



# **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	
§ 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

## 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, скрывааемых 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.

*б. 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,