Прокуратура Мурманской области

****

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ТРЕБОВАНИЙ, УСТАНОВЛЕННЫХ

ч. 4.1 ст. 5 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 25.12.2008

№ 273-ФЗ «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»

Методические рекомендации

Мурманск

2021

Правоохранительными органами, осуществляющими деятельность по борьбе с преступностью, принимаются меры по выявлению, пресечению и расследованию преступлений коррупционной направленности.

Однако понятие коррупции, закрепленное в ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ), включает наряду с уголовно наказуемыми деяниями (например, дача, получение взятки, коммерческий подкуп) и другие правонарушения, совершенные в целях получения материальной выгоды.

При этом, как показывает практика, правоохранительным органам в ходе проведения оперативно-розыскной деятельности, расследования уголовных дел зачастую становится известно о совершении должностными лицами нарушений требований законодательства о противодействии коррупции, не влекущих уголовного наказания, но являющихся основанием для привлечения к иным видам ответственности.

Так, за совершение отдельных видов коррупционных правонарушений действующим законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность должностных лиц, полномочия по привлечению к которой возложены на работодателя.

В целях реализации принципов неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений и комплексного использования политических, организационных, правовых и иных мер, предусмотренных ст. 3 Федерального закона № 273-ФЗ, в числе прочего, на правоохранительные органы возложена обязанность по информированию подразделений кадровых служб соответствующих органов власти 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 (ч. 4.1 ст. 5 Федерального закона № 273-Ф3).

Отдельные виды нарушений законодательства о противодействии

коррупции.

Наличие конфликта интересов

Согласно ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ 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 (должности государственной и муниципальной службы, должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на оснований трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами), влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение ими должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения дохода или выгоды должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана личная заинтересованность должностного лица, к которым относятся:

а) близкие родственники или свойственники (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей);

б) граждане или организации, с которыми должностное лицо и (или) его близкие родственники или свойственники связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Личная заинтересованность должностного лица обусловлена возможностью получения доходов, включая доходы, полученные в виде имущественной выгоды, а также иных выгод.

К доходам, в частности, относится получение:

а) денег (в наличной и безналичной форме);

б) иного имущества, под которым понимаются вещи, бездокументарные ценные бумаги и имущественные права;

в) услуг имущественного характера;

г) результатов выполненных работ;

д) имущественных выгод, в том числе освобождение от имущественных обязательств.

К иным выгодам, в частности, относятся:

а) получение выгод (преимуществ), обусловленных такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса и т.п.;

б) ускорение сроков оказания государственных (муниципальных) услуг;

в) продвижение на вышестоящую должность или предоставление более престижного места службы (работы), содействие в получении поощрений и наград, научной степени и т.д.

В ряде случаев выгода может быть опосредована. Например, когда бездействие следователя или сотрудника, осуществляющего оперативно­розыскную деятельность, по привлечению близкого родственника или свойственника к уголовной ответственности позволяет ему продолжать замещать должность и получать заработную плату (иные выплаты по месту работы), которую он мог бы потерять в случае привлечения к уголовной ответственности, а также сохранить имущество, которое могло бы быть конфисковано. Аналогичной выгодой может считаться назначение административного наказания в виде предупреждения вместо штрафа.

Получение (возможность получения) доходов или выгод, как правило, возникает в результате принятия (возможности принятия) должностным лицом решений в отношении самого себя или лиц, с которыми связана его личная заинтересованность. Однако необходимо учитывать, что личная заинтересованность может реализовываться также путем совершения должностным лицом действий (бездействия) в отношении третьих лиц в целях создания преимуществ и получения выгод для себя и лиц, с которыми связана личная заинтересованность, в частности путем ограничения конкуренции, исключения равных условий для получения доходов и выгод.

Обязательным элементом конфликта интересов является фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности, в рамках реализации которых оно может:

а) самостоятельно совершить действия (бездействие) для реализации личной заинтересованности;

б) давать поручение или оказать иное влияние на подчиненных или подконтрольных ему лиц, в компетенцию которых входит непосредственное совершение действия (бездействие), которые приводят (могут привести) к получению доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность.

При этом обязательно наличие связи между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий.

Наиболее вероятными ситуациями, связанными с наличием конфликта интересов, являются следующие:

1. выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, в том числе:

а) размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, в том числе участие в работе комиссии по размещению заказов;

б) осуществление государственного надзора и контроля;

в) подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);

г) организация продажи приватизируемого государственного имущества, иного имущества, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности;

д) подготовка и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

е) подготовка и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;

ж) лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные действия;

з) проведение государственной экспертизы и выдача заключений;

и) возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;

к) проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу;

л) представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

м) участие государственного служащего в осуществлении оперативно­розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам.

1. выполнение иной оплачиваемой работы;
2. владение ценными бумагами, банковскими вкладами;
3. получение подарков и услуг;
4. имущественные обязательства и судебные разбирательства;
5. взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной службы;
6. явное нарушение установленных запретов (например, использование служебной информации, получение наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств и др.).

Необходимо учитывать, что непринятие служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мерпо предотвращению или урегулированию конфликта интересов,является правонарушением, влекущим его увольнениев соответствии с законодательством Российской Федерации.

Например, в ходе расследования уголовного дела получена информация о том, что федеральный государственный гражданский служащий принимал решение о заключении государственного контракта с юридическим лицом, в котором руководителем работает его родственник. Данный факт скрыт служащим от работодателя. При этом основания для привлечения служащего к уголовной ответственности по данному факту отсутствуют.

В соответствии с положениями ст.ст. 1, 10, 11 Федерального закона №273-ФЗ и ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федераций» (далее - Федеральный закон № 79-ФЗ) указанная ситуация образует конфликт интересов.

Необходимо учитывать, что государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и уведомлять в порядке, определенном нормативным правовым актом представителя нанимателя (работодателя), о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно (ч.ч. 1 и 2 ст. 11 Федерального закона № 273-ФЗ).

При этом предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения 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.

Непринятие же служащим мер по его предотвращению и урегулированию, несмотря на отсутствие признаков уголовно наказуемого деяния, само по себе является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы (ч. 6 ст. 10 Федерального закона №273-Ф3).

**Представление недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**

В соответствии со ст.ст. 8, 8.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие должности государственной службы, а также муниципальной службы, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей,

В случае представления недостоверных или неполных сведений либо их непредставления вообще должностное лицо подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения в связи с утратой доверия (ч. 9 ст. 8, ч. 3 ст. 8.1 Федерального закона № 273-ФЗ).

Кроме того, при установлении обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов указанного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, прокурор в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращается в суд с заявлением об обращении в доход имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, или об обращении в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно (Федеральный закон от 03.12.2012 № 2Э0-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

Например, в ходе расследования уголовного дела получены сведения о наличии в собственности супруги муниципального служащего квартиры,не отраженной им в представленных в отношении нее в кадровое подразделение органа местного самоуправления сведениях об имуществе.

Данный факт образует состав дисциплинарного правонарушения в действиях должностного лица, независимо от того, нажито ли данное имущество преступным путем. При этом, если в ходе соответствующей проверки должностное лицо не сможет подтвердить приобретение данного

имущества на законные доходы, оно подлежит обращению в доход Российской Федерации.

Неуведомление государственным, муниципальным служащим об обращении к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений

В соответствии со ст. 9 Федерального закона № 273-ФЗ государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Невыполнение государственным или муниципальным служащим указанной должностной (служебной) обязанности является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Например, в ходе оперативной разработки получена информация о поступлении сотруднику полиции предложений дать взятку. Оснований для возбуждения уголовного дела в отношении сотрудника по данному факту не имеется, так как отсутствуют сведения о наличии его согласия на ее получение и иные необходимые доказательства.

Согласно ст. 9 Федерального закона № 273-ФЗ, п. 14 ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 07.02.2011 № З-ФЗ «О полиции», п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-Ф3 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудник полиции обязан уведомить представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений в порядке, утвержденным приказом МВД России от 19.04.2010 № 293.

Вместе с тем, в нарушение указанных требований данный сотрудник не уведомил представителя нанимателя (работодателя) о поступлении к нему такого обращения, в связи с чем он подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности.

Иные виды нарушений законодательства о противодействии

коррупции

Действующим законодательством предусмотрены и другие ограничения, запреты и обязанности в отношении государственных и муниципальных служащих.

Так, государственным служащим (по общему правилу) запрещено участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, заниматься предпринимательской деятельностью лично или

через доверенных лиц, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ). Аналогичные требования содержатся в Федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Например, в нарушение требований п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ государственный гражданский служащий принимал участие в общем собрании членов общества с ограниченной ответственностью, то есть управлении им (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 32, ст. 39 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

Государственными гражданскими служащими в нарушение п. б ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ получено вознаграждение от представителя юридического лица, в отношении которого ими осуществлялись проверочные мероприятия, в виде оплаты услуг общественного питания.

По данным фактам государственные служащие подлежат привлечению к дисциплинарной ответственности за неисполнение запретов, установленных в целях противодействия коррупции.

Особенности организации прокурорского надзора за исполнением правоохранительными органами требований ч. 5 ст. 4.1 Федерального закона № 273-ФЗ

В целях надлежащей организации работы на данном направлении необходимо в ходе осуществления надзора за деятельностью правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию преступлений коррупционной направленности обращать отдельное внимание на наличие сведений о возможном совершения должностными лицами нарушений требований законодательства о противодействии коррупции, в том числе ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

С указанной целью следует изучать материалы оперативно-розыскной деятельности, материалы гласных, доследственных проверок, а также уголовных дел.

Надлежит учитывать, что интересующая информация может быть получена не только в связи с проведением проверок по фактам коррупционных проявлений, но и по другим, в том числе в ходе выявления и расследования преступлений общеуголовной направленности, а также при рассмотрении уголовных дел в судах.

Например, в ходе судебного следствия сотрудник полиции сообщает о фактах поступления ему предложений совершить действия, входящие в его должностные полномочия, за денежное вознаграждение, которые не входили в объем доказывания по соответствующему уголовному делу.

При этом, в случае, если указанная информация ранее не была известна правоохранительным органам, нарушений ч. 5 ст. 4.1 Федерального закона №273-ФЗ не допущено. Органам прокуратуры необходимо самостоятельно анализировать соблюдение указанным сотрудником требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (в данном случае по уведомлению представителя нанимателя (работодателя) о поступлении таких обращений), после чего решать вопрос о мерах прокурорского реагирования, в том числе в целях информирования соответствующего кадрового подразделения.

При решении вопроса о принятии мер прокурорского реагирования по установленным фактам ненаправления сведений в кадровые подразделения соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений надлежит учитывать интересы предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности.

Так, возможны ситуации, при которых направление указанных сведений невозможно по объективным причинам (возможность разглашения тайны следствия, а также раскрытия тактики и методики осуществления оперативно-розыскной деятельности). В связи с этим необходимо ориентировать правоохранительные органы на своевременное информирование о таких фактах органов прокуратуры в целях совместной разработки алгоритма ее направления в кадровые подразделения соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Отдел по надзору за исполнением

законодательства о противодействии

коррупции