.

### *1. Правовые и организационные основы контроля за расходами.*

С 01 января 2013 года вступил в силу Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», целью которого является противодействие коррупции через осуществление контроля за расходами определенных категорий лиц в случаях,



когда расходы этих лиц по приобретению объектов недвижимости и иного перечисленного в законе имущества не соответствуют их доходам.

Следует обратить внимание, что обязанности, вытекающие для отдельных категорий лиц, подпадающих под действие рассматриваемого закона, возникают в отношении сделок, совершенных с 1 января 2012 года, по приобретению объектов имущества, перечисленных в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (часть 2 статьи 18 Федерального закона № 230-ФЗ).

Согласно Федеральному закону № 230-ФЗ устанавливается контроль за расходами следующих категорий лиц:

1) лиц, замещающих (занимающих):

а) государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами;

б) должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации (Банк России);

в) государственные должности субъектов Российской Федерации;

г) муниципальные должности;

д) должности федеральной государственной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

е) должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

ж) должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

з) должности в Банке России, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

и) должности в государственных корпорациях, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

к) должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

л) должности в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

м) отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

2) супруг (супругов) и несовершеннолетних детей лиц, замещающих (занимающих) вышеперечисленные должности.

Внесенными в Федеральный закон № 230-ФЗ в 2014 году изменениями, вступившими в действие с 01 января 2015 года на вышеназванных лиц возлагается обязанность ежегодно 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), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений (отчетный период), если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду (до 01 января 2015 года - за три последних года, предшествующих совершению сделки), **и об источниках получения средств, за счет которых** совершены эти сделки.

Порядок предоставления сведений о расходах определяется соответственно нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, нормативными актами Банка России, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и локальными нормативными актами государственной корпорации, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федеральных законов.

Федеральным законом № 230-ФЗ устанавливается осуществление особой процедуры в отношении лиц, за расходами которых установлен контроль.

Основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами является достаточная информация о том, что данными лицами совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на общую сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

Указанная информация в письменной форме может быть представлена в установленном порядке:

правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, работниками (сотрудниками) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, Банка России, государственной корпорации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федеральных законов, организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;

Общественной палатой Российской Федерации;

общероссийскими средствами массовой информации.

Следует отметить, что информация анонимного характера не может служить основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лиц.

С учетом требований статьи 10 Федерального закона № 230-ФЗ, устанавливающей обязанность кадровых подразделений осуществлять анализ поступающих сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц и членов их семьи, названная информация может представляться должностными лицами по итогам такого анализа.

Процедура контроля за расходами включает в себя:

1) прежде всего истребование от проверяемого лица сведений о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению соответствующих объектов имущества, совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду;

2) об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка;

3) проверку достоверности и полноты сведений;

4) определение соответствия расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке.

Статьей 5 Федерального закона № 230-ФЗ определены должностные лица, уполномоченные на принятие соответствующих решений об осуществлении контроля за расходами, при этом такое решение принимается отдельно в отношении каждого лица и оформляется в письменной форме. Порядок принятия решения регламентируется актами соответствующего уровня (например, Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Приказ МВД России от 07.11.2016 № 709 «Об утверждении Порядка принятия решения об осуществлении контроля за расходами сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, а также за расходами их супругов (супругов) и несовершеннолетних детей» и др.).

Статьями 6 и 7 Федерального закона № 230-ФЗ определены лица (органы, подразделения), осуществляющие проверку в рамках принятого уполномоченным лицом решения о контроле за расходами. На данных лиц возлагается, помимо прочего, обязанность письменного уведомления в течение 2 рабочих дней со дня получения решения об осуществлении контроля за расходами лица, в отношении которого организованная такая процедура, а также установлены требования к содержанию уведомления.

Статьей 9 Закона предусмотрена обязанность лица, в отношении которого осуществляется процедура контроля за расходами, представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об источниках получения средств, за счет которых они произведены.

Невыполнение лицом обязанности о представлении сведений о своих расходах, а также о расходах своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об источниках получения средств, за счет которых они произведены является правонарушением, при совершении которого оно подлежит освобождению от замещаемой должности и увольнению со службы, из организации (статья 16 Федерального закона № 230-ФЗ).

Статьей 11 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» установлены права и обязанности должностных лиц, проводящих процедуру контроля за расходами.

Из числа обязанностей это - истребование от лица сведений, проведение с ним беседы в случае поступления ходатайства.

Правами являются:

- 1) проведение по своей инициативе беседы с данным лицом;
- 2) изучение поступивших от данного лица дополнительных материалов;
- 3) получение от данного лица пояснений по представленным им сведениям и материалам;

4) направление в установленном порядке запросов в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации об имеющейся у них информации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера данного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, **а также об источниках получения расходовемых средств;**

5) наведение справок у физических лиц и получение от них с их согласия информации.

Полномочия органов, подразделений и должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, в части направления запросов, указанных в статье 11 Федерального закона № 230-ФЗ, определены Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». Им же утвержден Перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции. Названным Указом установлено, что запросы направляются в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, о представлении сведений об операциях, счетах и вкладах физических лиц, о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений о содержании правоустанавливающих документов, обобщенных сведений о правах отдельных лиц на имеющиеся или имевшиеся у них объекты недвижимости, а также запросы о представлении выписок, содержащих сведения о переходе прав на объекты недвижимости.

В развитие нормативного регулирования в данной сфере законодательства принят Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, и иных лиц их доходам», которым определено, что при осуществлении контроля за расходами проверка достоверности и полноты сведений о расходах осуществляется в порядке, установленном, в том числе Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «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».

С учетом положений пункта 12 Указа Президента Российской Федерации № 1065 процедура контроля за расходами осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении, который

может быть продлен лицом, принявшим решение о контроле за расходами, до 90 дней.

По результатам осуществления мероприятий по контролю за расходами уполномоченное на осуществление проверочных мероприятий лицо докладывает о результатах проверки лицу, принявшему решение об осуществлении контроля за расходами, а также уведомляется лицо, в отношении которого проводилась процедура контроля.

При этом лицо, принявшее решение об осуществлении контроля за расходами, может предложить соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов рассмотреть результаты на ее заседании. Комиссия, в свою очередь, принимает одно из следующих решений:

1) признать, что сведения о расходах, представленные лицом, являются достоверными и полными;

2) признать, что сведения о расходах, представленные лицом, являются недостоверными и (или) неполными. В этом случае Комиссия рекомендует руководителю применить к служащему конкретную меру ответственности и (или) направить материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в органы прокуратуры и (или) иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

В любом случае, если в ходе осуществления контроля за расходами лица, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов данного 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.

На основании предложений Генеральной прокуратуры Российской Федерации приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31.03.2015 № 206н утверждены Инструктивно-методические указания о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры Российской Федерации материалов, необходимых для обращения прокурора в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы. Названные указания доведены до всех органов и организаций, уполномоченных осуществлять контроль за расходами.

В этой связи при направлении прокурору в соответствии с пунктом 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ полученных в ходе контроля за расходами материалов документы следует формировать согласно предложенного в Инструктивно-методических указаниях перечня.

*2. Осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о контроле за расходами должностных лиц.*

Одним из условий успешного осуществления надзора за исполнением законодательства о расходах следует назвать предметную специализацию, то есть закрепление этого участка за конкретным работником прокуратуры. Такая специализация позволяет надлежащим образом (своевременно и грамотно) подходить к оценке законности.

Этот организационный аспект следует учитывать при распределении обязанностей между работниками профильных подразделений.

Еще один важный элемент в организации работы прокуроров - оптимальное планирование деятельности. Речь идет о текущем и о перспективном планировании на основе тщательного анализа складывающейся обстановки.

Источниками получения информации о нарушении законодательства о расходах могут быть:

материалы, полученные в ходе проводимых органами прокуратуры проверок;

информация правоохранительных органов, иных государственных органов, органов местного самоуправления, обращения граждан и организаций, средства массовой информации и др.

Эффективной мерой обеспечения надзора за соблюдением законодательства в сфере расходов является организация межведомственного взаимодействия с органами власти (организациями), в которых могут быть выявлены нарушения законодательства о расходах, и их побуждение сообщать о таких фактах. В этой связи прокурорам рекомендуется: заключать соглашения о взаимодействии и сотрудничестве; формировать из числа представителей правоохранительных и контрольно-надзорных органов постоянно действующие рабочие группы; проводить учебно-методические семинары; планировать и реализовывать совместные мероприятия; проводить оперативные совещания по конкретным материалам с целью выработки оптимальной стратегии реализации имеющихся сведений.

Особого внимания требуют проверки соблюдения законодательства о расходах при организации и проведении плановых и внеплановых мероприятий по исполнению законодательства о противодействии коррупции в органах власти, в том числе при ознакомлении со справками о доходах, расходах.

Перед проведением таких проверок следует изучить законодательство о расходах, в том числе нормативные акты, изданные непосредственно в проверяемом органе (при их наличии), а также типичные нарушения в данной сфере.

Вопросы, выясняемые в процессе проведения проверки, должны основываться на требованиях Федерального закона «О противодействии коррупции», Федерального закона № 230-ФЗ и иных нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в этой сфере.

В ходе таких проверок в каждом случае требуется давать оценку действиям уполномоченных органов, подразделений и должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений: исполняются ли обязанности по приему поступающих сведений о доходах,

расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

осуществляется ли анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

проводятся ли проверки достоверности и полноты представленных сведений;

организуются и проводятся ли мероприятия по контролю за расходами;

соблюдается ли процедура осуществления контроля за расходами; соблюдаются ли права лиц, в отношении которых проводится проверка; имеются ли ошибочные, поверхностные, не подтвержденные материалами проверки выводы и результаты;

имеют ли место факты не направления или несвоевременного направления в органы прокуратуры и иные уполномоченные органы материалов по выявленным нарушениям закона.

Прокурорам в каждом случае выявления фактов нарушения или неисполнения уполномоченным органом, подразделением и должностным лицом требований Федерального закона № 230-ФЗ необходимо принимать исчерпывающие меры реагирования и ставить вопрос о привлечении виновных лиц к ответственности.

Прокурорам надлежит исходить из того, что направление в порядке частей 3 и 4 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ в органы прокуратуры Российской Федерации и иные уполномоченные государственные органы материалов, свидетельствующих о несоответствии расходов, является обязанностью лица, принявшего решение об осуществлении контроля за расходами.

В соответствии с частью 4.1 статьи 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В этой связи при проведении проверок в вышеуказанных органах (организациях) требуется давать оценку своевременности направления ими лицам, уполномоченным на принятие решения о контроле за расходами, соответствующей информации и ее полноте для начала процедуры осуществления контроля. В случае выявления фактов не направления информации прокуроры должны принимать исчерпывающие меры реагирования, рассматривая положения части 1 статьи 4 Федерального закона № 230-ФЗ как их обязанность.



Практическую ценность представляет анализ жалоб и заявлений граждан, поступающих в органы власти на нарушения законодательства о противодействии коррупции, в том числе в сфере расходов.

Признаками нарушения законодательства о контроле за расходами являются в совокупности:

замещение лицом государственной должности (иной должности, указанной в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ);

совершение сделки по приобретению имущества (ценных бумаг, акций);

фактическое превышение суммы сделки над общим доходом лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

При расчете общего дохода служащего (работника), представляющего сведения о расходах за 2016 год, суммируются доходы, полученные им и его супругой (супругом) за отчетные периоды (2013, 2014, 2015 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).

Виды источников получения средств, за счет которых приобретено имущество отражены в методических рекомендациях Минтруда России по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки (Письма Минтруда России от 13.02.2015 № 18-0/10/П-762, от 26.12.2016 № 18-2/10/В-9843).

В случае установления и подтверждения признаков нарушения законодательства о контроле за расходами прокурорам следует незамедлительно направлять соответствующую информацию лицам, уполномоченным на принятие решение об осуществлении контроля за расходами, установив при этом разумный срок в рамках отведенного Федеральным законом № 230-ФЗ времени представления сведений о результатах рассмотрения такой информации. Одновременно с направлением данной информации прокурорам надлежит решить вопрос о наличии или отсутствии оснований для внесения представления (принятия иной меры реагирования) в уполномоченные органы (организации), ответственные за проверку достоверности и полноты сведений о расходах, представляемых соответствующим лицом.

При этом для подтверждения признаков нарушения законодательства о контроле за расходами и обеспечения достаточности таких материалов прокуроры до направления информации в уполномоченные органы могут в рамках осуществления надзора за соблюдением поднадзорными лицами Федерального закона № 230-ФЗ, руководствуясь Федеральным законом от «О прокуратуре Российской Федерации», запрашивать:

налоговые органы - для получения сведений о доходах, об уплате налогов и иных обязательных платежей;

органы Росреестра - для получения информации о наличии объектов

недвижимости и прав на них, оснований и времени приобретения, а также их стоимости,

органы ГИБДД - для получения информации о зарегистрированных правах на транспортные средства (автомобили, мотоциклы).

Вышеуказанный перечень органов не является исчерпывающим.

В случае выявления фактов умышленного занижения стоимости сделок прокурорам необходимо уделять особое внимание проверке информации о возможном сговоре сторон и иных участников этих правоотношений.

Такие действия могут совершаться в целях получения необоснованной налоговой выгоды, сокрытия информации о реальных расходах и, как следствие, источниках происхождения доходов.

Прокурорам в каждом случае выявления подобных фактов следует рассматривать данную информацию с точки зрения возможного оспаривания сделки, инициирования оперативно-розыскных мероприятий, уголовного преследования в отношении любых участников.

Кроме того, такие ситуации следует оценивать на предмет возможного нарушения порядка предоставления сведений о доходах и требований к служебному поведению.

*3. Действия прокуроров при поступлении материалов по результатам контроля за расходами, свидетельствующих о несоответствии расходов.*

При поступлении материалов в порядке части 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, полученных в результате осуществления контроля за расходами, прокурорам следует оценить их относимость, допустимость и достаточность, а также соблюдение установленного трехдневного срока направления материалов лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами.

Следует учитывать, что материалы, поступившие в указанном порядке, должны рассматриваться наиболее опытными и квалифицированными работниками прокуратуры в максимально короткие сроки, не превышающие 30 дней.

В ходе рассмотрения таких материалов оценивать достоверность и полноту представленных сведений, при наличии оснований принимать меры реагирования к органам (организациям), проводившим мероприятия по контролю за расходами, в случае выявления с их стороны нарушений Федерального закона «О противодействии коррупции», а также Федерального закона № 230-ФЗ и иных нормативных правовых актов в области противодействия коррупции.

При недостаточности поступивших материалов, их неполноте направлять в органы (организации) запросы о необходимости представления дополнительных материалов, полученных при осуществлении контроля, с установлением срока направления информации. В целях исключения фактов волокиты и затягивания сроков их рассмотрения рекомендуется устанавливать разумный срок представления необходимой информации. Принимать

дополнительные меры для получения доказательств, руководствуясь при этом Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и примерным перечнем документов, указанных в приложении к приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона», в том числе путем направления запросов в уполномоченные органы власти.

В случае получения всей необходимой информации и материалов для обращения в суд незамедлительно осуществлять подготовку соответствующего искового заявления с учетом требований Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также заключения о результатах рассмотрения.

При направлении заявления в суд в каждом случае, в том числе в целях исключения фактов умышленной передачи (продажи, иного распоряжения) имущества, подлежащего обращению в доход государства, прокурорам следует одновременно с подачей искового заявления инициировать принятие судом мер по обеспечению иска.

В случае принятия прокурором всех возможных и исчерпывающих мер к сбору и истребованию доказательств и отсутствия оснований для обращения с заявлением в суд в соответствии с пунктом 3.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179 составляется мотивированное заключение.

В заключении указывается:

кто, когда, при каких обстоятельствах выявил нарушения законодательства о расходах;

кто проводил контроль за расходами;

соблюдена ли процедура, предусмотренная Федеральным законом № 230-ФЗ;

каковы результаты контроля за расходами;

какие документы поступили в органы прокуратуры (с их подробным описанием и указанием содержащейся в них информации);

какие дополнительные действия и меры предприняты прокурорами и органом, направившим материал с целью установления всех обстоятельств;

каковы причины не направления искового заявления в суд (с их подробным описанием);

имеются ли основания для принятия мер реагирования.

При поступлении прокурорам материалов в порядке части 4 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ рассматривать с позиции возможности или невозможности принятия в рамках установленных полномочий мер реагирования. В случае невозможности их рассмотрения в органах прокуратуры рекомендуется направлять их в компетентные государственные органы.

О результатах рассмотрения поступивших в органы прокуратуры материалов, о несоответствии расходов лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу следует информировать лицо, их направившее (принявшее решение об осуществлении контроля за расходами).

Прокурорам надлежит строго соблюдать сроки, установленные приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179.

В сфере надзора за соблюдением законодательства о расходах прокурорам в целях полноты реализации требований данного законодательства следует ориентировать кадровые подразделения на следующее:

1) анализировать представляемые лицами сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

2) при установлении в ходе анализа признаков недостоверности и неполноты представленных сведений о расходах либо их непредставление и при достаточности такой информации инициировать мероприятия по контролю за расходами;

3) при осуществлении данных мероприятий соблюдать установленный порядок их проведения, прежде всего, обращать внимание на соблюдение прав лиц;

4) реализовывать все права кадровых подразделений, предусмотренные статьей 11 Федерального закона № 230-ФЗ, в том числе по направлению запросов в контролирующие и регистрирующие органы, изучению финансовой возможности физических лиц, заявленных лицом в качестве источника средств, за счет которого приобретено имущество;

5) обращать внимание на соблюдение сроков проведения процедуры контроля за расходами;

6) по итогам контроля за расходами при наличии оснований, установленных частью 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ, направлять в органы прокуратуры информацию с выводом о выявлении обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу, а также материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами;

7) формировать такие материалы с учетом Инструктивно-методических указаний о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры Российской Федерации материалов, необходимых для обращения прокурора в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации объектов имущества, утвержденных приказом Минтруда России от 31.03.2015 № 206н.

Прокурорам надлежит организовать работу, направленную на сбалансированное достижение целей по обращению в доход государства имущества, в отношении которого не представлено доказательств его приобретения на законные доходы.

**§ 3. Осуществление надзора за соблюдением государственными (муниципальными) служащими установленных запретов и ограничений. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе**

В статье 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» перечислены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В их числе предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, то есть исполнение установленной для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Запреты и ограничения на какие-либо действия в профессиональной сфере установлены для лиц, деятельность которых сопряжена с особой ответственностью перед личностью, обществом, государством.

Важной в данном отношении представляется позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в постановлении от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина»: специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы.

Реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы.

*1. Основные понятия, используемые для целей настоящих методических рекомендаций и нормативно-правовая база.*

Государственная гражданская служба Российской Федерации согласно статье 5 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и статье 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является видом государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственным гражданским служащим в соответствии со статьей 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению государственной гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Муниципальная служба в силу части 1 статьи 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» представляет собой профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Муниципальным служащим в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Главной целью законодательного установления ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской (муниципальной) службой, является обеспечение эффективного исполнения служащим своих должностных обязанностей, исключая возможность злоупотребления полномочиями, создание условий для беспристрастного принятия им управленческих решений.

Под запретами и ограничениями, связанными с гражданской (муниципальной) службой, понимаются нормативно установленные требования, предъявляемые к гражданским (муниципальным) служащим, воздерживаться от совершения определенных действий и ведения определенной деятельности, обеспеченные возможностью применения мер юридической ответственности.

Согласно статье 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов

и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми государственный служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Основополагающие нормативные правовые акты в данной сфере:

Конституция Российской Федерации;

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, 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»;

Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «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»;

Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

Письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»;

Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016);

Нормативные правовые акты в области противодействия коррупции федеральных органов исполнительной власти;

Законы субъектов Российской Федерации в сфере антикоррупционной политики;

Нормативные правовые акты по вопросам противодействия коррупции органов местного самоуправления.

*2. Запреты и ограничения, установленные для целей противодействия коррупции. Практика прокурорского надзора по выявлению нарушений рассматриваемой категории.*

Содержание и специфика профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих на должностях государственной

гражданской службы Российской Федерации, а также профессиональной деятельности муниципальных служащих на должностях муниципальной службы, характер выполняемых ими функций, предъявляемые к ним квалификационные требования и ограничения, связанные с прохождением государственной гражданской и муниципальной службы, обуславливают особый правовой статус государственных гражданских и муниципальных служащих.

Соблюдение гражданским (муниципальным) служащим установленных ограничений, недопущение нарушений запретов является одной из основных обязанностей служащего. Соблюдение ограничений, отсутствие нарушений запретов учитываются при проведении аттестации, при применении дисциплинарных взысканий и принятии решения об увольнении в связи с утратой доверия.

Несоблюдение ограничений и нарушение запретов, связанных с гражданской (муниципальной) службой, являются основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской (муниципальной) службы. В частности, при утрате представителем нанимателя доверия к гражданскому (муниципальному) служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а служащий освобожден от замещаемой должности и уволен с гражданской (муниципальной) службы.

Статьей 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьей 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлены ограничения, налагаемые на граждан при поступлении и прохождении гражданской и муниципальной службы.

В целом ограничения, установленные данными нормами с целью профилактики коррупционных проявлений, схожи. К таким ограничениям относятся:

- невозможность принятия на службу и ее прохождения в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) со служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу (непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому);

- представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую (муниципальную) службу;

- непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, расходах об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на службу;

- утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (пункт 10



части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Наличие судимости, как ограничение для принятия на службу и при ее прохождении, также может быть отнесено к числу антикоррупционных в случае, если приговором суда исключена возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской (муниципальной) службы на определенный период.

Помимо перечисленных ограничений для государственных и муниципальных служащих установлено дополнительное ограничение при трудоустройстве в коммерческие и некоммерческие организации в течение двух лет после увольнения со службы (статья 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

При оценке факта осуществления служащим предпринимательской деятельности необходимо учитывать, что согласно пункту 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

С учетом правового смысла Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» факт регистрации в качестве индивидуального предпринимателя не влечет за собой несоблюдение установленного запрета, поскольку решающим фактором является выполнение активных действий, направленных на получение прибыли.

Запреты, установленные для гражданских (муниципальных) служащих, в большинстве своем сопряжены с профилактикой коррупционных правонарушений и проявления коррупции в органах власти.

Для гражданских служащих они установлены статьей 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для муниципальных – статьей 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». К таким запретам относятся:

- занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участие в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением установленных в законе случаев);
- приобретение в случаях, установленных федеральным законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в котором служащий замещает должность гражданской (муниципальной) службы, если иное не предусмотрено законом;

- получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

- выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением случаев, установленных законом;

- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

- разглашать или использовать в целях, не связанных со служебными, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие служащему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

- принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в должностные обязанности служащего входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 07.05.2013 № 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» лицам, замещающим (занимающим):

- государственные должности Российской Федерации;

- государственные должности субъектов Российской Федерации;

- должности федеральной государственной службы, включенные в соответствующий перечень;

- должности глав городских округов, глав муниципальных районов, глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций, глав местных администраций;

- лицам, замещающим иные должности, определенные в статье 2 названного закона, запрещается 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.

В части запрета на владение ценными бумагами следует учитывать, что передача их в доверительное управление предусмотрена в случае, если не исключена возможность возникновения конфликта интересов. При этом передача ценных бумаг в доверительное управление лицам, состоящим со служащим в родственных отношениях, не может рассматриваться как мера по недопущению возможности возникновения конфликта интересов.

Государственный (муниципальный) служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий, осуществляются путем его отвода или самоотвода в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Непринятие государственным (муниципальным) служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Диспозиция конфликта интересов, данная в законодательстве, предполагает исключительно умышленное деяние, поэтому необходимым признаком правонарушения является осознание виновным всех элементов конфликта, включая наличие выгодоприобретателя.

Возможность возникновения конфликта интересов также должна рассматриваться как ситуация, непосредственно связанная с потенциальной реализацией конкретных, а не абстрактных должностных (служебных) функций (обязанностей), а также с возникновением (непосредственной возможностью возникновения) правоотношений, характеризующихся различными интересами (когда служащий оказался в условиях непосредственного принятия решения).

Для определения наличия в действиях (бездействии) должностного лица конфликта интересов обязательна личная заинтересованность служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, то есть возможность получения при исполнении должностных обязанностей доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) для себя лично либо для иных лиц, указанных в статье 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

*3. Методика проведения проверок с целью выявления нарушения запретов и ограничений, конфликта интересов.*

В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» важнейшей задачей надзорной деятельности является своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий, минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

В этой связи прокурорам поручено систематически проводить в поднадзорных органах проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе в части соблюдения установленных обязанностей, запретов и ограничений.

При подготовке к проведению проверки необходимо проанализировать имеющиеся в общедоступных информационных ресурсах сведения, в том числе о возможном несоблюдении должностными лицами поднадзорного органа запретов и ограничений, их участия в деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, сопоставив эту информацию с данными о:

- сфере деятельности данных организаций,
- заключении контрактов на закупку товаров, оказание услуг,
- проведении контрольных и надзорных мероприятий в отношении конкретных организаций,
- реализации поднадзорным органом различных программ за счет бюджетных средств, субсидирования отдельных направлений деятельности.

Необходимо также запросить имеющуюся в правоохранительных и контрольных органах информацию о нарушении должностными лицами проверяемого объекта законодательства о противодействии коррупции.

В ходе проверки следует изучить личные дела должностных лиц, обратив особое внимание на анкету, заполняемую при поступлении на службу, а также автобиографию служащего. В данных документах содержатся сведения о его близких родственниках, месте их работы и иные данные, которые могут указывать на возможное нарушение закона при осуществлении служащим должностных полномочий.

Изучению также подлежат должностные регламенты (инструкции) работников, функции подразделений, в которых они осуществляют деятельность, во взаимосвязи с перечнем должностей, на которые

распространяется обязанность по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В случае отсутствия в перечне должности, замещаемой лицом, выполняющим коррупциоземкие функции, необходимо принимать меры, направленные на расширение соответствующего перечня и, соответственно, распространения на таких должностных лиц запретов и ограничений.

Отдельное внимание следует уделить должностным лицам, входящим в состав различных комиссий, например, закупочную, жилищную, по распределению земельных участков и т.п. Проанализировать принятые комиссиями решения, начиная с рассмотрения предложений до принятия решения о заключении контракта, его исполнения, предоставления жилого помещения, выдачи субсидии и т.д.

После получения персональных данных служащего, его супруги, иных родственников с целью выявления нарушений запретов и ограничений необходимо направить запросы в ФНС России, Пенсионный фонд Российской Федерации и Росфинмониторинг (их территориальные подразделения) для получения официальных данных об источниках произведенных отчислений, вхождения служащего (его супруги, родственников) в состав учредителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также об участии в финансовых операциях.

Полученной информации следует дать правовую оценку, при наличии оснований принять меры прокурорского реагирования.

*4. Результаты надзорной деятельности. Положительный опыт и негативная практика.*

При осуществлении надзора прокурорами в 2016 году выявлено свыше 100 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции, связанных с прохождением государственной и муниципальной службы, внесено более 17 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых свыше 29 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, в том числе 143 лица уволены в связи с утратой доверия.

За указанный период прокурорами выявлено более 1 300 нарушений, связанных с непринятием государственными и муниципальными служащими мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

К наиболее типичным нарушениям из числа запретов и ограничений, выявленным прокурорами в 2016 году, могут быть отнесены: участие в предпринимательской деятельности, в управлении хозяйствующим субъектом, а также наличие близкого родства между служащими, находящимися в непосредственной подчиненности или подконтрольности. Среди должностных лиц рассматриваемой категории выявлено 631 и 320 нарушений соответственно.

Удовлетворены требования прокурора Кировской области об увольнении в связи с утратой доверия старшего государственного инспектора ГИБДД ОМВД России по Верхнекамскому району, скрывшего сведения об учреждении его супругой ООО «Светофор» и наличии у него доли в размере 50% уставного капитала названного общества.

Зачастую эти нарушения находятся во взаимосвязи с конфликтом интересов, а также с сокрытием сведений при представлении справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, что в свою очередь свидетельствует об умышленных действиях (намеренном бездействии) должностного лица, использующего свое должностное положение с целью извлечения выгод и (или) преимуществ для себя лично либо для третьих лиц.

Так, по представлению прокурора Краснодарского края в связи с учреждением двух юридических лиц, входящих в предмет государственного управления департамента потребительской сферы и регулирования рынка алкоголя края, и непринятием мер к предотвращению конфликта интересов уволен в связи с утратой доверия консультант департамента.

По результатам рассмотрения представления прокуратуры г. Нальчика Кабардино-Балкарской Республики в связи с утратой доверия уволен главный государственный налоговый инспектор отдела камеральных проверок за несоблюдение антикоррупционных требований, выразившегося в осуществлении предпринимательской деятельности – оказание услуг по мойке транспортных средств в производственном помещении (автомойка) незаконно возведенном и оборудованном для этих целей на территории принадлежащего ему земельного участка в г. Нальчике.

Прокуратурой Вологодской области установлено, что председатель областного Комитета градостроительства и архитектуры и его заместитель, находясь в ситуации конфликта интересов, принимали решения об использовании бюджетных средств в интересах аффилированных с ними коммерческих структур, скрыв сведения о владении долями в уставных капиталах данных коммерческих организаций.

По результатам рассмотрения представления прокурора области данные лица уволены в связи с утратой доверия.

В данном случае присутствуют все указанные признаки, подтверждающие грубое нарушение как запрета на участие в управлении коммерческой организацией, так и неисполнение обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов и представление полных и достоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Подобные ситуации могут быть также сопряжены с причинением ущерба бюджетам различных уровней и повлечь уголовную ответственность должностного лица.

Так, следственным управлением СК России по Тюменской области на основании материалов прокурорской проверки возбуждено уголовное дело в отношении бывшего главы Тюменского муниципального района Л. по ч. 4 ст. 159, ч. 1 ст. 169, ч. 2 ст. 285 и ст. 289 УК РФ и в отношении советника главы указанного органа местного самоуправления П. по ч. 4 ст. 159 УК РФ.

Установлено, что Л. вопреки установленному запрету незаконно участвовал в предпринимательской деятельности и через доверенных лиц руководил обществом с ограниченной ответственностью, помогал обществу заключать выгодные муниципальные контракты, предоставлял различные

льготы и преимущества. В течение трех лет Л. в сговоре с П. и директором данной организации К. похитили свыше 35 млн. руб. бюджетных средств.

Прокурорами выявляются факты нарушения запрета на представительство по делам третьих лиц (как правило, родственников) в государственном органе, в органе местного самоуправления.

Например, прокуратурой Новоорского района Оренбургской области выявлен факт представления начальником отдела архитектуры и градостроительства администрации муниципального округа Л. интересов своего супруга, а именно осуществление ею подготовки изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки муниципального образования, в том числе касающихся земельного участка, используемого в коммерческих целях ее супругом. По результатам рассмотрения акта прокурорского реагирования служебный контракт с Л. расторгнут.

Ограничение, не позволяющее родственникам находиться на гражданской службе в одном государственном органе или в соподчиненных государственных органах, применяется при наличии двух условий:

- отношения родства или свойства являются близкими: родители, супруги, дети, братья, сестры, родители супруга, братья супруга, сестры супруга, дети супруга, супруги детей;

- замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью родственников друг другу.

При этом понятие «непосредственная» необходимо в равной степени относить как к подчиненности, так и к подконтрольности, в том числе исходя из равнозначной степени общественной опасности таких ситуаций.

При осуществлении надзорной деятельности устанавливались случаи нарушения данного ограничения, которые одновременно были сопряжены с наличием конфликта интересов.

Так, прокуратурой Ненецкого автономного округа выявлен конфликт интересов в действиях главы МО «Хоседа-Хардский сельсовет» Ц., которая назначила на подконтрольную ей должность директора МКП «Жилищно-коммунальное хозяйство МО «Хоседа-Хардский сельсовет» своего супруга, не имеющего высшего образования, необходимого опыта работы, а также установила ему завышенный размер заработной платы. По результатам рассмотрения представления Советом депутатов МО «Хоседа-Хардский сельсовет» принято решение об удалении Ц. в отставку, ее супруг уволен с должности руководителя предприятия.

Мерами прокурорского реагирования пресекались нарушения норм антикоррупционного законодательства, обязывающих соблюдать требования о недопущении (урегулировании) конфликта интересов на различных приоритетных направлениях надзора – за исполнением законодательства в сферах жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, земельных правоотношений и иных сферах. Такие факты имеют место, в том числе при реализации служащими контрольно-надзорных функций.

Например, по результатам рассмотрения представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации приказом Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в связи с утратой доверия уволена

руководитель Управления Федеральной службы в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Республике Бурятия, которая рассматривала дела об административных правонарушениях в отношении руководителя направления филиала ПАО «МТС» по Республике Бурятия, являющегося ее супругом.

При этом служащая, имея личную заинтересованность в разрешении данных дел об административных правонарушениях, вопреки требованиям статьи 29.3 КоАП РФ самоотвод не заявила, в нарушение пункта 2 статьи 4.4 КоАП РФ по каждому из дел приняла отдельное решение с назначением минимального наказания в виде предупреждения.

В ходе проверки, проведенной прокуратурой Кировской области, установлено, что начальник лесного отдела Уржумского лесничества департамента лесного хозяйства Кировской области девять раз рассматривал материалы об административных правонарушениях, допущенных директором ООО «...», ограничиваясь минимальным размером штрафа и не рассматривая при наличии к тому оснований вопрос о привлечении к ответственности юридического лица. Указанные действия совершены служащим в интересах названной организации, соучредителем которой является его супруга, то есть оказаны преференции отдельному хозяйствующему субъекту в личных целях. По результатам проверки прокуратурой области в департамент лесного хозяйства Кировской области внесено представление, в период рассмотрения которого служащий уволился с занимаемой должности.

Прокуратурой Курахского района Республики Дагестан установлено, что конкурсной комиссией МО «Курахский район» по предоставлению грантов начинающим субъектам малого и среднего предпринимательства проведен конкурс, победителями которого, помимо прочих, определены индивидуальный предприниматель, являющийся сыном председателя комиссии (заместитель главы МО «Куразский район») и индивидуальный предприниматель, являющийся сыном заместителя председателя комиссии (начальник финансового отдела МО «Куразский район»). При этом установлено, что ряду претендентов было необоснованно отказано в участии в конкурсе.

В этой связи в адрес главы МО «Курахский район» направлена соответствующая информация, по результатам рассмотрения которой распоряжением главы МО «Курахский район» должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокуратурой Курской области выявлен конфликт интересов, стороной которого являлся председатель комитета потребительского рынка, развития малого предпринимательства и лицензирования Курской области. Решая вопрос о предоставлении государственной поддержки в виде субсидий и микрозаймов, он незаконно предоставил субсидию в размере 103 тыс. рублей ООО «...», единственным учредителем и директором которого была его супруга, и действовал из личной заинтересованности, повлекшей ненадлежащее исполнение им своих должностных обязанностей. По результатам рассмотрения представления прокурора области должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, денежные средства им добровольно возвращены.



Между тем нередко допускаются, в том числе прокурорами, факты необоснованной квалификации действий (бездействия) должностных лиц как совершенных в условиях конфликта интересов при отсутствии необходимых признаков.

Так, прокуратурой Кабардино-Балкарской Республики установлено, что приказом Министра внутренних дел по Кабардино-Балкарской Республике незаконно применено такое основание как утрата доверия при расторжении трудового договора с медицинской сестрой поликлиники ФКУЗ «МСЧ МВД по КБР», должность которой не включена в соответствующий перечень должностей, на которые соответственно распространяются запреты и ограничения, а ее действия по обману пациента с целью получения денежных средств (мошенничество) необоснованно расценены как конфликт интересов.

Прокуратурой Сеймского административного округа г. Курска установлено, что заведующая ОКДОУ «Детский сад компенсирующего вида «Здоровячок» в нарушение статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» и статьи 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» на должность старшего воспитателя приняла своего супруга, не соответствующего квалификационным требованиям, предъявляемым законодательством об образовании к указанной должности. Кроме того, установила стимулирующую надбавку в необоснованно завышенном размере по сравнению с другими работниками учреждения, занимающими такие же должности.

При принятии мер прокурорского реагирования прокурором не учтено, что на указанных лиц не распространяются требования статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Как правило, неверные выводы о наличии в действиях (бездействии) служащего конфликта интересов связаны с получением при исполнении должностных обязанностей взятки, нарушения ограничения на замещение должности, находящейся в непосредственной подчиненности (подконтрольности) близкому родственнику без признаков оказания отдельных преимуществ и незаконного получения выгоды.

Основываясь на одном лишь факте родственных отношений прокуратура Сахалинской области пришла к необоснованному выводу о наличии конфликта интересов и принесла протест на распоряжение министра лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области о переводе его супруги с должности главного специалиста 2 разряда отдела планирования исполнения полномочий управления текущего и перспективного планирования на должность советника отдела организации воспроизводства лесов департамента лесов министерства.

По результатам рассмотрения акта прокурорского реагирования супруга министра с занимаемой должности уволена.

Однако оценка действиям должностного лица дана без подтверждения такого необходимого признака конфликта интересов, как причинение (возможность причинения) кому-либо вреда. В этой связи увольнение служащей, не допустившей никакого нарушения законодательства, следует отнести к негативному последствию прокурорского вмешательства.

Имели место случаи неверного отнесения рассматриваемого нарушения одновременно к двум должностным лицам.

Прокурором Мошенского района Новгородской области внесено представление в связи с замещением дочерью главы Мошенского муниципального района должности главного специалиста отдела экономики, прогнозирования и предпринимательства администрации Мошенского муниципального района. Несоблюдение обязанности сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов вменено прокурором как главе Мошенского муниципального района К., так и его дочери. В результате прокурорского вмешательства последняя необоснованно привлечена к дисциплинарной ответственности.

По смыслу закона обязанность уведомления представителя нанимателя о возможности возникновения конфликта интересов возникает в случае, если личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, то есть своих конкретных должностных обязанностей.

Необходимо учитывать, что для определения наличия в действиях (бездействии) должностного лица конфликта интересов обязательна личная заинтересованность служащего, которая влияет на объективное исполнение им должностных обязанностей, возможность получения при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для самого служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Следует также иметь в виду, что участие в деятельности коммерческой организации, родственные связи, дружеские отношения не являются единственным и достаточным признаком конфликта интересов.

Вопросы деятельности прокуроров по выявлению фактов конфликта интересов отражены в информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.12.2014 № 86-13-2014/Иф3601-14, от 23.07.2014 № 86-213-2014/Ип37073-14, от 05.08.2015 № 86-13-2015/Ип6553-15, от 02.03.2016 № 86-13-2016/Ип1729-16.

При оценке ситуаций на предмет наличия конфликта интересов рекомендуется руководствоваться данными документами.

#### **§ 4. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов**

Одним из факторов, способствующих развитию и распространению коррупции, является несовершенство законодательства. Действующие нормативные правовые акты нередко содержат нормы, порождающие

коррупционное поведение и способствующие злоупотреблению властными полномочиями.

По этой причине потребовалась разработка особых механизмов, направленных на предотвращение коррупции не только на стадии правоприменения, но и на правотворческой стадии. Антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов следует рассматривать в качестве одного из средств профилактики коррупции, препятствующих ее развитию.

Результаты проделанной работы по выявлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах свидетельствует о наличии положительных тенденций, направленных на снижение коррупциогенности принимаемых нормативных правовых актов.

Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заложены в Конвенции ООН против коррупции. Федеральный закон «О противодействии коррупции» антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов определил в качестве мер профилактики коррупции. Порядок ее проведения урегулирован специальным Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона № 172-ФЗ под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов (их проектов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Перечень коррупциогенных факторов определен методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, включающий в настоящее время 12 коррупциогенных факторов, подразделяющихся в зависимости от содержания на два вида: *факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил*, (широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие

законодательной делегации соответствующих полномочий, отсутствие или неполнота административных процедур, отказ от конкурсных (аукционных) процедур, нормативные коллизии) и *факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям*, (наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), юридико-лингвистическая неопределенность).

Целью антикоррупционной экспертизы является выявление и посредством принятия правовых средств устранение предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), что по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы. Антикоррупционная экспертиза, прежде всего, способствует выявлению указанных дефектов норм; устранение их в большинстве случаев связано либо с добровольной деятельностью органа принявшего акт, либо с принудительной деятельностью уполномоченных органов власти, в том числе прокуратуры. Вместе с тем по своей сути, устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности, единства правового пространства.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы являются:

- обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов).

Предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты (их проекты) органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, а также содержащиеся в них нормы.

Признаки, характеризующие нормативный правовой акт, перечислены в пункте 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» и включают *правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на*

*неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений.*

Субъектами антикоррупционной экспертизы являются:

- органы и организации, осуществляющие правотворческие полномочия – в отношении принимаемых нормативных правовых актов на этапе их разработки и действующих нормативных правовых актов при осуществлении мониторинга их применения;

- органы юстиции – при проведении правовой экспертизы с целью государственной регистрации нормативных правовых актов;

- органы прокуратуры – в отношении действующих нормативных правовых актов при реализации полномочий по надзору за исполнением законодательства, а также в отношении проектов нормативных правовых актов при участии в правотворческой деятельности;

- аккредитованные органами юстиции независимые эксперты – при реализации полномочий в процессе общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, а также в отношении действующих нормативных правовых актов.

В случае выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов перечисленные субъекты вправе принять предусмотренные законодательством меры, направленные на их устранение. Так, при выявлении коррупциогенных факторов орган, издающий нормативный правовой акт, вносит необходимые изменения в проект (если выявление произошло на этапе разработки нормативного правового акта) или в действующий нормативный правовой акт (если выявление произошло в результате анализа правоприменения).

Органы юстиции по результатам антикоррупционной экспертизы составляют соответствующее заключение и возвращают проект нормативного правового акта его разработчику с указанием на необходимость внести изменения и устранить коррупциогенные факторы. При этом государственная регистрация такого нормативного правового акта не осуществляется до учета высказанных замечаний.

Федеральным законом № 172-ФЗ антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов рассматривается, с одной стороны, как элемент осуществления прокурорами своих полномочий, в частности по надзору за исполнением законов, с другой стороны – как элемент юридической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Прокуроры в ходе осуществления предоставленных законом полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

- государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона № 172-ФЗ и статьей 9<sup>1</sup> Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования должно быть незамедлительно сообщено прокурору, внесшему требование.

В силу пункта 16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» требование прокурора об изменении нормативного правового акта, являясь актом прокурорского реагирования, подлежит рассмотрению с обязательным участием прокурора.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта отражает наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов и норм. Однако следует учитывать, что не все коррупциогенные факторы связаны с наличием противоречия нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

Наделение органов прокуратуры полномочиями по внесению требований в целях исключения коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов определенной категории явилось значимым шагом в становлении института проведения антикоррупционной экспертизы.

Несмотря на то, что органы прокуратуры Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» ограничены возможностью проведения антикоррупционной экспертизы только действующих нормативных правовых актов отдельных категорий прокуроры, согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» ориентированы на продолжение практики информирования соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, не относящихся к категории, установленной статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ, а также в проектах нормативных правовых актов.

Так, с учетом отрицательного заключения прокуратуры республики снят с рассмотрения проект закона «О здравоохранении в Республике Крым», который содержал нормы, противоречащие федеральным законам об охране здоровья, о качестве и безопасности пищевых продуктов, о защите конкуренции, а также содержал коррупциогенные факторы, выражающиеся в незаконном ограничении прав хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по изготовлению и реализации детского питания.

Анализ статистических данных о реализации прокурорами полномочий, предусмотренных ст. 9<sup>1</sup> Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом № 172-ФЗ, свидетельствует о наступательной работе прокуроров, в результате которой после их вмешательства из значительного количества нормативных правовых актов коррупциогенные факторы были исключены.

Следует отметить, что из года в год возрастает число нормативных правовых актов и их проектов, изучаемых прокурорами на предмет коррупциогенности. За 2016 г. их изучено 989 тыс. (2015 г. – 916 тыс.). В текущем году данная тенденция сохранится. За первое полугодие 2017 г. антикоррупционной экспертизой охвачено уже свыше 474 тыс. нормативных правовых актов и их проектов.

Проведенная в 2016 г. антикоррупционная работа позволила прокурорам выявить почти 49 тыс. (2015 г. – 45 тыс.) нормативных правовых актов и их проектов, содержащих более 61 тыс. (2015 г. – 56 тыс.) коррупциогенных факторов.

В целях исключения из нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов прокурорами использован весь предоставленный законодательством арсенал правовых средств. Так, в 2016 г. прокурорами принесено 43,3 тыс. (2015 г. – 39,3 тыс.) протестов, внесено 3,6 тыс. (4,5 тыс.) требований и 1,4 тыс. (1,2 тыс.) представлений, направлено 400 (370) информации субъектам нормотворчества и 200 (465) исков (заявлений) в суд. Принятые меры в 2016 г. позволили из 46 тыс. (2015 г. – 41,2 тыс.) нормативных правовых актов и их проектов исключить 57,4 тыс. коррупциогенных факторов.

В качестве иллюстрации проводимой органами прокуратуры Российской Федерации работы приведем несколько характерных примеров.

Проводимая в настоящее время в Генеральной прокуратуре Российской Федерации работа по проведению антикоррупционной экспертизы ориентирована на выявление и исключение коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций федерального уровня.

К примеру, Федеральным архивным агентством по результатам рассмотрения требования Генпрокуратуры России ведется работа по внесению в Административный регламент по предоставлению государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов» изменений,

направленных на уточнение случаев предоставления государственной услуги бесплатно.

Коррупциогенные факторы выявлены в приказе Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков». В приказе при описании вида разрешенного использования земельного участка указано, что такой вид разрешенного использования земельного участка предполагает размещение на нем объектов капитального строительства, если их размещение связано с удовлетворением повседневных потребностей жителей, не причиняет существенного неудобства жителям. Между тем понятия «повседневные потребности жителей» и «существенное неудобство жителей» в классификаторе не раскрыты. При этом отсутствие определений указанных понятий позволяет произвольно определять возможность размещения на земельном участке соответствующих объектов, то есть предоставляет должностным лицам необоснованно широкие дискреционные полномочия. Рассмотренное с участием представителя Генпрокуратуры России требование удовлетворено, в министерстве готовится проект о внесении изменений в приказ.

Генпрокуратурой России проведена антикоррупционная экспертиза Административного регламента Роспотребнадзора по предоставлению государственной услуги по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений, утвержденного приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 18.07.2012 № 775, в котором выявлены положения, содержащие коррупциогенные факторы. Так, в пункте 41 Регламента закреплён перечень действий уполномоченного специалиста Роспотребнадзора (его территориального органа), проверяющего документы, представленные заявителем лично. В частности, уполномоченный специалист проверяет соблюдение установленного законодательством порядка оформления документов, соответствие содержания представленных документов требованиям законодательства, достоверность и непротиворечивость представленных сведений. По результатам проверки уполномоченный специалист вправе отказать заявителю в приеме документов. При этом возможность оценки соблюдения порядка оформления и содержания представленных документов требованиям законодательства, достоверности и непротиворечивости содержащихся в них сведений предоставляет должностному лицу на стадии приема документов широкие возможности для усмотрения, включая устный отказ в их приеме, фактически не позволяющий его обжаловать.

Указанная норма создавала необоснованные барьеры для реализации гражданами и организациями принадлежащих им прав и предоставляла возможность для коррупционных злоупотреблений со стороны должностных лиц Роспотребнадзора (его территориального органа). По требованию Генпрокуратуры России Роспотребнадзор приступил к подготовке соответствующих изменений в Административный регламент и исключению из него выявленных коррупциогенных факторов.



Значительное число коррупциогенных факторов выявляется в нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в целях исключения которых меры реагирования принимают прокуроры субъектов Российской Федерации, территориальные и специализированные прокуроры.

Прокуратурой Пермского края внесено требование об изменении приказа Министерства социального развития Пермского края от 16.01.2017 № СЭД-33-01-03-17 «О реализации технологии «Семья для пожилого» в 2017 году». Пунктом 4.1 утвержденного этим приказом Порядка реализации технологии «Семья для пожилого» установлено, что основанием для принятия в технологию являются письменные заявления помощника (опекуна) и патронируемого (подопечного), представленные в территориальные управления Министерства социального развития Пермского края по месту жительства, подтверждающие их согласие на совместное проживание с приложением необходимых документов. При этом перечень необходимых документов в документе не определен, ссылка на конкретный нормативный правовой акт, которым утвержден перечень необходимых документов, не содержится. По результатам рассмотрения внесенного требования подготовлен проект нормативного правового акта, устраняющий коррупциогенный фактор.

По требованию прокуратуры Республики Башкортостан ввиду неполноты административных процедур конкурсного отбора сельскохозяйственных товаропроизводителей отменен Порядок конкурсного отбора участников ведомственной целевой программы «Развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации в Республике Башкортостан на период 2015 - 2017 годов» для предоставления грантов сельскохозяйственным кооперативам, утвержденный постановлением Правительства Республики Башкортостан от 24.11.2015 № 495. Установлено, что имеющаяся в нормативном акте неопределенность порядка, критериев оценки заявок участников по 5 бальной системе на практике приводит к произвольному проставлению оценок по усмотрению членов комиссии. Возможность выборочного определения размера гранта и количества победителей создает условия для предоставления гранта в максимальном размере одной организации либо нескольким, и отказа в предоставлении гранта остальным участникам по причине ограниченности средств государственной поддержки и их полного освоения.

Надзорная практика свидетельствует о том, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов требует комплексного анализа текста всего документа, поскольку только такой характер этой работы позволяет обнаружить коррупциогенные факторы и противоречащие законам положения.

Анализ результатов проводимой прокурорами антикоррупционной экспертизы позволяет распределить виды коррупциогенных факторов по «популярности». В «топ-5» в 2016 г. вошли следующие коррупциогенные факторы: широта дискреционных полномочий (14,7 тыс. или 23,9%), отсутствие или неполнота административных процедур (13,4 тыс. или 21,8%), принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (12,1 тыс. или 19,7%), выборочное изменение объема прав (7,4 тыс. или 12,1%), наличие

завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права (6,1 тыс. или 10,1%).

Если оценивать распространенность коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах через призму сфер общественной жизни, регулируемых этими актами, то наибольшее количество таких факторов прокурорами в 2016 г. было выявлено в нормативных правовых актах (их проектах) о правах и свободах и обязанностях человека и гражданина (31,7 тыс. или 51,6%), о государственной и муниципальной службе (7,9 тыс. или 12,9%), о бюджете (5,2 тыс. или 8,4%), о государственной и муниципальной собственности (3,9 тыс. или 6,3%), об охране природы (2,3 тыс. или 3,8%), о налогах (2,1 тыс. или 3,5%), о ЖКХ (1,4 тыс. или 2,3%).

Важно отметить, что проведение антикоррупционной экспертизы следует осуществлять на основе сочетания работы по обращениям граждан, органов и организаций с проведением инициированных органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов и их проектов всех поднадзорных субъектов нормотворчества. Безусловно, объем работы является колоссальным и несоизмеримым с человеческими возможностями одного, в лучшем случае, двух работников органа прокуратуры, обеспечивающих проведение антикоррупционной экспертизы.

В этом случае неоценимую помощь в выявлении коррупциогенных факторов, хотя бы указании на их наличие, могут оказать представители гражданского общества в лице общественных организаций, научных и образовательных учреждений, независимых экспертов в области антикоррупционной экспертизы, аккредитованных в органе юстиции в качестве таковых.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации ведется целенаправленная работа по привлечению к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов научных и образовательных учреждений. Так, согласие на взаимодействие в области антикоррупционной экспертизы получены из Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Дальневосточного федерального университета и других. Соглашение о взаимодействии в указанной сфере в настоящее время заключено с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики». Взаимодействие с названными организациями и учреждениями предполагается осуществлять посредством привлечения их специалистов к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, регулирующих отношения в различных сферах по выбору самих экспертов.

Также для оптимизации этой работы и своевременного охвата всего массива принятых документов принято решение о привлечении к проведению антикоррупционной экспертизы независимых экспертов, аккредитованных Минюстом России в качестве таковых. Независимым экспертам предложено зарегистрироваться в специально созданном закрытом разделе на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации и в инициативном порядке осуществлять антикоррупционную экспертизу действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, по результатам

которой направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации заключения о наличии в них коррупциогенных факторов.

К проведению антикоррупционной экспертизы также решено привлекать работников профильных отделов, пребывающих на стажировку в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также прокуроров, повышающих свою квалификацию в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Организованная в Генеральной прокуратуре Российской Федерации система работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов с привлечением специалистов и экспертов может быть рекомендована для применения в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратурах, а также иных нижестоящих прокуратурах.

## **§ 5. Деятельность прокуроров по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности**

*1. Правовые основы деятельности прокурора по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности.*

*1.1. Критерии отнесения административных правонарушений к числу коррупционных.*

В 2006 году Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999.

Спустя почти два года в Российской Федерации принимается Федеральный закон «О противодействии коррупции», закрепляющий принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В части 1 статьи 13 указанного федерального закона установлено, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 14 данного закона предусматривает ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения. Указанные положения закона приобретают особое значение в связи с отсутствием согласно действующему российскому законодательству положений, закрепляющих возможность привлечения юридических лиц к уголовной и дисциплинарной ответственности.

Реализация положений об ответственности физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения является неотъемлемой составляющей прокурорского надзора за исполнением законодательства в данной сфере.

Административные правонарушения коррупционной направленности обладают меньшей степенью общественной опасности, чем преступления. Однако это несколько не снижает значимость деятельности по их предупреждению, выявлению и пресечению, привлечению виновных лиц к ответственности, так как именно такие правонарушения являются предпосылкой возникновения уголовно-наказуемых коррупционных деяний.

Действующее отечественное законодательство не дает понятия административных правонарушений коррупционной направленности и не определяет, какие именно правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, могут быть отнесены к числу коррупционных.

Критерии такого отнесения закреплены Генеральной прокуратурой Российской Федерации в новом статистическом отчете по форме «К» и инструкции по его составлению, которые утверждены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2016 № 528.

В качестве административных коррупционных правонарушений Генеральной прокуратурой Российской Федерации рассматриваются:

такие деяния, объективная сторона которых заключается в нарушении ограничений и запретов, предусмотренных собственно законодательством о противодействии коррупции (незаконное вознаграждение от имени или в интересах юридических лиц, несоблюдение требований закона при трудоустройстве бывших государственных и муниципальных служащих);

иные деяния, прямо нарушающие правовые нормы антикоррупционного законодательства либо направленные на незаконное извлечение материальной или иной выгоды для себя или для третьих лиц с использованием должностного положения.

### *1.2. Характеристика признаков основных составов административных правонарушений коррупционной направленности.*

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, предусмотренных следующими статьями КоАП РФ:

статья 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»;

статья 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего».

*Незаконное вознаграждение от имени юридического лица (статья 19.28 КоАП РФ).*

Объектом рассматриваемого правонарушения является установленный порядок управления в сфере противодействия коррупции и коррупционных правонарушений.

В целях применения статьи 19.28 КоАП РФ при оценке обстоятельств и событий, а также подготовке материалов для направления в органы прокуратуры следует использовать следующие понятия<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> См.: письмо первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 16.02.2015 № 86-242-2014/Нд4167-15 «Об организации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и органов следствия с органами прокуратуры при

незаконные - любые действия юридического лица, связанные с неисполнением требований нормативных правовых актов, имеющие целью нарушение установленного порядка совершения административных процедур, вмешательство в деятельность органа власти, получение необоснованных выгод и преимуществ для юридического лица или какие-либо иные противоправные цели;

передача - любые действия, связанные с отчуждением (вручение, пересылка, оставление в обусловленном месте и др.) объектов, имеющих материальную ценность, либо документов, опосредующих права на них и предполагающие переход права собственности на эти объекты;

предложение или обещание - явно выраженное намерение произвести незамедлительно или когда-либо в будущем передачу денег, ценных бумаг, иного имущества либо оказать услуги имущественного характера, передать имущественные права. При разграничении понятий "обещание" и "предложение" незаконного вознаграждения следует исходить из того, кто являлся инициатором такого вознаграждения. При этом необходимо учитывать, что согласно международным договорам Российской Федерации в области противодействия коррупции "обещание взятки" подразумевает наличие договоренности между взяткодателем и взяткополучателем, в то время как "предложение взятки" не подразумевает такой договоренности;

интересы юридического лица - совершение названных действий, в результате которых предполагается достижение юридическим лицом каких-либо целей деятельности, удовлетворение его текущих или перспективных потребностей, получение выгод и преимуществ, освобождение (смягчение) от ответственности и (или) обязательств;

должностное лицо - в рамках применения ст. 19.28 КоАП РФ под должностным лицом понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

В эту категорию входят также лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации.

Под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, понимается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.

Под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

С субъективной стороны правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП РФ, может быть совершено только умышленно.

Признаки вины юридического лица закреплены в части 2 статьи 2.1 КоАП РФ. Так, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2009 № 486-О-О указано, что юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности лишь при условии наличия возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, когда им не были приняты все необходимые, разумные и достаточные меры по их соблюдению.

Таким образом, в производстве по делу об административном правонарушении должно быть осуществлено установление вины юридического лица в совершении административного правонарушения, в том числе определение того, имелась ли у него возможность не допустить факт передачи (обещания передачи) должностному лицу незаконного вознаграждения от его имени.

Следует учитывать, что действия, указанные в статье 19.28 КоАП РФ, от имени или в интересах юридического лица могут совершаться соответствующими физическими лицами также только умышленно. Это обстоятельство предполагает осознание, предвидение (сознательное допущение) достижения каких-либо интересов исключительно юридического лица (не своих собственных, других физических лиц или абстрактных интересов).

В качестве субъекта административной ответственности, установленной статьей 19.28 КоАП РФ, выступают только юридические лица.

В соответствии со статьей 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Юридическое лицо должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных ГК РФ:

юридические лица, являющиеся коммерческими организациями - хозяйственные товарищества и общества (закрытые или открытые акционерные

общества, общества с ограниченной ответственностью), крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия,

юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями - потребительские кооперативы (в том числе жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы), общественные организации, ассоциации (союзы) (в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные и адвокатские палаты), товарищества собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья, фонды (том числе общественные и благотворительные фонды), учреждения (в том числе государственные учреждения, муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения), автономные некоммерческие организации, публично-правовые компании и ряд других организаций.

В соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона «О противодействии коррупции» применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

От имени или в интересах юридического лица могут действовать следующие лица:

уполномоченные совершать такие действия (бездействие) на основании закона, иного правового акта, устава, договора или доверенности;

занимающие должность в органах управления или контроля юридического лица;

имеющие право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом определять его действия (бездействие) или решения в силу прямого или косвенного участия в уставном (складочном) капитале этого юридического лица, закона, иных правовых актов или договора;

иные лица по указанию, с ведома либо одобрения вышеуказанных лиц, действующие в интересах юридического лица.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 при определении степени ответственности должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснять, предпринимались ли им меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения, в связи с тем, что это может привести к совершению правонарушения.

Возбуждение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, является исключительной компетенцией прокурора, рассматривают указанные дела судьи судов общей юрисдикции (части 1 и 3 статьи 23.1 КоАП РФ).

*Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего (статья 19.29 КоАП РФ).*

Объектом рассматриваемого правонарушения является установленный порядок управления в сфере противодействия коррупции, в частности соблюдение установленных законодательством Российской Федерации ограничений, налагаемых на гражданина, замещающего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора, при нахождении на государственной или муниципальной службе либо после увольнения с государственной или муниципальной службы.

Объективная сторона правонарушения состоит в совершении противоправных действий: привлечении работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещающего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции». При этом нарушения могут, в том числе состоять<sup>2</sup>:

в заключении трудового либо гражданско-правового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, в обязанности которого входили отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, то есть полномочия принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений (пункт 4 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»), без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов;

в несоблюдении гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными

---

<sup>2</sup> См.: Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.11.2016.



правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязанности сообщать работодателю при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) сведений о последнем месте своей службы;

в не направлении сообщения работодателем о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы;

в нарушении десятидневного срока со дня заключения трудового договора или гражданско-правового договора, установленного нормативными правовыми актами для направления сообщения о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы;

в нарушении требований к содержанию направляемого уведомления, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2015 № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации».

С субъективной стороны указанное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Субъектами правонарушения являются граждане, должностные и юридические лица.

Следует иметь в виду, что согласно диспозиции названной статьи субъектом этого правонарушения может быть только лицо, являющееся работодателем либо заказчиком услуг, а также руководителем организации. Возбуждение дел указанной категории в отношении иных лиц не допустимо.

Привлечение к административной ответственности граждан и должностных лиц не исключает возможности одновременного привлечения к административной ответственности юридических лиц. При этом одновременное привлечение к ответственности юридического лица и должностного лица требует доказывания наличия состава административного правонарушения в действиях каждого из них.

Под должностным лицом согласно статье 2.4 КоАП РФ в данном случае понимается лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в организации.

На практике возникают случаи, когда к моменту возбуждения дела такое лицо утратило статус руководителя предприятия и перестало осуществлять организационно-распорядительные функции.

Необходимо отметить, что в таких случаях прекращение трудовых отношений с руководителем предприятия, осуществлявшим организационно-распорядительные функции, не исключает возможности возбуждения производства по делу об административном правонарушении в отношении этого лица и привлечения его к административной ответственности, так как правонарушение было допущено им в период исполнения служебных обязанностей.

Полномочиями по возбуждению данной категории дел об административных правонарушениях наделен прокурор (часть 1 статьи 28.4 КоАП РФ), а по рассмотрению - судьи судов общей юрисдикции (части 1 и 3 статьи 23.1 КоАП РФ).

Местом совершения рассматриваемого правонарушения следует считать то место, где должна быть выполнена возложенная на лицо обязанность по направлению сообщения о приеме на работу бывшего государственного или муниципального служащего. Соответственно, и дело об административном правонарушении должно рассматриваться по месту нахождения данного лица.

При определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места исполнения должностным лицом своих обязанностей либо места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со статьей 54 ГК РФ.

Прокурорам при выявлении нарушений требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» работодателями организаций, расположенных на территории иного субъекта Российской Федерации, необходимо без вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, передать полученные материалы в прокуратуру, осуществляющую надзор по месту расположения данного юридического лица.

Ряд постановлений выносится прокурорами в связи с выявлением *иных, не специальных составов административных правонарушений*.

Выявляемые правонарушения основаны на использовании служебного (должностного) положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения материальной выгоды. При этом прокуроры правильно квалифицируют эти деяния как имеющие признаки коррупции, определенные в статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

В ряде регионов вскрываются факты заключения государственных контрактов с организациями, принадлежащими близким родственникам государственных и муниципальных служащих. Административная ответственность в таких случаях наступает по статьям 7.32 (нарушение порядка заключения, изменения контракта) КоАП РФ, 7.30 (нарушение порядка

осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) КоАП РФ.

Путем возбуждения дел об административных правонарушениях по статье 19.1 (самоуправство) КоАП РФ прокурорами пресекаются факты использования государственного и муниципального имущества, сопряженного с извлечением должностными лицами материальной выгоды.

*2.1 Организация работы органов прокуратуры по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности.*

Эффективность выявления и пресечения административных правонарушений коррупционной направленности во многом зависит от того, как организована работа на этом направлении.

Общие положения об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции закреплены в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в районных и приравненных к ним специализированных прокуратурах в зависимости от штатной численности оперативного состава закрепляется за одним или несколькими помощниками прокурора. При отсутствии в штате прокуратуры помощника прокурора, прокурорский надзор за исполнением антикоррупционного законодательства закрепляется обычно за заместителем прокурора и реже — за прокурором. На них же возложена работа по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности.

В республиканских, краевых, областных и им равных прокуратурах, в прокуратурах больших городов эта работа выполняется отделами по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Для оказания помощи районным и городским прокурорам и осуществления контроля за их работой за прокурорским работником соответствующего отдела закрепляются нижестоящие прокуратуры (зоны).

Независимо от того, как распределены обязанности в прокуратурах, прокуроры и их заместители участвуют в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, работы по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности, направляют и контролируют работу подчиненных прокуроров в этой области.

Для обеспечения формирования единого подхода к работе по выявлению признаков административных правонарушений коррупционной направленности, подготовке и направлению соответствующих материалов для решения вопроса о возбуждении соответствующих дел об административных правонарушениях, рассмотрению и принятию решений по данным материалам прокурорам совместно с правоохранительными и контролирующими органами рекомендуется на регулярной основе практиковать следующие мероприятия:

проведение совместных с заинтересованными органами и организациями совещаний, направленных на активизацию данной работы;

проведение обучающих мероприятий для работников соответствующих органов (круглых столов, семинаров и т.д.) для разъяснения практики применения антикоррупционного законодательства, решения проблемных вопросов правоприменения;

проведение оперативных совещаний по конкретным материалам с целью учета мнения всех участников правоохранительной работы и выработки оптимальной стратегии реализации имеющихся сведений.

Изучение практики прокурорского надзора показало, что во многом эффективность работы прокурора зависит от качества и порядка накопления, сбора информации, сведений, данных о состоянии соблюдения антикоррупционного законодательства в Российской Федерации. Надлежащее информационное обеспечение позволяет прокурору систематически анализировать состояние, структуру и динамику правонарушений и многочисленные обстоятельства, способствующие нарушениям, своевременно оперировать оперативными данными о совершенных правонарушениях.

Рассмотрим основные источники получения должностными лицами прокуратуры информации о нарушениях антикоррупционного законодательства, влекущих административную ответственность, разделив их по составам административных правонарушений, объективная сторона которых заключается в нарушении ограничений и запретов, предусмотренных собственно законодательством о противодействии коррупции (статьи 19.28 и 19.29 КоАП РФ).

Прокурорами при осуществлении надзорной деятельности признаки правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, устанавливаются путем анализа и оценки сведений, содержащихся в:

копиях процессуальных документов, поступающих в соответствии с требованиями УПК РФ, а также в ходе изучения материалов уголовных дел, поступивших с обвинительными заключениями и окончанных производством по иным основаниям;

материалах надзора за оперативно-розыскной деятельностью;

поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.);

материалах гражданских, арбитражных и административных дел;

результатах анализа прокурорской и иной правоприменительной практики.

Вместе с тем, как показывает практика, в основном дела об административных правонарушениях обозначенной категории часто выявляются прокурорами в ходе:

оценки на предмет наличия (отсутствия) оснований для возбуждения дела об этом виде правонарушений поступающих в органы прокуратуры в порядке ч. 4 ст. 146 УПК РФ постановлений о возбуждении уголовных дел по статьям 204, 290 и 291 УК РФ;

мониторинга материалов уголовных дел, возбужденных по ст. 204, 290 и 291 УК РФ.

С учетом того, что полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и по проверке поступивших уголовных дел исполняются разными должностными лицами, организация взаимодействия между ними осуществляется соответствующим прокурором (района, города, субъекта Российской Федерации).

При рассмотрении указанных материалов рекомендуется акцентировать внимание на информации, которая может свидетельствовать о возможном совершении правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, систематически изучать иные материалы, свидетельствующие о возможном совершении коррупционных преступлений и правонарушений в интересах юридических лиц, при осуществлении надзора за исполнением законов, более активно использовать в целях установления соответствующих нарушений уголовного и административного закона материалы органов власти, наделенных полномочиями по контролю и надзору, обращения граждан и организаций, сообщения средств массовой информации.

Особое внимание прокурорам следует уделять материалам о нарушениях, связанных с незаконным предоставлением юридическим лицам бюджетных средств, заключением и исполнением государственных и муниципальных контрактов, предоставлением земельных участков, выполнением уполномоченными органами контрольных и разрешительных функций. При наличии оснований оперативно принимать решение о возбуждении дела об административном правонарушении, обеспечив документальное закрепление имеющихся доказательств, а также направлять в правоохранительные органы материалы для проведения соответствующих проверок.

Вместе с тем положительные результаты по выявлению административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, во многом обусловлены высоким качеством проведения оперативно-розыскных мероприятий и предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 291 УК РФ. Большое значение имеет установление и процессуальное закрепление необходимой доказательственной базы по фактам исполнения взяточдателем представительских функций от имени юридического лица.

Однако следователями при расследовании преступлений, предусмотренных ст. 291 УК РФ, не всегда уделяется достаточно внимания указанным аспектам расследования, в связи с чем прокурорам необходимо усилить прокурорский надзор за расследованием уголовных дел данной категории. В случае обнаружения в ходе надзора фактов ненадлежащего расследования прокурорам в пределах своих полномочий необходимо своевременно принимать меры прокурорского реагирования с целью устранения нарушений.

При проведении проверки соблюдения требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и принятии решения о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.29 КоАП РФ, прокурор должен установить:

замещал ли работник должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень должностей, при назначении на которые

граждане и при замещении которых государственные или муниципальные служащие обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

истек ли 2-летний срок с момента увольнения бывшего государственного или муниципального служащего (при этом следует иметь ввиду, что неоднократное трудоустройство бывшего служащего в разные организации в течение названного срока также влечет обязанность каждого работодателя о соответствующем уведомлении представителя нанимателя (работодателя) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы);

наличие документа, подтверждающего заключение с бывшим государственным или муниципальным служащим трудового или гражданско-правового договора;

известно ли было работодателю о том, что работник ранее замещал должность государственной либо муниципальной службы (наличие соответствующей записи в трудовой книжке).

Информация о нарушении требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» может быть получена прокурорами:

по результатам направленных прокурорами запросов в органы государственной власти, подразделения Пенсионного фонда Российской Федерации и органы Федеральной налоговой службы;

в результате налаженного взаимодействия из кадровых подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

от представителя работодателя;

путем анализа и оценки сведений, содержащихся в средствах массовой информации;

через ассоциации предпринимателей, иных представителей гражданского общества и других источников.

Следует отметить, что основанием для возбуждения дела могут быть лишь собранные прокурором материалы, содержащие достоверные сведения о невыполнении конкретным лицом установленной законом обязанности.

*2.2. Практика привлечения к административной ответственности за совершение административных правонарушений коррупционной направленности.*

Делать достоверные выводы о степени распространенности административных правонарушений коррупционной направленности представляется достаточно затруднительным в силу того, что они являются высоколатентными.

По причине единичного характера выносимых прокурорами постановлений, связанных с выявлением иных, не специальных составов административных правонарушений, рассмотрим практику привлечения к административной ответственности за совершение административных