

ОБЗОР ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Настоящий обзор подготовлен по итогам обобщения результатов работы органов прокуратуры на территории Хабаровского края в 2021 году по проверке исполнения требований законодательства о противодействии коррупции в органах исполнительной власти края.

В указанном периоде органы прокуратуры Хабаровского края и Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры действовали в соответствии с приоритетными задачами, поставленными Президентом Российской Федерации и Генеральным прокурором Российской Федерации.

Органами прокуратуры на территории Хабаровского края осуществлялась активная надзорная деятельность по проведению проверок субъектов и учреждений, подведомственных органам исполнительной власти края, на постоянной основе давалась оценка деятельности в части соблюдения требований статьи 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273 – ФЗ "О противодействии коррупции" (далее – Федеральный закон № 273 – ФЗ), а также Постановления Правительства Хабаровского края от 3 декабря 2020 г. № 521-пр "О мерах по противодействию коррупции в государственных учреждениях Хабаровского края, государственных унитарных предприятиях Хабаровского края" (далее – Постановление края № 521 - пр).

В органах исполнительной власти края прокуратурой Хабаровского края в 2021 году выявлено 51 нарушение антикоррупционного законодательства (АППГ-14), в связи с чем, внесено 9 представлений (АППГ-5), 6 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности (АППГ-0).

В сфере ЖКХ выявлено три нарушения (АППГ-2), внесено 3 представления (АППГ-2).

В сфере соблюдения бюджетного законодательства выявлено пять нарушений (АППГ-1), внесено три представления (АППГ-0), одно лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

В образовательной сфере выявлено 16 нарушений (АППГ-26), принесено семь протестов (АППГ-6), внесено два представления (АППГ-1), одно лицо привлечено к дисциплинарной ответственности (АППГ-0).

По итогам проверок в 2021 году органами прокуратуры края совместно с Амурской природоохранной прокуратурой выявлено 24 (АППГ-0) нарушения требований антикоррупционного законодательства в сфере природных ресурсов и сельского хозяйства, внесено 22 представления, принесен один протест, одно лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

В основном нарушения носили характер непринятия организациями и учреждениями конкретных мер, направленных на профилактику коррупционных правонарушений.

Ситуация № 1

Прокурором Ульчского района в ходе проверки одного из подведомственных управлению лесами Хабаровского края учреждений установлено, что учреждением в нарушение ст. 13.3 Федерального закона № 273-ФЗ, меры по предупреждению коррупции исполняются не в полном объеме. Приказом руководителя учреждения не определено лицо, ответственное за противодействие коррупции. Отсутствуют локальные акты в указанной сфере, также в нарушение требований Постановления края № 521 – пр.

Антикоррупционным законодательством для отдельных категорий лиц (далее - служащие, работники) установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, неисполнение которой является основанием для увольнения в связи с утратой доверия.

По результатам выявленных нарушений антикоррупционного законодательства прокурором Ульчского района Хабаровского края в адрес учреждения 23 июня 2021 г. внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, одно лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

В ходе проверок выявлялись факты неурегулированного конфликта интересов, вопреки требованиям Постановлений края № 521 – пр.

Ситуация № 2

Министерством культуры Хабаровского края (далее - министерство) при реализации требований Постановлений края № 521-пр был выявлен факт наличия конфликта интересов в одном из подведомственных министерству учреждений. При решении вопроса по устранению выявленных нарушений антикоррупционного законодательства руководителем, допустившим данные нарушения, была высказана позиция несогласия. Указанным руководителем учреждения предприняты меры по привлечению к разрешению данной ситуации общественности. Информация руководителем учреждения была размещена в телеграмм канале.

В ходе мониторинга интернет изданий, прокурором Индустриального района г. Хабаровска была изучена данная информация, которая явилась основанием для проведения проверки данного учреждения. В ходе проверки выявлены нарушения частей 1, 2 статьи 11 Федерального закона № 273 – ФЗ.

Проверкой установлено, что на основании трудовых договоров в учреждении с 2008 года осуществляли трудовую функцию лица, состоящие в близком родстве с генеральным директором учреждения, а также связанные имущественными отношениями (супруг, дочь, сестра). В связи, с чем характер служебного взаимодействия между данными лицами предполагал возможность для руководителя учреждения влиять на принятие решений в отношении них без наличия на то объективных и надлежащих оснований. Имелась возможность оказания генеральным директором учреждения влияния

на профессиональную деятельность близких родственников, а именно использовать свой авторитет и оказывать влияние на находящегося в подчинении заместителя учреждения, в том числе с целью создания привилегированного в сравнении с остальными работниками учреждения положения, продвижения по службе, получения доходов в виде денежных выплат, общего покровительства по службе.

В ходе ранее проводимой проверки сотрудниками кадрового подразделения министерства было установлено, что в соответствии с приказами руководителя учреждения близким родственникам выплачивались повышенные премии по сравнению с остальными сотрудниками учреждения.

Принятие руководителем учреждения решений об установлении размера премии, выплачиваемой мужу напрямую влияет на возможность получения дохода в виде денег лицом, состоящим с генеральным директором учреждения в отношениях близкого родства в связи с тем, что в соответствии со статьей 34 Семейного кодекса Российской Федерации имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, к которой, в частности, относятся доходы каждого из них от трудовой деятельности.

Возможность получения указанного дохода дочерью и сестрой руководителя учреждения в качестве общего семейного дохода в результате осуществления этим должностным лицом своих полномочий образует личную заинтересованность этого должностного лица.

Данная личная заинтересованность повлияла на объективность и беспристрастность исполнения указанным должностным лицом своих обязанностей при осуществлении им своих полномочий, что в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о возникновении у него конфликта интересов.

В нарушение части 2 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ руководителем учреждения не осуществлено уведомление в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Неисполнение указанной нормы привело к тому, что реализованный конфликт интересов имел место на протяжении 13 лет.

Также в ходе проверки выявлено осуществление лицом трудовой деятельности экономиста, находящегося в подчинении главного бухгалтера, с которым оно состоит в близком родстве (мать и сын) и связано корпоративными отношениями. В нарушение частей 1, 2 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ с 2009 года ими и руководителем учреждения не приняты меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

По результатам проверки, инициированной прокурором Индустриального района, генеральному директору учреждения внесено представление об устранении нарушений антикоррупционного законодательства, которое рассмотрено и удовлетворено, нарушения

устранены, приняты меры по урегулированию конфликта интересов, с тремя работниками расторгнуты трудовые договоры на основании пункта 3 части 1 статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации, один работник переведен на другую работу.

За несвоевременное принятие мер по урегулированию конфликта интересов, генеральный директор учреждения привлечена к дисциплинарной ответственности.

Ситуация № 3

Прокурором района имени Полины Осипенко проведена проверка, в одном из учреждений, подведомственных управлению лесами Хабаровского края (далее – учреждение), в ходе которой определено, что в нарушение установленных требований антикоррупционного законодательства, руководителем учреждения не исполнена обязанность по уведомлению работодателя о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

На должность рамщика в учреждение принят 9 ноября 2021 г сын руководителя учреждения. В нарушение исполнения требований Федерального закона № 273-ФЗ, а также Постановления края № 521 – пр.

Таким образом, должностным лицом учреждения (руководителем), созданы условия возникновения конфликта интересов.

Руководителем учреждения 6 декабря 2021 г. инициировано проведение заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению должностных лиц и урегулированию конфликта интересов, на котором установлена прямая подчиненность близких родственников, конфликт интересов не усмотрен. При этом комиссией не учтено, что руководитель наделен полномочиями, связанными с осуществлением общего руководства работой учреждения, обеспечивает безопасность и условия труда сотрудников, организует проведение работы по разработке и реализации мер по противодействию коррупции. Указанные факты влияют на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение руководителем, своих должностных обязанностей.

Вопреки требованиям постановления края № 521-пр, руководителем учреждения нарушена процедура уведомления работодателя о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – уведомление). Рассмотрение уведомлений в отношении руководителя организации, осуществляется в порядке, установленном для рассмотрения уведомлений о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов государственных гражданских служащих уполномоченного органа.

Данная ситуация свидетельствует о низком уровне квалификации руководителя организации в части реализации антикоррупционного законодательства и отсутствия должного контроля со стороны руководителя органа исполнительной власти края, осуществляющего от имени

Хабаровского края функции и полномочия учредителя, полномочия собственника имущества организаций.

По результатам рассмотрения внесенного прокурором района Полины Осипенко трудовой договор с сыном был расторгнут по инициативе работника.

Ситуация могла бы быть урегулирована путем организации дополнительного контроля со стороны органа исполнительной власти края, что позволило бы минимизировать потери квалифицированных специалистов.

Ненадлежащее принятие мер по предупреждению коррупции делает невозможным исполнение требований федерального закона, делает недостижимыми задачи и неисполнимыми функции государства в сфере борьбы с коррупцией, что в свою очередь препятствует формированию единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции, что может привести к коррупционным проявлениям.

Для квалификации ситуации в качестве конфликта интересов в целях противодействия коррупции необходимо достоверно установить одновременное наличие следующих обстоятельств:

наличие личной заинтересованности;

фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности;

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

Учитывая вышеизложенное, в случае отсутствия у должностного лица одного из вышеперечисленных обстоятельств, конфликт интересов не возникает и направление уведомления о возможности его возникновения не требуется.

Ситуация № 4

Прокуратурой Ванинского района установлено, что 4 июня 2021 г. уволен один из сотрудников с федеральной государственной службы ОНДиПР ГУ МЧС России по Ванинскому и Советско-Гаванскому муниципальным районам (далее – ОНДиПР). При увольнении со службы до данного сотрудника были доведены положения ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ. Должность, занимаемая на момент увольнения из ОНДиПР, входила в перечень должностей, замещение которых предусматривает обязанность предоставлять сведения о доходах в отношении себя и членов семьи.

Указанный сотрудник был принят на работу в подведомственное министерству образования и науки Хабаровского края (далее-министерство) учреждение. При приеме на работу не был учтен факт, что указанный служащий ранее осуществлял функции государственного (административного) управления в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Проверкой установлено, что с заявлением о даче согласия на трудоустройство в учреждение министерства в соответствующую комиссию ГУ МЧС по Хабаровскому краю сотрудник не обращался.

В связи с выявленными нарушениями антикоррупционного законодательства прокурором района в адрес учреждения министерства внесено представление, по результатам рассмотрения которого работник уволен.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ граждан, замещавший должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Несоблюдение гражданином данных требований влечет прекращение заключенного с ним трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с указанным гражданином в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Неисполнение работодателем данной обязанности является правонарушением и влечет ответственность в соответствии со ст. 19.29 КоАП РФ.

В отчетном периоде Прокуратурой Хабаровского края направлено 76 материалов по ст. 19.29 КоАП РФ (АППГ-81), в настоящее время привлечено к ответственности 84 должностных и юридических (АППГ-70), сумма наложенных штрафов составила -3 212 тыс. руб. (АППГ-2 800).

Контроль за выбором места трудоустройства бывших государственных служащих необходим в целях недопущения возникновения коллизии публичных и частных интересов, которая может выражаться в возникновении конфликта интересов при исполнении должностных обязанностей, обусловленного возможностью предоставления необоснованных выгод и преимуществ для организации, рассматриваемой государственным служащим

в качестве будущего места работы, а также в неправомерном использовании служебной информации в интересах организации после трудоустройства.

Полномочия по осуществлению проверки соблюдения гражданами, замещавшими должности государственной службы, ограничений при заключении ими после увольнения с государственной службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, возложены на подразделения государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений (пп. «ж» п. 6 Типового положения о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и пп. «з» п. 7 Типового положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»).

В случае получения в ходе проверки объективных данных о нарушении ограничений, установленных ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ государственному органу необходимо информировать об этом прокуратуру, на которую в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства возложено осуществление надзора за исполнением законов органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Также в рамках проведенных проверок органами прокуратуры Хабаровского края установлены факты предоставления государственными гражданскими служащими и руководителями подведомственных учреждений органам исполнительной власти недостоверных и неполных сведений о доходах, недвижимом имуществе, о счетах в банках и иных кредитных организациях.

В соответствии с требованиями п. 4 ч. 1 ст. 6 Закона № 273-ФЗ, ч.3 ст.16 Закона №79–ФЗ, данные нарушения явились основанием для применения мер юридической ответственности в отношении лиц, замещающих должность государственной гражданской службы и иных лиц, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В отчетном периоде прокурорами систематически выявлялись в органах исполнительной власти и подведомственных им учреждениях длящиеся нарушения антикоррупционного законодательства, выражавшиеся в создании и не урегулировании конфликта интересов работниками организаций, подведомственных органам исполнительной власти края, что свидетельствует о необходимости постоянного разъяснения, как норм действующего законодательства, так и новелл правоприменения.

Хотелось бы резюмировать, что статьями 10, 11 Федерального закона № 273-ФЗ определено понятие конфликта интересов, порядок его предотвращения и урегулирования, а также установлены категории лиц, на которых данные требования распространяются.

Вместе с тем в соответствии со ст.13.3 Федерального закона №273-ФЗ организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

Данная обязанность не зависит от организационно-правовой формы юридического лица, то есть распространяется и на государственные учреждения.

В силу п. 5 ч. 2 ст. 13.3 Федерального закона №273-ФЗ предотвращение и урегулирование конфликта интересов является одной из мер по предупреждению коррупции, принимаемых в организации.

Анализ установленных органами прокуратуры фактов повсеместного несоблюдения требований закона показал, что следствием ненадлежащего исполнения своих обязанностей работников и руководителей краевых государственных учреждений явилось отсутствие ведомственного контроля со стороны руководства органов исполнительной власти края, повлекшее грубейшее нарушение одного из принципов противодействия коррупции – системность работы в борьбе с ней и создало предпосылки для коррупционных проявлений.
