

ОДОБРЕНЫ

президиумом Совета
при Президенте Российской Федерации
по противодействию коррупции
(протокол от 25 сентября 2012 г. № 34)

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**«ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ В РАМКАХ
ОРГАНИЗАЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В
ФЕДЕРАЛЬНОМ ОРГАНЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ»**

Москва

2012 год

Содержание

1. Общие положения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами в рамках организации противодействия коррупции	3
2. Взаимодействие при проведении проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и иных сведений	10
3. Взаимодействие при проведении проверки соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению.....	24
4. Взаимодействие с органами прокуратуры в рамках прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.....	32
5. Взаимодействие с правоохранительными органами при проведении оперативно-розыскных мероприятий и расследовании преступлений коррупционной направленности	41

1. Общие положения

1.1. Деятельность органов исполнительной власти в большей степени по сравнению с другими органами власти подвержена коррупции, поскольку здесь сосредоточено оперативное управление материально-техническими, экономическими, финансовыми, информационными, кадровыми и иными ресурсами. Повышенную подверженность коррупции органов исполнительной власти определяют: высокая интенсивность контактов с физическими и юридическими лицами, важность принадлежащих органам исполнительной власти полномочий, отсутствие реальной ответственности за коррупционные проступки, относительно небольшой уровень оплаты труда государственных служащих.

1.2. Важнейшую роль в вопросах противодействия коррупции играет эффективное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами.

1.3. Под **взаимодействием** понимается основанная на законах и подзаконных нормативных актах, согласованная по целям, месту и времени деятельность различных исполнителей по совместному решению поставленных перед ними задач.

1.4. Правовую основу взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и правоохранительных органов составляет целый комплекс законодательных, подзаконных нормативных правовых актов. В их числе:

Конституция Российской Федерации – зачастую проверки достоверности представляемых государственными служащими сведений связаны с посягательством на конституционные права и свободы граждан, закрепленные в Конституции Российской Федерации; в то же время наряду с защитой гражданских прав и свобод Конституция Российской Федерации предусматривает возможность их ограничения федеральным законом в той

мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в редакции от 21.11.2011 г.) «О противодействии коррупции»¹ устанавливает:

в п.4 ст. 5, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий; также указанный закон в качестве одного из основных принципов противодействия коррупции определяет комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер. При этом совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции является одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции (п. 10 ст. 7);

в п.4.1 ст.5, что 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;

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228. Далее по тексту рекомендаций – Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ.

в п.6 ст.5, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, определяет, что главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом и др. (ст. 38). Реализация указанной Стратегии обеспечивается за счет консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти, институтов гражданского общества, направленных на отстаивание национальных интересов Российской Федерации путем комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в Российской Федерации (ст. 98);

Национальной стратегией противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, Национальным планом противодействия коррупции на 2012-2013 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 определен ряд мер по профилактике коррупции, предполагающих взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами.

1.5. В качестве наиболее существенных признаков взаимодействия различных субъектов обычно выделяют следующие: наличие общей цели,

задач; согласованность их действий по продвижению к цели, а в ряде случаев – по месту и времени; сотрудничество, взаимопомощь в интересах решения общих задач; совместность действий. При взаимодействии правоохранительных органов с федеральными органами исполнительной власти в качестве основания, объединяющего их в совместной деятельности, выступает единая для этих субъектов цель – противодействие коррупции.

1.6. В процессе взаимодействия на участников, как правило, не налагаются какие-либо обязанности по выработке и применению единых мер, по распределению сил и средств, по установлению контроля за исполнением рекомендуемых мероприятий, а главное – не выделяется специальный участник, имеющий полномочия по организации взаимных действий. Именно в таком значении понимается взаимодействие правоохранительных органов с федеральными органами исполнительной власти.

1.7. Таким образом, под **взаимодействием правоохранительных органов с федеральными органами исполнительной власти в сфере противодействия коррупции** понимается *совместная деятельность федеральных органов исполнительной власти и правоохранительных органов в пределах их полномочий по противодействию коррупции, в том числе минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.*

1.8. Взаимодействие в рассматриваемой сфере должно строиться на основе строгого соблюдения участниками следующих **принципов:**

законности, т.е. осуществления взаимодействия в соответствии с предписаниями законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих как совместную деятельность, так и порядок функционирования каждого органа в отдельности;

согласованности усилий субъектов взаимодействия, при которой каждая из сторон, осознавая свою роль в этом процессе, заинтересованно включается в деятельность другого субъекта, своевременно совершая необходимые действия;

самостоятельности каждой из сторон взаимодействия в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

1.9. Анализ сложившейся практики позволяет рекомендовать субъектам взаимодействия следующие **формы взаимодействия**:

проведение координационных совещаний;

проведение межведомственных совещаний руководителей правоохранительных органов с руководителями федеральных органов исполнительной власти;

проведение совместных мероприятий правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

организация постоянно действующих рабочих групп из числа представителей субъектов взаимодействия;

межведомственный информационный обмен;

организация совместных проверок по исполнению законодательства о противодействии коррупции в конкретном федеральном органе исполнительной власти;

обучение, повышение квалификации, приглашение специалистов из числа участников взаимодействия для оказания методической, консультационной и иной помощи другому субъекту сотрудничества в рассматриваемой сфере;

организация совместных семинаров, конференций, в том числе научно-практических;

организация совместных научных, мониторинговых исследований, социологических опросов.

1.10. Различные формы взаимодействия могут быть реализованы участниками как в двустороннем, так и в многостороннем формате.

1.11. Указанный перечень возможных форм сотрудничества не является исчерпывающим. Продолжающийся процесс совершенствования законодательства в сфере противодействия коррупции требует от всех заинтересованных участников углубления сотрудничества, интенсивного

поиска и внедрения в практику новых подходов к организации данного взаимодействия.

1.12. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 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» (далее – Указ от 21 сентября 2009 г. № 1065) предусматривает создание в федеральных государственных органах подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений с конкретным кругом полномочий.

1.13. В развитие положений Указа от 21 сентября 2009 г. № 1065 было принято Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа, утвержденное Аппаратом Правительства Российской Федерации 18 февраля 2010 г. № 647п-П16, которое определило порядок создания, основные задачи и функции соответствующих подразделений.

1.14. В соответствии с подпунктом «к» п. 3 Указа от 21 сентября 2009 г. № 1065 на подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за эту работу) возложен ряд функций, в числе которых функция по *взаимодействию с правоохранительными органами в установленной сфере деятельности*.

1.15. Предмет этого взаимодействия вытекает как из целей и задач самих подразделений кадровых служб, так и из компетенции правоохранительных органов. Так, согласно подпункту «а» пункта 10 Указа от 21 сентября 2009 г. № 1065 основанием для осуществления проверки подразделением кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном

порядке правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

1.16. Исходя из задач, возложенных на подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, можно выделить следующие направления их взаимодействия с правоохранительными органами:

взаимодействие при проведении проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, персональных данных и иных сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, замещающими должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, и членов его семьи;

взаимодействие в рамках обеспечения соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, связанных с государственной службой, требований к служебному поведению, и при проведении проверок по фактам нарушения федеральными государственными служащими указанных требований, ограничений и запретов.

1.17. Исходя из задач, возложенных на правоохранительные органы, при реализации которых также могут требоваться определенные вспомогательные действия со стороны федеральных органов государственной власти, можно выделить следующие направления взаимодействия:

взаимодействие с органами прокуратуры в рамках надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

взаимодействие с правоохранительными органами при проведении оперативно-розыскных мероприятий и расследовании преступлений коррупционной направленности.

1.18. Необходимо отметить, что подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений федеральных органов государственной власти, как показывают исследования, взаимодействуют, как

правило, с органами прокуратуры, органами внутренних дел и следственными органами, а также в отдельных случаях с ФСБ России.

1.19. Выделяются следующие виды взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами:

1) рассмотрение поступивших из правоохранительных органов в федеральный орган исполнительной власти материалов о правонарушениях, совершенных государственными служащими данного органа;

2) направление запросов в соответствующие правоохранительные органы для получения необходимой достоверной информации;

3) проведение проверок по фактам представления недостоверных и неполных сведений, предусмотренных законом, и нарушения государственными служащими требований к служебному поведению, ограничений и запретов, связанных с государственной службой;

4) направление материалов о готовящихся или совершенных преступлениях и правонарушениях в федеральном органе исполнительной власти в органы прокуратуры или другие правоохранительные органы для принятия решения по существу;

5) оказание содействия органам прокуратуры в проведении общенадзорных мероприятий и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

6) оказание содействия правоохранительным органам при проведении ими оперативно-розыскных мероприятий и расследовании преступлений коррупционной направленности.

2. Взаимодействие при проведении проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и иных сведений

2.1. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего

(гражданина), его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей и иных предусмотренных законом сведений проводится в отношении граждан, претендующих на замещение должностей федеральной государственной службы, поступающих на государственную службу, а также государственных служащих, на которых возложена обязанность представлять указанные сведения.

2.2. Порядок проверки регламентирован Указом Президента Российской Федерации 21 сентября 2009 г. № 1065, утвердившим Положение 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 (далее – Положение).

2.3. Проверка организуется представителем нанимателя (руководителем) или лицом, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителем).

2.4. Основанием для осуществления проверки является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

работниками подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностными лицами кадровых служб указанных органов, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

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.

2.5. Критерии *достаточности* информации для принятия решения о проведении проверки нормативно не определены. *Достаточность* информации предполагает наличие совокупности данных, свидетельствующих о несоответствии фактическим обстоятельствам представленных конкретным государственным служащим (гражданином) сведений. Как правило, *достаточная* информация, являющаяся основанием для начала проверки, содержится в различных документах (их копиях), отражающих действительное имущественное положение лица, его супруга и несовершеннолетних детей, образование, гражданство лица и др. Однако это не означает, что проверку нельзя проводить при отсутствии в представленной в установленном порядке информации приложений в виде документов, подтверждающих факт недостоверности или неполноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего (либо недостоверность иных предусмотренных законом сведений). Иногда необходимые документы, подтверждающие факт коррупционного правонарушения, можно получить лишь после начала процедуры проверки.

2.6. Действующим законодательством предусмотрено получение от граждан, претендующих на занятие должностей государственной службы либо замещающих должности государственной службы, следующей информации:

1) сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера в отношении себя, супруга (супруги), несовершеннолетних детей – при условии включения соответствующей должности в перечень, предусмотренный Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и 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», а также в перечни, утвержденные федеральными органами исполнительной власти;

2) иных сведений: о гражданстве Российской Федерации (иностранном гражданстве, двойном гражданстве), об образовании, о стаже работы (службы), о судимости, о состоянии здоровья и др.

2.7. От правоохранительных органов может поступить требуемая информация, содержащаяся в следующих документах:

акты прокурорского реагирования (представление, предостережение), информационные письма, подготовленные по выявленным фактам нарушения требований законов о государственной службе и противодействии коррупции;

представления об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступления, направленные в порядке ст. 158 УПК РФ, по выявленным в ходе расследования преступления фактам предоставления лицом недостоверной информации в федеральный орган исполнительной власти, получения дохода от незаконного участия в предпринимательской деятельности и др.;

частные определения суда, вынесенные в порядке ст. 29 УПК РФ, в которых обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений, и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер, в том числе связанные с получением дохода от преступной или иной противоправной деятельности, не отраженной в декларации;

представление о принятии мер по устранению причин административного правонарушения, совершенного государственным служащим, и условий, способствовавших его совершению, внесенное в порядке ст. 29.13 КоАП РФ судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, соответствующим органам государственной власти и должностным лицам;

исполнительные листы о взыскании с государственного служащего периодических платежей (например, алиментов), о взыскании денежных средств, не превышающих в сумме двадцати пяти тысяч рублей, в том числе пени, штрафа, недоимки по налогам и сборам;

приговоры суда, направленные для исполнения в федеральный орган государственной власти, содержащие сведения о доходе осужденного, о котором тот не отчитывался;

постановления о прекращении уголовных дел, приговоры суда, направленные федеральному органу исполнительной власти как участнику уголовного судопроизводства, содержащие сведения о нарушении государственным служащим законодательства о государственной службе и противодействии коррупции.

Указанный перечень не является исчерпывающим, однако любые представленные документы могут содержать информацию о получении лицом дохода, об обладании имуществом или наличии имущественных обязательств, позволяющую сделать вывод об их неполном или недостоверном декларировании, о судимости лица, представлении подложного документа о высшем образовании и т.д.

2.8. Поступившая в федеральные органы исполнительной власти информация должна быть достоверной, т.е. содержать сведения о реальных, а не предполагаемых доходах, имуществе, образовании, судимости и проч. Анонимная информация, а также содержащая сведения, полученные с нарушением закона, не может служить основанием для проведения проверки. Сведения должны относиться к тому лицу, в отношении которого инициируется проверка. Использование данных об имуществе родственников (за исключением супруга (супруги) и несовершеннолетних детей) для организации проверки недопустимо.

2.9. Осуществляемая кадровыми подразделениями федеральных органов исполнительной власти проверка достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и иных сведений проводится в двух формах: *самостоятельно* или *путем направления запросов* в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, т.е. в правоохранительные органы.

2.10. По информации, содержащейся в документах, упомянутых выше (например, в представлении органа прокуратуры), проведение проверки путем направления запросов в большинстве случаев не требуется, учитывая, что факт представления недостоверных сведений уже установлен правоохранительным органом.

2.11. При необходимости подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений имеют возможность направления запросов в органы прокуратуры, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения об имеющихся у них сведениях: о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего (гражданина), его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, о достоверности и полноте иных представленных сведений.

2.12. При направлении и рассмотрении запросов необходимо учитывать ограничения, налагаемые Конституцией Российской Федерации и федеральными законами на получение и распространение информации о банковских счетах, имуществе и других аспектах частной жизни физических лиц.

2.12.1. Согласно ч. 1 ст. 23 Конституции РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. В связи с этим сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ).

2.12.2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет конфиденциальность информации - обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать

такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя;

2.12.3. Согласно Федеральному закону от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» сведения, составляющие государственную тайну, подлежат защите. За их разглашение или утрату документов, содержащих такого рода информацию, предусмотрена уголовная ответственность по ст.ст. 275, 283 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2.12.4. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливает, что сведения о силах, средствах, источниках, методах, а также планах и результатах оперативно-розыскной деятельности составляют государственную тайну.

2.12.5. Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» устанавливает, какие сведения о мерах безопасности, осуществляемых в отношении обозначенных в законе лиц, являются конфиденциальными.

2.12.6. Закон Российской Федерации от 02 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» определяет сведения, составляющие врачебную тайну (сведения о наличии у гражданина психического расстройства, фактах обращения за психиатрической помощью и лечении в учреждении, оказывающем такую помощь, а также иная информация о состоянии психического здоровья).

2.12.7. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» также содержит положения о сведениях, составляющих врачебную тайну (информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении). Предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина допускается по запросу органов дознания и следствия и суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством (ст. 13).

2.12.8. Согласно Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» информация о несовершеннолетних подлежит хранению и использованию в порядке, обеспечивающем ее конфиденциальность.

2.12.9. В соответствии со ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, следственными органами, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике составляют налоговую тайну, за исключением данных о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения.

2.12.10. Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» определяет сведения, составляющие банковскую тайну (сведения о вкладах граждан и организаций).

2.12.11. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» к информации ограниченного доступа относит сведения, ставшие известными работнику органа записи актов гражданского состояния в связи с государственной регистрацией акта гражданского состояния.

2.12.12. В соответствии со ст. 7, 8 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» сведения о содержании правоустанавливающих документов, обобщенные сведения о правах отдельного лица на имеющиеся у него объекты недвижимости относятся к ограниченному доступу.

2.13. Вышеперечисленные федеральные законы устанавливают порядок, условия и круг субъектов получения тех или иных сведений в отношении физических лиц, которые могут являться государственными служащим (претендентами на замещение должностей государственной службы). При этом возможности федеральных органов исполнительной власти ограничены положениями Указа от 21 сентября 2009 г. № 1065 о самостоятельном направлении запросов в отношении своих служащих.

2.14. Направляемые запросы должны содержать достаточную информацию о лице и сведениях, подлежащих проверке или уточнению, указание на основания проверки.

2.15. Необходимо учитывать также, что согласно Указу Президента Российской Федерации от 03 марта 1998 г. № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также Центральный банк Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством, обязаны информировать соответствующие органы прокуратуры о выявленных правонарушениях в сфере экономики.

2.16. В соответствии со ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» кредитная организация гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Возможности получения правоохранными органами информации о счетах и вкладах ограничены рамками предварительного следствия по уголовному делу, функциями выявления, предупреждения и пресечения налоговых преступлений, исполнительным производством.

2.17. Сведения о сделках и финансовых операциях лица могут быть получены правоохранными органами посредством обращения в Росфинмониторинг в соответствии с Инструкцией по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем, утвержденной совместным приказом Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России, ФТС России, Следственного комитета РФ, Росфинмониторинга от 05 августа 2010 г. № 309/566/378/318/1460/43/207.

2.17.1. 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.

2.17.2. На основании запроса правоохранительного органа, содержащего сведения о возможной причастности проверяемых лиц к «отмыванию», в том числе на территории зарубежных стран, при наличии в нем конкретных реквизитов, идентифицирующих финансовые операции (сделки) за рубежом, Росфинмониторинг может запросить необходимую информацию в подразделении финансовой разведки иностранного государства. Такая информация может быть использована исключительно в целях оперативной проверки или оперативного сопровождения по уголовному делу и не может быть приобщена к материалам уголовного дела и использована в суде в качестве доказательства без согласия соответствующего подразделения финансовой разведки иностранного государства.

2.17.3. Не могут быть предоставлены сведения о финансовых операциях и других сделках с денежными средствами или иным имуществом, если отсутствуют достаточные основания подозревать, что совершенные операции (сделки) осуществлялись с целью «отмывания» преступных доходов.

2.18. Сведения об имуществе лица могут быть получены из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» сведения, содержащиеся в указанном реестре, являются общедоступными (за исключением сведений, доступ к которым ограничен в соответствии с п. 3 ст. 7, ст. 8 указанного Федерального закона). Данные реестра предоставляются Росреестром по запросам любых лиц, в том числе посредством почтового отправления, использования сетей связи общего пользования или иных технических средств связи, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения Единого государственного реестра прав¹.

¹ Приказ Минюста России от 18.09.2003 № 226 «Об утверждении Инструкции о порядке заполнения и выдачи свидетельств о государственной регистрации прав, сообщений об отказах в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и информации о зарегистрированных правах» // Российская газета. 203. 8 окт.

2.18.1. Выписка из Единого государственного реестра прав должна содержать описание объекта недвижимости, сведения о зарегистрированных правах на него, об ограничениях (обременениях) прав, о существующих на момент выдачи выписки правопритязаниях и заявленных в судебном порядке правах требования в отношении данного объекта недвижимости. Если заявитель на основании одного запроса запрашивает информацию по нескольким объектам недвижимости, то ему предоставляются отдельные выписки по каждому из указанных им объектов недвижимости.

2.18.2. В выписку, которая подписывается государственным регистратором и скрепляется печатью органа Росреестра, вносятся в числе прочего сведения о наименовании объекта недвижимости; адресе (местоположении) объекта недвижимости; данные о правообладателе или правообладателях (о физическом лице сообщаются его фамилия, имя, отчество (не инициалы), а о юридическом лице сообщается его полное наименование); сведения о правопритязаниях и заявленных в судебном порядке правах требования в отношении данного объекта недвижимости и др. Выписка может быть выдана лично или направлена по почте. За представление вышеуказанных сведений взимается плата в установленном размере.

2.19. Сведения о состоянии лица в гражданстве Российской Федерации следует запрашивать в Федеральной миграционной службе.

2.20. Сведения о судимости – в информационно-аналитических центрах МВД России.

2.21. Сведения об образовании – в учебных организациях, дипломы которых представлены государственным служащим (гражданином).

2.22. Информация о наличии у государственного служащего транспортных средств может быть запрошена в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России. 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 на основании письменного запроса:

а) судам, органам прокуратуры, следствия, дознания в связи с находящимися в их производстве уголовными, гражданскими делами, делами об административных правонарушениях, судебным приставам-исполнителям в связи с осуществлением ими функций по исполнению судебных актов или актов других органов, а также налоговым, таможенным и другим органам и лицам в случаях и порядке, предусмотренных законодательством;

б) подразделениям Госавтоинспекции при выполнении возложенных на них задач¹.

2.23. В соответствии с п. 14 Положения, утвержденного Указом от 21 сентября 2009 г. № 1065, руководителям федеральных органов исполнительной власти предоставлено право направлять запросы, в том числе в интересах своих территориальных органов, в правоохранительные органы о проведении оперативно-розыскных мероприятий в рамках проводимой проверки достоверности и полноты предоставленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера должностных лиц, иных предоставленных законом сведений.

2.24. Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» статья 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» дополнена частью третьей, согласно которой органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, при наличии запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в пределах своих полномочий проводят

¹ Приказ МВД России от 24.11.2008 № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств» // Российская газета. 2009. 16 янв.

оперативно-розыскные мероприятия в целях добывания информации, необходимой для принятия решений о достоверности и полноте сведений, представляемых в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами гражданами, претендующими на замещение:

- 1) государственных должностей Российской Федерации, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок проверки указанных сведений;
- 2) государственных должностей субъектов Российской Федерации;
- 3) должностей глав муниципальных образований, муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе;
- 4) должностей федеральной государственной службы;
- 5) должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 6) должностей муниципальной службы;
- 7) должностей в государственной корпорации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;
- 8) отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

2.25. Оперативно-розыскные мероприятия также проводятся для получения информации о соблюдении вышеуказанными лицами ограничений и запретов, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и об исполнении ими обязанностей, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной

порядок проверки соблюдения указанными лицами данных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и об исполнении обязанностей.

2.26. В соответствии с п.п. 20, 21 Положения руководители правоохранительных органов, в адрес которых поступил запрос о проведении оперативно-розыскных мероприятий, обязаны организовать исполнение запроса в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и представить запрашиваемую информацию.

2.27. Должностные лица правоохранительных органов обязаны исполнить запрос в срок, указанный в нем. При этом срок исполнения запроса не должен превышать 30 дней со дня его поступления. В исключительных случаях срок исполнения запроса может быть продлен до 60 дней с согласия должностного лица, направившего запрос.

2.28. В процессе осуществления оперативно-розыскных мероприятий выясняются следующие вопросы:

1) данные о доходах государственного служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности;

2) данные о супруге, детях и об иных членах семьи государственного служащего;

3) данные, позволяющие определить места нахождения объектов недвижимого имущества, принадлежащих государственному служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании;

4) данные о счетах в банках и кредитных учреждениях и их содержании, принадлежащих государственному служащему и членам его семьи;

5) данные об участии государственного служащего и членов его семьи в деятельности коммерческих организаций.

2.29. Следует учитывать, что направляемый в правоохранительные органы запрос должен содержать следующие сведения:

фамилия, имя, отчество руководителя государственного органа или организации, в которые направляется запрос;

нормативный акт, на основании которого направляется запрос (дается ссылка на п.п. 13 (подп. «б»), 17, 20, 21 Положения, утвержденного Указом от 21 сентября 2009 г. № 1065, часть 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»);

сведения, послужившие основанием для проверки, государственные органы и организации, в которые направлялись (направлены) запросы, и вопросы, которые в них ставились(дается ссылка на соответствующие положения Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, место регистрации, жительства и (или) пребывания, должность и место работы (службы) гражданина или государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера которых проверяются, гражданина, представившего сведения в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, полнота и достоверность которых проверяются, либо государственного служащего, в отношении которого имеются сведения о несоблюдении им требований к служебному поведению;

содержание и объем сведений, подлежащих проверке;

срок представления запрашиваемых сведений;

фамилия, инициалы и номер телефона государственного служащего, подготовившего запрос;

другие необходимые сведения.

2.30. Запрос направляется с учетом соблюдения требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

3. Взаимодействие при проведении проверки соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению

3.1. Под требованиями к служебному поведению подразумеваются ограничения, запреты, обязанности, требования о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и иные требования, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих» и иными нормативными правовыми актами.

3.2. Государственные служащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призваны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, по предупреждению коррупции; не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

3.3. Несоблюдение требований к служебному поведению является основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной и иной ответственности.

3.4. В рамках проверки соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению проверяется (а значит, составляет предмет взаимодействия кадровых служб с правоохранительными органами):

3.4.1. Исполнение обязанностей по:

представлению сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;

уведомлению представителя нанимателя, органов прокуратуры, других государственных органов о случаях склонения служащего к совершению коррупционных правонарушений;

предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе;

3.4.2. Соблюдение ограничений на:

выполнение иной оплачиваемой работы в свободное от основной работы время только с предварительным уведомлением представителя нанимателя и если это не повлечет за собой конфликт интересов;

работу в коммерческих и некоммерческих организациях с согласия комиссии по соблюдению требования к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в течение двух лет после увольнения с государственной службы (при условии включения занимаемой должности в перечень, определенный Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»);

3.4.3. Соблюдение запретов на:

участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;

осуществление предпринимательской деятельности;

владение без передачи в доверительное управление ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций);

представление интересов третьих лиц в государственном органе, в котором служащий замещает должность гражданской службы;

получение 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);

выезд в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц;

использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средств материально-технического и иного обеспечения, другого государственного имущества;

использование преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

использование должностных полномочий в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций и других запретов.

3.5. Порядок и основания проведения проверки соблюдения государственным служащими требований к служебному поведению аналогичен порядку проведения проверки достоверности и полноты сведений, представляемых государственным служащими (гражданами), и регламентирован Указом от 21 сентября 2009 г. № 1065.

3.6. Проверка соблюдения государственным служащими требований к служебному поведению осуществляется как в отношении государственных служащих, замещающих любую должность федеральной государственной службы, так и в отношении граждан, претендующих на замещение любой должности федеральной государственной службы.

3.7. Основанием для проведения проверки не могут быть сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, а также анонимные обращения. Также не проводится проверка по фактам нарушения служебной дисциплины. В случае поступления сообщения о преступлениях или административных правонарушениях подобная информация должна быть направлена в соответствующие правоохранительные органы для рассмотрения и принятия решения в порядке, установленном действующим законодательством. При установлении обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков преступления или административного правонарушения в ходе проверки, материалы об этом представляются в федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

3.8. Взаимодействие с правоохранительными органами строится по двум направлениям:

- 1) получение информации о нарушении требований к служебному поведению;
- 2) получение сведений, необходимых для проверки этой информации.

3.9. Федеральные органы исполнительной власти могут самостоятельно получать информацию об участии конкретных физических лиц в деятельности юридических лиц либо об их государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей посредством установления доступа к федеральным базам данных Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) в соответствии с п. 24 Правил ведения Единого государственного реестра юридических лиц, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. № 438, и пунктом 32 Правил ведения Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2003 г. № 630. Порядок получения доступа установлен приказом ФНС России от 31 марта 2009 г. № ММ-7-6/148.

3.10. В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» регистрирующие (налоговые) органы обеспечивают предоставление на бумажном носителе содержащихся в ЕГРЮЛ и ЕГРИП сведений и документов о конкретном юридическом лице или индивидуальном предпринимателе. Сведения о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, содержащиеся в государственных реестрах, могут быть предоставлены и в электронном виде. При этом пользователь имеет возможность сформировать информацию об участии определенного физического лица в создании (деятельности) юридических лиц и регистрации его в качестве индивидуального предпринимателя.

3.11. В рамках проведения проверки соблюдения государственным служащими требований к служебному поведению должностными лицами, указанными в п. 18 Положения (Указ от 21 сентября 2009 г. № 1065), могут быть направлены запросы в соответствующие органы, наделенные правом осуществления оперативно-розыскной деятельности.

3.12. В запросе должны быть указаны:

а) фамилия, имя, отчество руководителя государственного органа или организации, в которые направляется запрос;

б) нормативный правовой акт, на основании которого направляется запрос;

в) фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, место регистрации, жительства и (или) пребывания, должность и место работы (службы) гражданина или государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера которых проверяются, гражданина, представившего сведения в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, полнота и достоверность которых проверяются, либо государственного служащего, в отношении которого имеются сведения о несоблюдении им требований к служебному поведению;

г) содержание и объем сведений, подлежащих проверке;

д) срок представления запрашиваемых сведений;

е) фамилия, инициалы и номер телефона государственного служащего, подготовившего запрос;

ж) другие необходимые сведения, послужившие основанием для проверки, государственные органы и организации, в которые направлялись (направлены) запросы, и вопросы, которые в них ставились (при этом в обязательном порядке должна делаться ссылка на ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»).

3.13. При поступлении соответствующего запроса подразделения федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, и подразделения их территориальных органов по основаниям, в порядке и в сроки, которые устанавливаются положениями об этих органах и их нормативными правовыми актами, осуществляют проверку соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению.

3.14. Запрашиваемая информация может быть получена соответствующими оперативно-розыскными подразделениями, в том числе путем взаимодействия с правоохранительными органами и специальными службами иностранных государств в установленном порядке.

3.15. Следует иметь в виду, что если иное не указано в запросе, то срок его исполнения не должен превышать 30 дней со дня его поступления в соответствующий государственный орган или организацию (в исключительных случаях срок исполнения запроса может быть продлен до 60 дней с согласия должностного лица, направившего запрос).

3.16. После исполнения запроса и осуществления соответствующих действий руководители федеральных органов исполнительной власти, в адрес которых поступил запрос, обязаны представить запрашиваемую информацию инициатору запроса.

3.17. Еще один аспект взаимодействия связан с уведомлением государственными служащими о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений. Порядок проверки этих фактов и перечень сведений, содержащийся в уведомлении, согласно ч. 5 ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, должны быть регламентированы соответствующим актом федерального органа исполнительной власти.

3.18. В таких актах должны быть определены форма такого уведомления (по смыслу закона она должна быть письменной), сроки подачи уведомления, порядок регистрации уведомлений (определяются представителем нанимателя (работодателем), порядок проведения проверки (объяснения, запросы), сроки проведения проверки, принимаемые по итогам проверки решения.

3.19. При поступлении уведомления должна быть осуществлена его регистрация (учет), порядок которой определяется вышеуказанным актом.

3.20. По поступившему уведомлению кадровой службой (должностным лицом) проводится служебная проверка, в ходе которой должен быть разрешен ряд вопросов. В частности, устанавливаются признаки коррупционного правонарушения, уточняются фактические обстоятельства склонения и круг

лиц, принимающих участие в склонении государственного или муниципального служащего к совершению коррупционного правонарушения, что должно найти отражение в материалах проверки.

3.21. В ходе проверки подробные объяснения могут быть запрошены у лица, сообщившего о склонении его к коррупционному правонарушению, а также лица, в отношении которого было подготовлено соответствующее уведомление, и иных лиц, которым могут быть известны исследуемые в ходе проверки обстоятельства.

3.22. По результатам проверки при наличии достаточных данных о совершенном или готовящемся преступлении соответствующее заявление (уведомление) с материалами проверки в порядке, определенном уголовно-процессуальным законодательством, должно быть направлено в органы, уполномоченные для его рассмотрения и принятия процессуального решения.

3.23. В случае наличия в выявленном нарушении закона признаков административного правонарушения (например, ст. 19.28 (Незаконное вознаграждение от имени юридического лица) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) информация направляется в органы административной юрисдикции.

3.24. В случае установления нарушения со стороны государственного служащего требований к служебному поведению вопрос должен выноситься на рассмотрение Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих федерального органа исполнительной власти и урегулированию конфликта интересов. При обнаружении признаков дисциплинарного проступка применяется дисциплинарное взыскание в установленном порядке.

3.25. Относительно направления материалов в компетентные органы необходимо иметь в виду, что к коррупционным преступлениям относится ряд уголовно наказуемых деяний, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, перечень которых утвержден совместным указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних

дел Российской Федерации от 15 февраля 2012 г. № 52-11/2. В их числе мошенничество, совершенное с использованием служебного положения (ч. 3, 4 ст. 159 УК РФ), присвоение или растрата, совершенные с использованием служебного положения (ч. 3, 4 ст. 160 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), посредничество во взяточничестве (ст. 291¹ УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ) и др.

3.26. При определении правоохранительного органа, уполномоченного расследовать коррупционные преступления, следует руководствоваться ст. 151 УПК РФ, определяющей подследственность. Как правило, расследование коррупционных преступлений находится в компетенции следователей Следственного комитета Российской Федерации либо следователей Следственного департамента МВД России.

3.27. Для определения компетентных органов, уполномоченных на осуществление производства по конкретным делам об административных правонарушениях, необходимо обращение к главе 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

3.28. При затруднениях в вопросах определения компетенции материалы, содержащие сведения о коррупционном правонарушении, совершенном государственным служащим, могут быть направлены в органы прокуратуры, которые при наличии достаточных оснований инициируют возбуждение уголовного дела и направляют материалы по подследственности.

4. Взаимодействие с органами прокуратуры в рамках прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции

4.1. В целях эффективного взаимодействия органов прокуратуры с федеральными органами исполнительной власти, правоохранительными органами при выявлении и расследовании правонарушений и преступлений коррупционной направленности в субъектах Российской Федерации создаются межведомственные рабочие группы, в компетенцию которых входит:

дача рекомендаций по документированию и реализации материалов оперативно-розыскной деятельности;

обсуждение актуальных вопросов, возникающих при расследовании уголовных дел и производстве по делам об административных правонарушениях;

проведение обобщений следственной и судебной практики по делам о преступлениях коррупционной направленности;

выработка предложений по улучшению взаимодействия на данном участке работы.

4.2. Межведомственное взаимодействие может осуществляться на основании Соглашения о взаимном сотрудничестве между органами прокуратуры, МВД России, ФНС России, ФАС России, Росфиннадзора и др. Целью данного Соглашения является оперативный обмен информацией о коррупционных проявлениях и принятие действенных мер по их пресечению.

4.3. На региональном уровне проводятся совместные совещания о состоянии работы органов власти по реализации политики в сфере противодействия коррупции между прокурором края (области), губернатором субъекта Российской Федерации, председателем законодательного собрания, председателем суда, начальником УВД, начальником управления ФСБ России, начальником таможенной службы.

4.4. Следует отметить, что в сфере противодействия коррупции федеральные органы исполнительной власти чаще всего осуществляют взаимодействие именно с органами прокуратуры. Это подтверждается как анализом правоприменительной практики, так и результатами социологических исследований. Взаимодействие с иными правоохранительными органами (обычно это МВД России или Следственный комитет РФ) реализуется федеральными органами исполнительной власти, как правило, лишь при расследовании преступлений коррупционной направленности, число которых сравнительно невелико.

4.5. В целях предотвращения коррупционных проявлений прокуроры осуществляют проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе, бюджетного законодательства, законов, связанных с использованием государственного и муниципального имущества, размещением заказов на поставки товаров, выполнением работ, оказанием услуг для государственных и муниципальных нужд и т.д., а также осуществляют экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на наличие коррупциогенных факторов.

4.6. Поводами для большинства проверок служат поступающие в прокуратуру сигналы о конкретных нарушениях законов о государственной гражданской службе и противодействии коррупции. В других случаях проверки увязываются со стратегическими приоритетами в деятельности прокуратуры, в том числе проводятся по планам и заданиям вышестоящих органов прокуратуры. Им обычно предшествует анализ статистических данных, обобщение материалов текущих проверок, иных сведений о состоянии законности на объектах проверки.

4.7. Необходимо учитывать, что проверки, осуществляемые в ходе прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной службе и противодействии коррупции, проводятся на основании Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Исходя из этого, будет неверным отождествлять прокурорские проверки и проверки, регламентированные Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065, так как данный Указ определяет порядок проведения проверок федеральными органами исполнительной власти.

4.8. Деятельность федеральных органов исполнительной власти и местного самоуправления, подлежащая проверке, заключается в проведении конкурсов на занятие вакантных должностей государственной (муниципальной) службы; приеме на службу; перемещении по службе; назначении на должности государственной (муниципальной) службы; проведении проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об

имуществе и обязательствах имущественного характера, иных представляемых в соответствии с законом сведений; проведении служебных проверок (в том числе проверки информации о коррупционных нарушениях); применении дисциплинарных взысканий; освобождении от занимаемой должности; увольнении с государственной (муниципальной) службы.

4.9. Результаты указанной деятельности находят отражение в актах, издаваемых федеральными органами исполнительной власти и местного самоуправления. В связи с этим прокурорский надзор в рассматриваемой сфере включает проверку законности издаваемых государственными и муниципальными органами правовых актов, их соответствия законодательству о противодействии коррупции.

4.10. В частности, проверяются следующие документы:

4.10.1. Приказы и распоряжения – об образовании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, об образовании конкурсных комиссий, об объявлении конкурсов на замещение вакантных должностей, об утверждении должностных регламентов (должностных инструкций) государственных (муниципальных) служащих, о порядке проведения служебных проверок, проверок сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверок соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению;

4.10.2. Нормативные правовые акты индивидуально-правового характера – о принятии на государственную (муниципальную) службу, о назначении на должность и об освобождении от замещаемой должности, об увольнении с государственной (муниципальной) службы, о применении дисциплинарных взысканий и поощрениях;

4.10.3. Решения и материалы – комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, конкурсных комиссий, материалы служебных проверок, проверок сведений о доходах, об имуществе и

обязательствах имущественного характера, проверок соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами, личные дела государственных служащих, а также иные материалы государственных органов.

4.11. Объяснения по поводу нарушений закона отбираются как у нарушителей, так и у других лиц. Это могут быть руководители государственных (муниципальных) органов (организаций и учреждений), их отдельных подразделений (чаще всего кадровых, правовых и финансовых), служащие, располагающие информацией, интересующей прокурорских работников.

4.12. Необходимо учитывать, что для обеспечения эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства государственными и муниципальными органами и учреждениями страны ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) предусмотрены определенные полномочия прокуроров. Так, прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных объектов;

иметь доступ к их документам и материалам, относящимся к правонарушению или способным установить и доказать совершенное правонарушение;

проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и должностных лиц объектов надзора представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений;

требовать от руководителей и должностных лиц объектов надзора выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

требовать от руководителей и должностных лиц объектов надзора проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

4.13. Руководители федеральных органов исполнительной власти, в которых проходит прокурорская проверка исполнения антикоррупционного законодательства, должны обеспечить доступ прокурора к запрашиваемым им материалам и документам, а также предпринять все предписанные законом меры по созданию необходимых условий проведения проверки.

4.14. В ст. 6 Закона о прокуратуре установлено, что статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно.

4.15. Представители федеральных органов исполнительной власти, взаимодействующие с органами прокуратуры, проводящими проверку исполнения законодательства о противодействии коррупции, должны иметь в виду, что согласно ч. 3 ст. 5 Закона о прокуратуре никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения.

4.16. Также в ст. 5 Закона о прокуратуре указано на недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора. Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять

на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

4.17. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством (ч. 2 ст. 5 Закона о прокуратуре).

4.18. В большинстве случаев проверки исполнения законодательства о государственной службе и противодействии коррупции проходят бесконфликтно, и прокурорским работникам не препятствуют в реализации их полномочий по выявлению нарушений закона. Однако иногда имеют место эксцессы в виде недопущения беспрепятственного вхождения прокурорских работников на территорию и в помещения проверяемых объектов, отказа в предоставлении документов, уклонения от явки в прокуратуру по вызову для дачи объяснений. На практике подобные проблемные ситуации разрешаются в основном методом убеждения, путем разъяснения требований закона, их толкования. Когда это не срабатывает, применяются полномочия прокурора по реагированию на нарушения закона, виновные лица привлекаются к дисциплинарной и административной¹ ответственности.

4.19. При осуществлении надзора органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

4.20. Прокурор не вправе принимать меры по прямому устранению нарушений закона. Выявив нарушения закона, их причины и условия, прокурор ставит вопрос об их устранении перед тем органом или должностным лицом, в компетенцию которого входит осуществление соответствующих мер.

¹ См. ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по административному правонарушению.

4.21. Арсенал средств реагирования прокурора на выявленные в ходе прокурорских проверок нарушения законодательства, в том числе о противодействии коррупции, закреплен в Законе о прокуратуре: протест (ст. 23), представление (ст. 24), постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25), предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25¹). В случае обнаружения признаков состава преступления коррупционной направленности прокурор в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

4.22. Акты прокурорского реагирования выносятся в пределах компетенции прокуроров соответствующих уровней. Так, например, прокуроры районов, городов вправе приносить протесты на правовые акты органов местного самоуправления, органов государственной власти районного уровня, их должностных лиц. Прокуроры субъектов Российской Федерации обладают правом выносить акты прокурорского реагирования в отношении представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свои функции в субъекте. Правовые акты федеральных министерств и ведомств могут быть опротестованы только Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями.

4.23. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Невыполнение требований прокурора, осуществляющего свои надзорные полномочия, в том числе в сфере надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, влечет за собой установленную законом ответственность (ст. 6 Закона о прокуратуре).

4.24. Акт прокурорского реагирования может быть адресован как в орган, издавший противоречащий закону правовой акт, так и в вышестоящий орган власти.

4.25. Акт прокурорского реагирования может быть обжалован в вышестоящий орган прокуратуры либо в суд.

4.26. В соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) 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;
- 3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

4.27. Выявленные коррупциогенные факторы и нормы, их содержащие, отражаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта (далее – НПА), которое вносится в нормотворческий орган, принявший такой НПА.

4.28. Согласно ч. 2 ст. 9¹ Закона о прокуратуре и ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2009 г. № 172-ФЗ требование прокурора об изменении НПА подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Руководители органов прокуратуры обязаны обеспечить рассмотрение внесенных требований с участием представителей прокуратуры.

4.29. Информация о наличии в НПА коррупциогенных факторов может поступить от федеральных органов исполнительной власти, организаций, их должностных лиц в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции (ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ).

4.30. Организация проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы НПА предусматривает взаимодействие с иными субъектами антикоррупционной экспертизы, к которым относятся:

территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области юстиции;

правотворческие органы (их структурные подразделения);

органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (структурные подразделения, должностные лица), ответственные за проведение антикоррупционной экспертизы проектов НПА, разрабатываемых органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления¹;

независимые эксперты – физические и юридические лица, аккредитованные для проведения независимой антикоррупционной экспертизы Министерством юстиции Российской Федерации.

5. Взаимодействие с правоохранительными органами при проведении оперативно-розыскных мероприятий и расследовании преступлений коррупционной направленности

5.1. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами в целях противодействия коррупции наряду с

¹ Например, таким органом в Чеченской Республике является Совет по противодействию коррупции в государственных органах Чеченской Республики, Положение о котором утверждено Указом Президента Чеченской Республики от 21 ноября 2008 г. № 372 (см. инф. письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 03 февраля 2010 г. № 86/1-130-2010).

деятельностью по ее предупреждению предполагает также взаимодействие при проведении оперативно-розыскных мероприятий и при расследовании преступлений коррупционной направленности.

5.2. Согласно ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» на территории Российской Федерации право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставляется оперативным подразделениям:

1. Органов внутренних дел Российской Федерации.
2. Органов федеральной службы безопасности.
3. Федеральных органов государственной охраны.
4. Таможенных органов Российской Федерации.
5. Службы внешней разведки Российской Федерации.
6. Федеральной службы исполнения наказаний.
7. Органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

5.3. Вышеуказанные органы проводят оперативно-розыскные мероприятия, направленные на противодействие коррупции, в пределах своей компетенции. Так, например, подразделения Федеральной таможенной службы Российской Федерации, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, проводят соответствующие мероприятия в целях противодействия коррупции в таможенной сфере, а подразделения Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков – противодействие коррупции в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

5.4. В основном оперативно-розыскная деятельность по противодействию коррупции осуществляется органами внутренних дел, которые выявляют большую часть (более 90 %) преступлений коррупционной направленности. Исходя из этого на практике федеральные органы исполнительной власти, как правило, взаимодействуют с органами внутренних дел.

5.5. Это взаимодействие двустороннее. С одной стороны, представители федеральных органов исполнительной власти информируют органы внутренних дел о ставших им известными фактах совершения коррупционных правонарушений. С другой стороны, представители органов внутренних дел обращаются за содействием при проведении оперативно-розыскных мероприятий, направленных на противодействие коррупции, в федеральные органы исполнительной власти.

5.6. Необходимо учитывать, что взаимодействие правоохранительных органов и федеральных органов исполнительной власти при проведении оперативно-розыскных мероприятий, направленных на противодействие коррупции, не означает, что последние осуществляют оперативно-розыскную деятельность. Содействие оперативно-розыскным мероприятиям представителей федеральных органов исполнительной власти может выражаться в предоставлении сотрудникам правоохранительных органов необходимой информации, обеспечении их доступа в определенные служебные помещения, предоставлении для ознакомления документов и т.п.

5.7. В целях выявления фактов коррупции учитываются следующие обстоятельства, могущие вызвать обоснованные подозрения в отношении конкретных должностных лиц:

несоответствие уровня жизни должностного лица, его расходов легальным доходам;

совершение должностным лицом действий, связанных с защитой неправомерных интересов юридических и физических лиц, а тем более организованных преступных формирований;

незаконное участие должностных лиц в предпринимательской деятельности;

вмешательство должностных лиц с использованием своего статуса, авторитета и связей в деятельность других государственных органов, если это не входит в круг их обязанностей;

участие должностных лиц с использованием своего статуса в рассмотрении и решении вопросов, затрагивающих их личные материальные интересы, интересы родственников или знакомых;

требование должностными лицами от физических и юридических лиц информации, представление которой не предусмотрено законом или должностными обязанностями;

передача должностным лицом финансовых или материальных ресурсов, принадлежащих государственным структурам, коммерческим организациям;

ненадлежащее или необоснованное реагирование должностным лицом на факты правонарушений, если это входит в его компетенцию;

не обусловленные служебной необходимостью контакты и связи с лицами из числа преступных элементов, ранее судимых или несудимых, но проходящих по оперативным данным как лица подготавливающие, совершающие противоправные действия в сфере экономики.

5.8. Важной задачей правоохранительных органов является организация оперативно-профилактических мер, направленных на предупреждение коррупционных преступлений в органах государственной власти и местного самоуправления. В их числе следующие:

5.8.1. Выявление на обслуживаемой территории объектов, на которых работают представители власти и органов местного самоуправления (суды, городская, районная, поселковая администрации, служба судебных приставов, таможенные посты, налоговая инспекция и т.д.). Установление там в необходимых случаях отношений сотрудничества с гражданами, согласными оказывать содействие на конфиденциальной основе, для выявления и предупреждения фактов коррупции со стороны должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. Осуществление проверки лиц, вынашивающих намерения или склонных к совершению коррупционных правонарушений.

5.8.2. Проверка всех сигналов о фактах коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, принятие необходимых

мер по устранению обстоятельств, способствующих коррупционным проявлениям.

5.8.3. Проведение регулярных бесед с гражданами, представителями различных хозяйствующих субъектов о возможных способах совершения коррупционных преступлений лицами, наделенными властными полномочиями, и о неотложных действиях при обнаружении признаков таких преступлений.

5.9. При наличии оснований на лиц, представляющих оперативный интерес, заводятся дела оперативного учета и проводятся оперативно-розыскные мероприятия. Характер и содержание таких мероприятий дифференцируются исходя из особенностей личности профилактируемого, его поведения на работе и в быту, преступных связей и других обстоятельств.

5.10. При выявлении преступления коррупционной направленности, при наличии достаточных процессуальных оснований, возбуждается уголовное дело и проводится его предварительное расследование.

5.11. По подавляющему большинству преступлений коррупционной направленности проводится предварительное следствие, осуществляемое чаще всего следователями Следственного комитета Российской Федерации, а также следователями МВД, ФСБ и ФСКН России.

5.12. Расследование преступлений коррупционной направленности в форме дознания осуществляется достаточно редко и лишь по трем статьям УК РФ (в тех случаях, когда имеются коррупционные признаки): дознавателями органов внутренних дел по ст. 170 УК РФ (Регистрация незаконных сделок с землей) и ч. 1 ст. 159 УК РФ (Мошенничество); дознавателями ФСКН по ст. 228² УК РФ (Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ).

5.13. В числе обстоятельств, имеющих значение для расследования коррупционного преступления, проверяется, были ли урегулированы полномочия должностного лица соответствующими нормативными правовыми актами: приказом, договором и т.п.; как это отразилось на отношении

обвиняемого к их нарушению; в чью пользу были обращены результаты совершенного должностного преступления.

5.14. Кроме того, при расследовании преступления коррупционной направленности необходимо выяснить следующие вопросы: с какого времени руководству федерального органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, где было совершено преступление, стало известно о нем; сразу ли со стороны руководителя последовало сообщение в органы внутренних дел или в прокуратуру; какой период времени мог пройти от совершения преступления до его обнаружения; когда и кем выполнялись функции, полномочия, подобные тем, которые были нарушены и стали предметом расследования.

5.15. При расследовании преступлений коррупционной направленности следователь часто сталкивается с необходимостью анализа и проверки решения, принятого должностным лицом (о выдаче кредита, предоставлении жилья, льгот и преференций, выдаче лицензии и т.п.). Анализ управленческого решения позволяет собрать доказательства, изобличающие виновного. При этом выяснению подлежат следующие вопросы:

5.15.1. Входило ли принятие конкретного решения в функциональные обязанности данного лица. Проверка этого обстоятельства проводится путем изъятия документов, допросов свидетелей из числа руководства, сослуживцев и подчиненных подозреваемого, очных ставок (при наличии противоречий в показаниях), допросов специалистов, знающих порядок организации работы в определенной сфере.

5.15.2. Соблюдены ли установленные правила принятия изучаемого решения (требования коллегиальности, наличие документов, требуемых по форме, и т.п.). Для этого проводятся допросы лиц, обязанных по существующему порядку принимать участие в подготовке и принятии решения; назначаются экспертизы для проверки подлинности имеющихся на документе подписей; экспертным путем проверяется подлинность документации, использованной для обоснования принятого решения.

5.16. При расследовании взяточничества проводятся следственные действия в целях установления следующих обстоятельств: 1) имел ли место факт дачи-получения взятки; 2) каков предмет взятки; 3) какова стоимость в денежном выражении предмета взятки (вещи, услуги); 4) получило ли должностное лицо за свои незаконные действия нематериальные блага; 5) каковы обстоятельства преступления (время, место, способ передачи взятки); 6) за какие законные или незаконные действия должностного лица была дана взятка; 7) нет ли в действиях преступников квалифицирующих признаков (вымогательства взятки, совершения взяточничества группой лиц, получения взятки в крупном размере и т.д.); 8) есть ли обстоятельства, освобождающие взяткодателя от уголовной ответственности (добровольное заявление о содеянном, вымогательство взятки).

5.17. Практика расследования коррупционных преступлений показывает, что для выяснения всех имеющих значение обстоятельств зачастую необходимы специальные познания в таких областях, как делопроизводство, экономика, финансы и др. В этих случаях при производстве следственных действий используется помощь специалистов. При этом приглашаются специалисты, не заинтересованные в результатах расследования данного дела. Это могут быть представители вышестоящих или смежных организаций, работники контролирующих органов и т.д.

5.18. При расследовании преступлений коррупционной направленности следователь в обязательном порядке запрашивает от органа, где работал подозреваемый, определенную информацию о нем: приказ о назначении на должность, должностной регламент, функциональные обязанности, служебную характеристику и т.п. Таким образом, вполне очевидно, что расследование преступлений коррупционной направленности без участия федерального органа исполнительной власти невозможно.

5.19. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти со следственными органами выражается в подготовке и направлении запрашиваемой следователем информации и документов; участии, в том числе

в качестве понятых, представителей федерального органа исполнительной власти в следственных действиях (допросе, очной ставке, обыске, выемке, осмотре, следственном эксперименте и др.); выделении необходимых специалистов и экспертов; предоставлении (обеспечении доступа) помещений федерального органа исполнительной власти для производства следственных действий и др.