

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Материалы научно-практического семинара

*Санкт-Петербург
27 февраля 2015 года*

Санкт-Петербург
2015

УДК 343.35(08)
ББК 67.72я43
П80

П80 **Противодействие** коррупции средствами прокурорско-
го надзора : материалы научно-практического семинара /
[под общей редакцией Г. В. Штадлера]. Санкт-Петербург,
27 февраля 2015 года. — Санкт-Петербург : Санкт-
Петербургский юридический институт (филиал) Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. —
104 с.

УДК 343.35(08)
ББК 67.72я43

Под общей редакцией Г. В. Штадлера

© Санкт-Петербургский
юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2015

27 февраля 2015 г. в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации состоялся научно-практический семинар «Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора». Семинар организован Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации и управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

В работе научно-практического семинара приняли участие ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Капинус О. С.; директор Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Штадлер Г. В.; и. о. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации Демешин Д. В.; начальник управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе Солнышкина Н. Е.; прокурор Санкт-Петербурга Литвиненко С. И.; Северо-Западный транспортный прокурор Колесов О. А.; прокурор Ленинградской области Иванов С. Г.; прокурор Новгородской области Кикоть А. В.; прокурор Псковской области Кебеков Т. М.; 1-й заместитель военного прокурора Запад-

ного военного округа Казаков С. В.; сотрудники органов прокуратуры Северо-Западного федерального округа и Западного военного округа, профессорско-преподавательский состав и слушатели Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В режиме видеоконференцсвязи в работе семинара участвовали более 600 сотрудников из 15 прокуратур субъектов Российской Федерации.

На семинаре обсуждены проблемы противодействия коррупции средствами прокурорского надзора, в том числе вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства о противодействии коррупции, проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, осуществления прокурорского надзора за законностью расследования уголовных дел коррупционной направленности, за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности, вопросы квалификации коррупционных преступлений.

Прокурорские работники центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации и территориальных органов прокуратуры Российской Федерации обменялись положительным опытом реализации полномочий по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в различных регионах России.

По итогам научно-практического семинара была принята резолюция, отражающая основные направления дальнейшего совершенствования противодействия коррупции средствами прокурорского надзора.

ОТКРЫТИЕ СЕМИНАРА И ПРИВЕТСТВЕННЫЕ СЛОВА

О. С. КАПИНУС,
ректор Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор,
государственный советник юстиции
3 класса

Уважаемые коллеги!

Мы рады приветствовать Вас на научно-практическом семинаре «Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора», организованном Санкт-Петербургским юридическим институтом (филиалом) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Подобные мероприятия, на которых обсуждаются проблемы участия органов прокуратуры в противодействии коррупции, регулярно проводятся в нашей Академии. Так, в январе этого года в Академии прошла всероссийская научно-практическая конференция «Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы», на которой представители Администрации Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ведущие ученые обсудили проблемы противодействия этому противоправному явлению.

Подобное внимание к вопросам борьбы с коррупцией не случайно. В условиях финансового кризиса коррупция становится прямой угрозой национальной безопасности. В результате скрытой коррупционной деятельности неэффективно распределяются средства государственного бюджета, нарушается механизм рыночной конкуренции, растут цены. Коррупционные проявления влекут и прямое нарушение конституционных прав человека, например, на равный доступ к государственной службе, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование.

Обилие проблем, порождаемых коррупцией, диктует необходимость системного подхода к организации противодействия ей. Именно так и работает прокуратура, которой принадлежит важнейшая роль в реализации правовых средств борьбы с коррупцией методами прокурорско-

го надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов.

Осуществляя надзор за исполнением законов о противодействии коррупции, прокуроры немедленно реагируют на выявленные нарушения законов в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц, требуют привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших такие нарушения. Ежегодно прокурорами выявляется порядка 350 тыс. таких нарушений законов, по результатам прокурорских проверок возбуждается свыше 4 тыс. уголовных дел. Нередко только после прокурорских проверок активизируется деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по профилактике коррупции.

В ходе прокурорских проверок устанавливаются массовые факты занятия чиновниками коммерческой деятельностью, участия в управлении разного рода предпринимательскими структурами. Повсеместно должностными лицами нарушаются требования закона о декларировании своих доходов, имущества, обязательств имущественного характера, о недопущении возможности возникновения конфликта интересов.

В условиях распространенности коррупционных правонарушений встает вопрос о совершенствовании работы органов прокуратуры, повышении ее эффективности. Надо заметить, что эффективность прокурорской деятельности нередко снижается в случае недостаточной законодательной регламентации полномочий прокурора. Так, в настоящее время прокурор не имеет полномочий по получению информации, составляющей банковскую тайну. Имеются и иные пробелы и противоречия в законодательстве о противодействии коррупции: несоответствие системы требований и ограничений, установленных в отношении различных категорий служащих; несовершенство механизма декларирования доходов и расходов и их проверки и т. д.

Приходится прокурорам сталкиваться и с проблемами реализации норм международных конвенций о противодействии коррупции. Одним из наиболее спорных стал вопрос применения российского уголовного законодательства в отношении украинских должностных лиц, совершивших преступления по службе на территориях Республики Крым и г. Севастополя до их воссоединения с Россией.

Отмечу, что коррупционные преступления согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹ являются преступлениями международного характера. При привлечении к ответственности лиц, совершивших такие преступления, действует универсальная уголовная юрисдикция, в соответствии с которой любая страна вправе преследовать лицо за деяние, посягающее на интересы всех государств. Следовательно, в соответствии с международными договорами уголовный закон России может быть применен к украинским должностным лицам, совершившим указанные деяния на территориях Республики Крым и г. Севастополя до 18 марта 2014 г., на основании универсального принципа действия уголовного закона в иностранстве (ч. 3 ст. 12 УК РФ).

К числу спорных вопросов в сфере противодействия коррупции следует отнести проблемы уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности, связанные с установлением кратных штрафов, дифференциацией уголовной ответственности за должностные преступления, совершенные государственными или муниципальными служащими и представителями государства, управляющими государственным или муниципальным предприятием, которые обладают аналогичными полномочиями. За пределами уголовно-правового регулирования остаются и обещание или предложение передать либо принять незаконное вознаграждение, если имеет место приготовление к коррупционным преступлениям небольшой или средней тяжести. А ведь именно к их числу относятся наиболее распространенные коррупционные преступления.

Одной из наиболее значимых проблем остается обеспечение защиты лиц, сообщающих о случаях коррупции, необходимость которой определяется 22-й рекомендацией ГРЕКО. Повышение юридической защиты таких лиц требует в первую очередь определения их правового статуса в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, а также согласования и систематизации норм со схожими и уже существующими в российском законодательстве отраслевыми нормами и институтами. Такая защита должна распространяться не только на государственных гражданских или муниципальных служащих или

¹ Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

других лиц, уведомивших представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о проявлениях коррупции, но и на военнослужащих, государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной службы.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации принимает активное участие в исследовании указанных проблем. Нами разрабатываются проекты нормативных правовых актов, посвященных вопросам противодействия коррупции; готовятся методические рекомендации, пособия по вопросам прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции; осуществляется обмен опытом на подобных сегодняшнему научно-практических собраниях.

Соответствующие коррективы внесены в учебный процесс. При обучении студентов, повышении квалификации и профессиональной переподготовке прокурорских работников в обязательном порядке проводятся занятия по вопросам противодействия коррупции.

Надеюсь, что обсуждение на нашем семинаре затронутых и иных проблем, с которыми сталкиваются прокуроры при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, позволит нам найти новые средства и методы совершенствования прокурорской деятельности, повышения ее результативности.

Желаю всем нам продуктивной работы, успехов на службе, профессионального и личностного роста!

Г. В. ШТАДЛЕР,
директор Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
государственный советник
юстиции 2 класса

Уважаемые участники семинара и гости!

От лица Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее Санкт-Петербургского филиала разрешите поприветствовать Вас на научно-практическом

семинаре, посвященном противодействию коррупции средствами прокурорского надзора.

Во время оглашения послания Федеральному Собранию Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин заявил, что очевидными проблемами в России являются низкая эффективность государственной власти и коррупция, которая «уничтожает ресурс национального развития».

Общепризнано, что коррупция — одно из самых существенных препятствий для экономического роста и развития любого государства. К сожалению, сегодня она весьма актуальна и для России. Борьбе с коррупцией придается важнейшее значение во всех странах. Противодействие коррупции на современном этапе является одним из основных приоритетов современной государственной политики страны.

Российская Федерация прилагает огромные усилия в деле борьбы с коррупцией. Так, 31 июля 2008 г. Президент Российской Федерации впервые утвердил Национальный план противодействия коррупции; приняты федеральные законы: от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; указами Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460, от 13.03.2012 № 297 и от 11.04.2014 № 226 утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальные планы противодействия коррупции на 2010—2011 гг., на 2012—2013 гг. и на 2014—2015 гг.

Хочу особо подчеркнуть, что в вопросах исполнения Национального плана противодействия коррупции российской прокуратуре отведена ведущая роль. Очевидно, что решение задач в этой сфере требует последовательного принятия системы мер, в том числе совершенствования законодательства, налаживания эффективной правоохранительной деятельности, формирования правовой культуры в обществе.

В соответствии с Национальной стратегией противодействия коррупции реализуются меры по правовому обеспечению борьбы с коррупцией, развиваются институты общественного и парламентского контроля за соблю-

дением антикоррупционных норм, значительно активизирована работа правоохранительных органов.

В этих условиях прокурорский надзор стал важным элементом системы противодействия коррупции. Задачей органов прокуратуры является своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий. О важности надзора за исполнением законов о противодействии коррупции свидетельствует и то, что он традиционно возлагается непосредственно на прокурора субъекта, города, района.

В целом в Российской Федерации отмечается рост числа нарушений антикоррупционного законодательства. Больше всего их допускается при исполнении контрольных функций, использовании государственного имущества, осуществлении госзаказов, налогового администрирования, в сфере образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства.

Если обратиться к статистике, то можно увидеть, что прокурорами в 2014 году выявлено свыше 381 тыс. нарушений законов (в аналогичный период прошлого года – 353 тыс.), по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечено почти 84 тыс. виновных лиц. По инициативе прокуроров возбуждено более 4 тыс. уголовных дел.

Уверен, что научно-практический семинар позволит нам подвести некоторые итоги осуществления прокурорского надзора в данной сфере, обменяться опытом, рассмотреть проблемные вопросы, создавая тем самым предпосылки для дальнейшего совершенствования работы в сфере противодействия коррупции.

Тот факт, что данный научно-практический семинар проходит на базе Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации свидетельствует о признании наших заслуг. Выражаю благодарность всем участникам семинара и гостям, которые выделили время, чтобы посетить данное мероприятие. Желаю всем участникам семинара найти среди многообразия тем и докладов то, что будет им интересно и полезно, надеюсь, что работа будет сопровождаться плодотворной и конструктивной дискуссией.

Благодарю за внимание!

Н. Е. СОЛНЫШКИНА,
начальник управления
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
в Северо-Западном федеральном округе,
государственный советник юстиции 2 класса

Уважаемые коллеги!

Позвольте приветствовать вас на сегодняшнем мероприятии.

Совсем недавно, в декабре прошлого года, на межведомственном совещании руководителей правоохранительных органов Северо-Западного федерального округа мы подводили итоги нашей работы по противодействию коррупции.

Отмечались определенные положительные наработки и динамика. По выявляемости преступлений коррупционной направленности в стране наш округ занял второе место. Больше установлено фактов взяточничества, преступлений, связанных с получением взяток в крупном или особо крупном размере или причинивших крупный ущерб. Увеличилось количество обвинительных приговоров, вынесенных судами.

И конечно, значительный вклад в работу по противодействию коррупции внесла прокуратура. К дисциплинарной и административной ответственности за коррупционные правонарушения привлечено свыше шести с половиной тысяч должностных лиц. Устранены коррупциогенные факторы из более чем шести тысяч нормативных правовых актов и их проектов. Но это — непосредственно наша работа.

Немаловажным же видится обеспечение средствами прокурорского надзора должной борьбы с коррупцией со стороны правоохранительных органов. Тем более что здесь есть над чем работать.

При наличии большого количества вскрытых прокурорами коррупционных правонарушений уголовно-правовая оценка дается лишь незначительной их части.

Не изжита практика подмены серьезной работы погоней за количественными показателями. В некоторых случаях они формируются за счет постановки на учет дополнительных эпизодов, в других — за счет постановки на учет незначительных фактов дачи взятки.

Нет серьезных результатов по пресечению коррупционных преступлений в составе организованных групп и преступных сообществ.

Только незначительная доля уголовных дел возбуждена в отношении лиц, занимающих должности с большими коррупционными рисками. Подавляющая их часть касается рядовых сотрудников полиции, работников медицинских и образовательных учреждений.

Существенно ослаблены оперативные позиции правоохранительных органов. В округе фиксируется снижение количества оперативных материалов по фактам коррупции почти на 18%.

На недопустимо низком уровне остается работа по возмещению причиненного ущерба.

Страдает качество проводимых доследственных проверок и расследуемых уголовных дел.

Поэтому функции прокуратуры в вопросах координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями должны реализовываться путем ориентирования оперативно-розыскной деятельности, следственной работы, а также прокурорского надзора на вскрытие фактов, порождающих действительно системную коррупцию в органах власти, выявление ее организованных форм, возмещение причиненного государству ущерба.

В этих целях прокуроры должны стремиться наладить взаимодействие оперативных служб с контролирующими органами, шире использовать в оперативной работе результаты общенадзорных проверок.

Особое внимание следует уделять наиболее подверженным коррупции сферам правоотношений. Это распределение и расходование бюджетных средств, в том числе в оборонно-промышленном комплексе, размещение заказов для государственных и муниципальных нужд, распоряжение государственной и муниципальной собственностью, жилищно-коммунальный комплекс.

Мне представляется правильным настроиться всем на активное обсуждение этих вопросов, а также апробированных коллегами и предлагаемых нашими учеными методов и подходов в борьбе с коррупцией.

Желаю всем интересной и плодотворной работы!

С. И. ЛИТВИНЕНКО,
прокурор Санкт-Петербурга,
государственный советник юстиции
2 класса

Уважаемые коллеги!

Каждый из Вас согласится, что противодействие коррупции является важнейшей государственной задачей.

За последние несколько лет приняты масштабные меры для минимизации данного негативного явления. Руководством страны сформировано антикоррупционное законодательство, ориентированное на профилактику нарушений коррупционной направленности, которое совершенствуется, в том числе, при нашем участии.

Способствует ли это изменению ситуации?

Однозначно — да!

Однако степень поражения коррупцией всех сфер правоотношений и уровней власти в России настолько высока, что не стоит рассчитывать на скорое решение проблемы.

В этих условиях разнообразие коррупционных проявлений заставляет нас использовать комплексный подход к организации прокурорского надзора на данном направлении.

Прокуратура Санкт-Петербурга сочетает свою координационную деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями непосредственно с надзорными функциями. Одновременно нами осуществляется большая профилактическая работа в целях вовлечения населения города, общественных организаций и самих чиновников в процесс противодействия коррупции.

Есть положительные результаты.

Так, прокуратура Санкт-Петербурга ориентирует правоохранительные органы города на выявление преступлений коррупционной направленности большой общественной значимости.

В прошлом году по двум делам оперативной разработки управлением по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции материалы переданы в следственные органы Северо-Западного федерального округа. В результате возбуждены уголовные дела корруп-

ционной направленности о преступлениях, совершенных в составе организованных преступных групп.

11% фактов получения взяток, выявленных правоохранительными органами города, составляют преступления, совершенные в крупном или особо крупном размерах.

Одновременно совместно с органами власти Санкт-Петербурга мы ищем пути исключения коррупционных условий при принятии решений должностными лицами, в том числе при расходовании бюджетных средств. Сейчас Смольным совместно с прокуратурой города готовятся предложения по включению в контракты обязательных положений, которые не позволят предоставлять необоснованную выгоду их исполнителям.

Приведу только один пример.

В Санкт-Петербурге неоднократно выявлялись факты несвоевременного предъявления заказчиками штрафных санкций за ненадлежащее исполнение обязательств. Это приводило к длительному незаконному пользованию коммерческими организациями бюджетными ресурсами. По требованию прокуроров нарушения устранились.

Но как это предотвратить?

При участии прокуратуры города власть осознала необходимость жесткого контроля за порядком расходования бюджетных средств, исключения фактов принятия решений должностными лицами по своему усмотрению. В этих целях контрактами будет предусмотрена оплата штрафов и пени непосредственно заказчиками с одновременным удержанием данных сумм при перечислении бюджетных средств исполнителю, что предотвращает возможность коррупционных проявлений.

Вместе с тем далеко не все у нас получается. Мы не удовлетворены эффективностью нашей работы.

Поэтому я рад, что Александр Владимирович и Оксана Сергеевна собрали нас на данный семинар, где мы сможем выслушать рекомендации научных деятелей и обменяться практическим опытом.

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Д. В. ДЕМЕШИН,

*и. о. начальника управления по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
государственный советник юстиции
3 класса*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА РАССЛЕДОВАНИЕМ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

Осуществление надзора за деятельностью органов предварительного следствия и дознания рассматривается органами прокуратуры в качестве одной из первоочередных задач.

В последние годы фиксируется снижение выявляемости преступлений коррупционной направленности. В 2014 году число таких преступлений сократилось на 24,2% (с 42 506 до 32 203).

Наиболее весомая причина этого явления состоит, прежде всего, в переориентировании правоохранительных органов на достижение качественных, а не количественных показателей работы.

Так, в 2013—2014 гг. прокурорами вскрыты проблемы достоверности формирования статистических отчетов о работе правоохранительных органов по противодействию коррупционной преступности. С учета было снято порядка 3 000 необоснованно зарегистрированных коррупционных преступлений. Подвергнуты существенной корректировке первоначально выставленные сведения о размере причиненного преступлениями и возмещенного ущерба.

Во многом обозначенная динамика коррупционной преступности связана также с проводимой прокурорами работой по искоренению практики необоснованного дробления на эпизоды продолжаемых коррупционных деяний. Результаты этой работы становятся все более заметны: в последние годы количество дополнительных эпизодов преступлений коррупционной направленности, выявленных МВД России, сократилось на 40,6%.

Следует упомянуть и об изменении структуры коррупционной преступности, в составе которой увеличилась доля значимых деяний, совершенных организованными группами, преступными сообществами, в крупном и особо крупном размерах, причинивших существенный ущерб жизненно важным сферам функционирования государственного механизма. На необходимость выявления наиболее опасных форм коррупции прокурорами неоднократно обращалось внимание на координационных совещаниях, проводимых с руководителями правоохранительных органов.

При снижении числа зарегистрированных преступлений в последние два года выявлено значительно больше лиц, совершивших эти деяния (15 993 в 2014 г. против 13 565 в 2012 г.). Возросло количество установленных фактов наиболее опасных коррупционных проявлений — взяточничества (с 12 120 до 12 355, + 1,9%).

Результатом принятых мер явилось возбуждение ряда уголовных дел о коррупционных преступлениях, совершенных высокопоставленными должностными лицами, получивших широкий общественный резонанс.

Так, по ранее возбужденным уголовным делам в 2014 г. осуждены депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, директор от Российской Федерации Европейского банка реконструкции и развития, заместитель губернатора Курганской области, заместитель председателя Правительства Волгоградской области и др. В прошедшем году возбуждены уголовные дела в отношении нескольких депутатов Государственной Думы Российской Федерации по фактам мошенничества (ведется следствие).

Одной из **проблем**, имеющих в настоящее время в прокурорской практике при осуществлении надзора за расследованием уголовных дел коррупционной направленности, является **отсутствие четко установленного порядка процессуального закрепления решения об освобождении лица от уголовной ответственности в соответствии с примечанием к ст. 291 УК РФ**.

В уголовно-процессуальном законодательстве отсутствует норма, которая единообразно определяла бы форму принятия такого решения в случае добровольного сообщения лицом о даче им взятки. На практике имеют место как вынесение постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, так и возбуждение дела с последующим его прекращением на основании ч. 2 ст. 28 УПК РФ.

В статье 24 УПК РФ в перечне оснований для вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, отсутствует пункт об освобождении от уголовной ответственности в связи с примечанием к указанной выше статье.

Однако формальное возбуждение уголовного дела в целях его дальнейшего прекращения является нецелесообразным, ведет к потере времени, процессуальным издержкам и расходованию материальных ресурсов. Прекращение уголовного дела в соответствии со ст. 28 УПК РФ является не реабилитирующим для лица основанием и влечет ряд негативных для него правовых последствий, что не мотивирует граждан сообщать правоохранительным органам об имевшем место факте дачи взятки либо ее вымогательстве (а это противоречит той цели, которой добивался законодатель, принимая примечание к ст. 291 УК РФ).

Также многочисленные факты принятия решений о возбуждении уголовного дела с последующим их прекращением влияют на показатели выявляемости коррупционных преступлений, искажают истинную картину борьбы с коррупцией, поскольку от формы принятия процессуального решения зависят и действия органов следствия по учету фактов дачи взятки.

Проиллюстрировать влияние такого рода действий правоприменителя на статистические показатели можно на примере уголовного дела, возбужденного в отношении С. 30.01.2012 в Республике Татарстан по признакам преступлений, предусмотренных ч. 5 ст. 291¹ и ч. 2 ст. 159 УК РФ, по фактам получения от граждан с последующей передачей денежных средств сотрудникам Центра занятости населения для признания этих граждан безработными и начисления им пособий по безработице. После освещения данного факта в СМИ в УЭБ и ПК МВД по Республике Татарстан и в СУ СК России по Республике добровольно обратились 79 граждан, которые показали, что также передавали С. денежные средства за незаконную постановку их на учет в ЦЗН. В отношении указанных граждан возбуждено 79 уголовных дел, которые все были прекращены на основании ч. 2 ст. 28 УПК РФ.

Анализ прокурорской практики по затронутому проблемному аспекту позволяет сделать вывод, что хотя формально решение о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 291 УК РФ, с последующим его прекращением на основании примечания к указанной норме уголовного закона само по себе не является незаконным, подобные процессуальные решения противоречат целям правового регулирования в данной сфере.

Полагаем недопустимым создание видимости успешной борьбы с коррупцией за счет возбуждения уголовных дел, по которым заведомо не будет проведено расследование в связи с наличием оснований для прекращения в соответствии с примечаниями к ст.ст. 204, 291, 291¹ УК РФ. Более уместным является вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела со ссылкой на примечание к указанным статьям.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации также вскрыта проблематика, связанная с недостаточно активным применением института **конфискации имущества** к осужденным за коррупционные преступления и невысокой результативностью работы по **возмещению причиненного коррупционными преступлениями ущерба**.

По общему правилу возмещение вреда, причиненного в результате преступлений против собственности, обеспечивается за счет возвращения похищенного законному владельцу. Если отсутствует возможность вернуть указанное имущество в натуре, ущерб можно погасить за счет имущества (денежных средств), принадлежащих виновному, подлежащих аресту в порядке ст. 115 УПК РФ. По таким уголовным делам потерпевшие реализуют свое право на возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением, посредством гражданского иска.

Возмещение вреда, причиненного в результате коммерческого подкупа и взяточничества (чч. 3 и 4 ст. 204, ст. 290 УК РФ), осуществляется за счет конфискации дохода, полученного в результате совершения коррупционного преступления. По уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 291 УК РФ, нормы уголовного и уголовно-процессуального законов (п. «г» ч. 1 ст. 104¹ УК РФ, ч. 3 ст. 81 УПК РФ) позволяют обратить в собственность государства денежные средства и иное имущество, переданные в качестве взятки.

В 2014 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации исследовались причины недостаточно активного применения конфискации к осужденным за коррупционные преступления.

Во многих регионах прокуроры констатировали, что меры, принимаемые в ходе предварительного следствия по обеспечению возможной конфискации имущества или гражданского иска, нельзя признать достаточными. Количество заявляемых в суды ходатайств следователей, равно как и факты наложения ареста на имущество лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений, на протяжении последних лет остаются немногочисленным. Отсутствует инициативность и в работе оперативных

подразделений по установлению имущества, подлежащего конфискации, что нередко ведет к утрате возможности его ареста.

Вместе с тем надлежащая организация работы по обозначенному направлению позволяет добиваться положительных результатов.

Например, в ходе предварительного следствия по уголовному делу по обвинению начальника службы ГСМ войсковой части майора Ш. в совершении хищения путем мошенничества горюче-смазочных материалов на сумму более 86 млн р. военное следственное управление по Западному военному округу во взаимодействии с органами безопасности в войсках установило принадлежащее обвиняемому имущество на сумму свыше 17,5 млн р. (земельный участок, жилой дом и автомобиль). Решением Санкт-Петербургского гарнизонного военного суда удовлетворено ходатайство следователя о наложении ареста на имущество.

Приговором вышеуказанного военного суда от 19.09.2014 Ш. осужден к лишению свободы сроком на 3 года 6 месяцев с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима и лишением воинского звания. Одновременно судом удовлетворен в полном объеме гражданский иск командования Западного военного округа, в том числе обращено в счет погашения суммы гражданского иска арестованное в ходе предварительного следствия по делу имущество Ш.

В целях дальнейшего повышения эффективности применения правовых норм, регулирующих вопросы конфискации и возмещения ущерба по преступлениям коррупционной направленности, представляется возможным высказать следующие предложения.

Во-первых, следственным органам основные усилия следует сосредоточить на выявлении подлежащего конфискации имущества и его аресте. Одновременно средствами прокурорского надзора добиваться от оперативных служб и органов дознания и следствия принятия указанных мер уже на первоначальном этапе расследования, требовать от следственных органов своевременного направления в суд ходатайства об аресте имущества, которое впоследствии может быть конфисковано.

Во-вторых, к сдерживающим применение института конфискации имущества факторам следует отнести закрытый перечень преступлений, предусмотренный п. «а» ч. 1 ст. 104¹ УК РФ, по которым может применяться данная мера. В частности, в перечень не вошли преступления, предусмотренные ст. 291, а также ст.ст. 159, 160 УК РФ, что нередко также ставит под вопрос и возможность возмещения ущерба по данным составам преступлений (в случае, когда не заявлен гражданский иск). В этой связи

Генеральной прокуратурой Российской Федерации прорабатывается вопрос о расширении перечня составов преступлений, по которым может быть применена конфискация имущества.

В-третьих, определенные трудности в вопросе возмещения ущерба при наложении ареста на имущество связаны непосредственно со сложностью судебной процедуры, требующей от следователя немалых затрат времени и предполагающей доказывание широкого круга обстоятельств, сбор значительного по объему материала, в том числе об объектах недвижимого имущества подозреваемых (обвиняемых).

В данном случае необходима скоординированная работа всех правоохранительных органов, в том числе оперативных служб.

В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, ФССП России, ФТС России и Росфинмониторингом осуществляется подготовка проекта совместного приказа, регламентирующего деятельность всех правоохранительных органов по возмещению ущерба. Разработка названного проекта должна быть завершена в первом квартале 2015 г.

Одной из наиболее острых на сегодня является проблема исполнения наказания в виде кратного штрафа.

В 2014 году, несмотря на рост суммы взысканных штрафов в 2,7 раза, в денежном выражении взыскано лишь 7% от общей суммы по исполнительным производством.

Указанные обстоятельства не согласуются с принципом неотвратимости наказания виновных за совершенное преступление.

В этих условиях достаточно действенной мерой, стимулирующей к надлежащему исполнению штрафа (как основного наказания), продолжает оставаться предусмотренная в законе возможность его замены иным, более строгим видом наказания, в частности лишением свободы.

Однако несмотря на предпринимаемые меры, добиться существенного улучшения положения дел по исполнению штрафа пока не удастся.

Анализируя возможности совершенствования уголовной ответственности за коррупционные преступления, прежде всего, в целях повышения исполнимости назначаемого наказания, в том числе в виде штрафа, необходимо обратить внимание на следующее.

Во-первых, необходимо унифицировать санкции, предусмотренные за посредничество во взяточничестве (чч. 1—4 ст. 291¹ УК РФ) и получение и дачу взятки (ст.ст. 290 и 291 УК РФ), ко-

торые не в полной мере отвечают принципу соразмерности. Так, дача взятки в значительном размере (ч. 2 ст. 291 УК РФ) наказывается менее строго (лишением свободы на срок до 3 лет с 15-кратным штрафом), чем посредничество в получении или даче такой же взятки (ч. 1 ст. 291¹ УК РФ, лишением свободы на срок до 5 лет с 20-кратным штрафом). Между тем действия пособника, лишь содействовавшего совершению преступления, как правило, представляют меньшую общественную опасность, чем действия самого лица, давшего взятку.

Во-вторых, необходимо установить для взяточничества и коммерческого подкупа единый минимальный размер штрафа, как и для всех других преступлений.

В-третьих, по преступлениям небольшой тяжести, предусмотренным чч. 1, 2 ст. 291 УК РФ, необходимо снизить минимальную кратность штрафа, с тем чтобы более вариативно дифференцировать наказание в зависимости от степени общественной опасности коррупционного деяния.

Во многом реализации отмеченных инициатив способствует подготовленный с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и направленный в Верховный Суд Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупционные преступления».

Говоря о содержании организационной деятельности также необходимо отметить, что при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции органы прокуратуры существенное внимание уделяют соблюдению антикоррупционного законодательства кадровыми подразделениями государственных и муниципальных органов, эффективность работы которых по профилактике коррупции оказывает первостепенное влияние на уровень коррупции среди государственных и муниципальных служащих.

Кратко осветим основные направления деятельности кадровых служб, которые с позиций прокурорского надзора представляются проблемными и актуальными.

Работа любого подразделения по профилактике коррупции органа государственной власти или органа местного самоуправления начинается с формирования нормативно-правовой базы.

И здесь результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что стремительно меняющемуся федеральному антикор-

рупционному законодательству не успевают соответствовать нормативные правовые акты, принимаемые на региональном и местном уровнях.

Одним из существенных недостатков в антикоррупционной работе, связанных с неполнотой нормативно-правового регулирования, на который обращается внимание прокуроров, является невключение отдельных должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками, в соответствующие перечни.

Наиболее сложным в практическом применении является институт конфликта интересов, предусмотренный ст.ст. 10 и 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Следует отметить, что органы прокуратуры одними из первых стали вырабатывать и обобщать практику реализации данной нормы.

В 2014 году отмечена активизация мер прокурорского реагирования на указанные нарушения закона. Пресечено более 1 500 нарушений, связанных с непринятием мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (на треть больше, чем в прошлом году), в целях их устранения внесено свыше 750 представлений (в 2013 г. — 524), в соответствующие комиссии направлено 120 информации (в 2013 г. — 90). По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования 780 служащих привлечено к дисциплинарной ответственности, что на 30% больше, чем в 2013 году.

В качестве одного из эффективно реализуемых направлений прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции является проверка соблюдения требований о представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

По итогам 2014 года прокурорами выявлено свыше 160 тыс. нарушений федерального законодательства о противодействии коррупции, большая часть из которых связана с нарушениями требований законодательства при представлении сведений о доходах.

Необходимо отметить, что в последнее время эти нарушения в большей степени связаны с небрежностью заполнения соответствующих справок. Факты непредставления сведений о доходах носят единичный характер. Такого результата удалось добиться проведением регулярных проверок, настойчивой позицией прокуроров по привлечению виновных лиц к строгой ответственности, вплоть до увольнения в связи с утратой доверия.

Касаясь проблематики прокурорского надзора за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, важно отметить положения принятого в декабре 2014 года Федерального закона от 22.12.2014 № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

Одним из шагов в правильном направлении стала дифференциация ответственности государственных служащих в зависимости от тяжести совершенного ими коррупционного правонарушения.

Следует отметить, что, по данным прокуроров, за нарушения антикоррупционных запретов работодателями все чаще применяются положения института увольнения в связи с утратой доверия.

С момента вступления в действие этой нормы закона (конец 2011 года) по состоянию на 1 октября 2012 г. были уволены со службы в связи с утратой доверия 60 государственных служащих. В 2013 году такая мера ответственности работодателями (в немалом благодаря настойчивости прокуроров) стала применяться чаще. Так, число уволенных лиц только за сокрытие сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в 2013 году составило 30 и в 3 раза превысило показатель АППГ.

С учетом внесенных в декабре 2012 года изменений законодательства о противодействии коррупции особое внимание прокуроры уделяют исполнению государственным гражданскими служащими обязанностей о представлении сведений о своих расходах и о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. При осуществлении надзора за исполнением этого законодательства в 2013 году прокурорами выявлено свыше 600 нарушений закона, внесено более 100 представлений, 144 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Хочу отметить, что в связи с возникающими проблемами, препятствующими реализации прокурорами полномочий по обращению в суд с заявлениями о взыскании в доход Российской Федерации имущества по результатам осуществления контроля за расходами необходимо активизировать работу по взаимодействию с подразделениями по профилактике

коррупционных и иных правонарушений государственных и муниципальных органов.

Н. Н. КАРПОВ,
*заведующий кафедрой Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ ПРОКУРАТУРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Великий российский государь Петр I, представляя Правительствующему сенату первого российского Генерал-прокурора П. И. Ягужинского, указал, что «сей чин яко око наше и стряпчий о делах государственных», и добавил при этом: «Того ради надлежит верно поступать ибо перво наперво на нем взыскано будет».

Таким образом, об огромной ответственности прокуроров в делах государственного, общественного строительства нам напоминает почти 300-летняя история прокурорской системы России.

В переводе с латинского языка «коррупция» — это подкуп, продажность и подкупность общественных и политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц, коррумпируют — значит подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами.

По одной из версий данный термин произошел от сочетания латинских слов «соггеі» (солидарность) и «гипреге» (ломать, повреждать, нарушать). Термин «соггипреге» в римском праве применялся для определения деятельности нескольких лиц, целью которых являлась порча нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества. Первое упоминание о коррупции в системе государственной службы содержится в архивах Древнего Вавилона и относится ко второй половине XXIV в. до н. э.

В России задолго до принятия запретительных административных и законодательных мер взяточничество, как наиболее распространенная форма коррупции, в народном сознании стало ассоциироваться с «мздоимством» (поборы государственного служащего или благодарность ему за то, что он и без этой благодарности обязан делать в силу своих служебных обязанностей) и

«лихоимство» (взятка за злоупотреблением чиновником своей властью).

Отметим при этом, что еще в отечественном Уложении 1649 года говорилось: «В судных делах по дружбе и недружбе ничего не прибавляти и не убавляти и ни в чем не норовити, делати всякие государевы дела, не стыдяся лиц сильных, и избавляти обиженного от руки неправедного».

В соответствии со ст. 5 ратифицированной Россией Конвенции ООН против коррупции 2003 г. каждое государство-участник разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности; стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Статья 8 данной Конвенции подчеркивает, что в целях борьбы с коррупцией каждое государство-участник поощряет неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц, стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

Как представляется, определены два стратегических направления борьбы с коррупцией: разработка всеобъемлющей государственной политики (программы действий), а также государственной идеологии в части борьбы с коррупцией.

Вместе с тем до настоящего времени в мире не выработано единое понятие коррупции и ее толкование.

Так, Всемирный банк считает, что коррупция — это злоупотребление государственной властью ради частной выгоды.

Международная организация Transparency International считает, что коррупция — это злоупотребление доверенной властью в частных интересах (ради личной выгоды).

По мнению Европейского антикоррупционного агентства, коррупция представляет собой обмен услугами, нарушающий правила.

Международное движение по противодействию коррупции Transparency International опубликовало 3 декабря 2014 г. юбилейный, двадцатый Индекс восприятия коррупции. Как и прежде,

страны мира ранжируются в нем по шкале от 0 до 100 баллов, где ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто — самый низкий. Первые три места в общем рейтинге заняли Дания, Новая Зеландия и Финляндия (92, 91 и 89 баллов соответственно).

В 2014 году Россия получила 27 баллов (на один балл меньше, чем в 2013 году) и заняла 136 место, поделив его с Нигерией, Литваном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном.

Оставим такое низкое место России в общем рейтинге стран на совести авторов, но подчеркнем, что нормативно-правовая база противодействия коррупции в Российской Федерации создана. Не преследуя цели привести ее в настоящей статье в полном объеме, отметим, пожалуй, только самые главные ее элементы.

Так, помимо ранее уже упомянутой ратифицированной Россией Конвенции ООН против коррупции 2003 г., следует назвать также Конвенцию (европейскую) об уголовной ответственности за коррупцию, принятую во французском городе Страсбурге 27 января 1999 г., которая была ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ без каких-либо оговорок.

Президент Российской Федерации Указом от 13.04.2010 № 460 утвердил Национальную стратегию противодействия коррупции.

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Для достижения этой цели решаются следующие задачи:

формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;

обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Установлено, что Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется по определенным основным направлениям, одним из которых является, в частности, повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коррупции.

Центральное место среди основных законодательных актов Российской Федерации, регулирующих противодействие коррупции, следует отвести Федеральному закону от 25.12.2008 № 279-ФЗ «О противодействии коррупции», в соответствии с которым устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Статьей 3 рассматриваемого Федерального закона установлено, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится в соответствии с указанным Законом прокуратурой Российской Федерации, а также федеральным органом исполнительной власти в области юстиции и органами, организациями и их должностными лицами (в части, их касающейся).

Участие органов прокуратуры в реализации государственной программы противодействия коррупции обусловлено, таким образом, как базовыми положениями специального антикоррупционного законодательства, так и нормами Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В указанном Законе, в частности, определяются функции прокуратуры, в том числе по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории России законов, уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и др.

Именно посредством выполнения своих функций прокуратура участвует в реализации государственной политики противодействия коррупции.

Не случайно уже в преамбуле приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» подчеркнуто, что прокурорский надзор за

исполнением законодательства о противодействии коррупции является приоритетным направлением деятельности прокуратуры.

Результаты прокурорской деятельности свидетельствуют о том, что прокурорами достигнуты конкретные положительные результаты работы на данном направлении.

Так, главной задачей прокуратуры города Москвы стали вопросы предупреждения коррупционных преступлений и правонарушений. Для реализации Национальной стратегии и Национального плана противодействия коррупции на 2014—2015 годы и совершенствования правовых и организационных основ противодействия коррупции, в том числе профилактики правонарушений, прокуратурой города разработан проект закона «О мерах по противодействию коррупции в городе Москве», который был внесен в Мосгордуму с целью создания дополнительных механизмов противодействия коррупции в столице. После одобрения депутатами столичного законодательного органа 17 декабря 2014 г. Закон был принят.

В Кировской области возбуждено пять уголовных дел по фактам получения взяток в крупном и особо крупном размере. Если в прошлые годы 40—50% выявленных взяточников составляли врачи и рядовые сотрудники УФСИН, то в 2014 году уголовные дела возбуждены в отношении сотрудников контролирующих органов, в частности Россельхознадзора, Федерального агентства по рыболовству, департамента лесного хозяйства, судьи в отставке.

В Московской области по результатам проведенного в первом полугодии 2014 года анализа деятельности УЭБиПК ГУ МВД России по Московской области по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений коррупционной направленности отмечено существенное снижение эффективности их работы на данном направлении, качества и оперативности выявления преступлений указанной категории. В связи с указанными обстоятельствами прокуратурой области 9 июля 2014 г. внесено представление начальнику ГУ МВД России по Московской области, по результатам рассмотрения которого приняты меры к исправлению сложившейся ситуации. За допущенные упущения при организации работы на указанном направлении 15 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, из них 8 начальников и заместителей начальников отделов и 7 сотрудников. Начальник отдела ЭБиПК уволен из органов внутренних дел.

И это не единичные примеры деятельности прокуратуры на данном направлении, что позволяет сделать вывод о том, что про-

куратура вносит свой вполне весомый вклад в реализацию государственной политики противодействия коррупции.

По нашему мнению, повышению эффективности указанной деятельности может послужить дальнейшее усиление активности надзорной деятельности, расширение контактов прокурорских работников с институтами гражданского общества, обеспечение прокурорской принципиальности и настойчивости на каждом этапе реализации этого важного государственного и общественного дела.

Е. С. ЛЕГКОВА,

*прокурор организационно-аналитического
отдела управления по надзору за исполнением
законодательства о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры Российской Федерации*

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Как было отмечено предыдущими ораторами, центральное место в реализации антикоррупционного законодательства, обеспечении его неукоснительного соблюдения отводится органам прокуратуры.

В настоящее время в вопросах борьбы с коррупцией прокуроры ориентированы прежде всего на защиту имущественных прав граждан, организаций и государства, нарушенных в результате совершения коррупционных правонарушений, принятие мер, направленных на возмещение причиненного ущерба, а также защиту лиц, сообщающих о фактах коррупции, от незаконного преследования.

По результатам надзорных мероприятий в области противодействия коррупции прокурорами за прошедший год выявлено порядка 380 тыс. нарушений законов, для устранения которых принесено более 52 тыс. протестов на незаконные правовые акты, в суды направлено свыше 15 тыс. заявлений, внесено более 80 тыс. представлений. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования почти 85 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, свыше 11 тыс. лиц — к административной ответственности. По результатам прокурорских проверок следственными органами возбуждено

более 4 тыс. уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности.

Как показывает практика прокурорского надзора, наиболее подверженными коррупции продолжают оставаться сферы исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе (*порядка четверти всех нарушений*), размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (*выявлено более 46 тыс. нарушений*), предоставления государственных и муниципальных услуг (*почти 18 тыс. нарушений*), исполнения бюджетного законодательства (*более 22 тыс. нарушений*), использования государственного и муниципального имущества (*свыше 16 тыс. нарушений*).

В то же время в структуре выявленных нарушений несколько сократилась доля нарушений законодательства о государственной службе при росте фактов неисполнения бюджетного законодательства.

Как было упомянуто ранее, органами прокуратуры существенное внимание уделяется проблемам законности **в сфере исполнения государственного и муниципального заказа**.

Всего в 2013—2014 годах прокурорами вскрыто и пресечено свыше 80 тыс. нарушений закона практически во всех сегментах рынка закупок.

Основные усилия в настоящее время сосредоточены на правоприменении Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Практически во всех субъектах Российской Федерации выявлены факты принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления нормативных правовых актов в нарушение положений названного Закона, их несвоевременного принятия либо неприведения в соответствие с происшедшими изменениями в законодательстве.

Продолжают иметь место факты уклонения заказчиков от проведения установленных законом процедур торгов путем искусственного дробления заказов и их размещения у единственного поставщика, существенно образом нарушающие конкурентные механизмы и законные права участников торгов.

Так, в Пермском крае приняты меры прокурорского реагирования в связи с необоснованным размещением на бесконкурентной основе заказа на сбор и утилизацию химических веществ и загрязненного грунта, в Чувашской Республике — на поставку продуктов питания для школьных учреждений, в Ханты-Мансийском

автономном округе — на производство работ по технической инвентаризации объектов муниципального имущества.

Многие выявленные прокурорами нарушения связаны с несоблюдением процедуры проведения торгов и аукционов, изменением условий заключенных контрактов.

Повсеместно вскрываются факты неправомерного размещения заказов у единственного поставщика на бесконкурсной основе, нарушения порядка размещения планов-графиков, содержащих перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Проведенное обобщение показало, что отдельными прокурорами акценты в работе смещены с противодействия значимым коррупционным проявлениям на повышение количественных показателей. В частности, в прокуратуре Иркутской области сохраняется негативная практика направления в суды исковых заявлений по указанным фактам, несмотря на возможность пресечения нарушений путем применения иных, внесудебных, мер реагирования.

Следует отметить, что анализ состояния прокурорского надзора показал негативную тенденцию ослабления интенсивности надзора в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, подверженной высокому коррупционному риску.

Так, прокурорами Алтайского края выявлено всего 16 нарушений, Республики Бурятия — 23, Республики Тыва — 38, Ненецкого автономного округа — 22, Чукотского автономного округа — 30, Рязанской области и Еврейской автономной области — по 38.

Основной массив нарушений, как правило, малозначительных, по-прежнему выявляется не прокурорами, а специалистами контролирующих органов.

В прошедшем году в отдельных субъектах Российской Федерации наметилась тенденция к снижению количества дел об административных правонарушениях, возбуждаемых прокурорами по фактам коррупционных нарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Так, число выявленных административных правонарушений прокуратурами Красноярского и Приморского краев, Амурской и Курской областей сократилось в два раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, прокуратурой Астраханской

области — в три раза, прокуратурой Чувашской Республики и Саратовской области — в четыре раза.

Отчасти сложившееся положение объясняется изменениями, внесенными Федеральным законом от 28.12.2013 № 396-ФЗ в редакцию статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе статей 7.29, 7.30, 7.31 и 7.32 Кодекса. Тем не менее работа на обозначенном направлении требует активизации.

Говоря о мерах реагирования, принятых прокурорами по выявленным нарушениям законодательства о закупках, следует отметить, что предостережение как мера, способствующая профилактике коррупции, в 2014 году прокурорами в 56 субъектах Российской Федерации не применялась. Своевременное превентивное вмешательство осуществлялось лишь в отдельных случаях.

Несмотря на указанные негативные аспекты надзорной деятельности, положительной оценки заслуживает работа прокуроров, по результатам которой выявлены факты представления участниками закупок ненадлежащих банковских гарантий.

Вместе с тем практика рассмотрения соответствующих гражданских дел формируется лишь в некоторых регионах.

Актуальным направлением работы органов прокуратуры является реализация **ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**, предусматривающей ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Указанная статья была введена в административное законодательство в конце 2008 года, одновременно с принятием Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», прежде всего с целью имплементации ратифицированных Российской Федерацией международных документов и выполнения взятых на себя международных обязательств.

Вместе с тем нарабатанная за пять лет существования названного института практика его применения показала, что ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения является важным и вполне эффективным инструментом противодействия коррупции в России.

За последние три года прокурорами возбуждено более 500 административных производств по ст. 19.28 КоАП РФ. По результатам их рассмотрения судами на признанные виновными

юридические лица наложены штрафы на общую сумму около 600 млн р.

Наиболее часто прокурорами выявляются правонарушения данной категории, связанные с передачей денежных средств за освобождение юридических лиц от административной ответственности, за обеспечение победы по итогам участия юридического лица в конкурсных процедурах (в том числе при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд), за предоставление юридическим лицам преференций в ходе реализации уполномоченными должностными лицами разрешительных и контрольных функций.

Например, по одному административному делу, возбужденному в 2011 году прокурором Тульской области, наложен штраф в сумме 60 млн р. с конфискацией передаваемых денег в размере 40 млн р.; в 2013 году в Краснодарском крае пяти лицам назначено наказание в виде штрафа на общую сумму 43 млн р.

Вместе с тем вопрос взыскания наложенных на юридические лица административных штрафов продолжает оставаться проблемным. Так, в 2012 году с юридических лиц взысканы штрафы на общую сумму 6 млн р. из назначенных 69,4 млн р., в 2013 году взыскано около 89 млн р., что в 2,7 раза меньше, чем было назначено. В основном причиной невозможности взыскания наложенного штрафа является отсутствие возможности установить фактическое место нахождения юридического лица.

В свете поставленных Национальным планом противодействия коррупции задач Генеральной прокуратурой существенное внимание уделяется проблемам коррупции **в частном секторе, в том числе соблюдению организациями требований ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»** (*обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции*). Результаты прокурорских проверок показывают, что реализация указанных требований еще не вышла на должный уровень.

Нарушения названных положений федерального законодательства установлены во всех субъектах Российской Федерации. Причем наибольшее количество нарушений выявлено в отраслях, которые наиболее подвержены коррупционным рискам: в организациях ЖКХ, государственных и муниципальных учреждениях образования и здравоохранения.

Повсеместно в ходе проверок выявляются факты неисполнения работодателями в частном секторе обязанности сообщать о фактах заключения трудовых или гражданско-правовых догово-

ров с бывшими государственными или муниципальными служащими представителю нанимателя (работодателю) по последнему месту службы в течение двух лет после его увольнения, а также неисполнения руководителями унитарных предприятий антикоррупционных запретов, связанных с занятием предпринимательской деятельностью. По данным фактам приняты меры прокурорского реагирования, нарушения устранены.

Следует отметить значительное количество нарушений антикоррупционного законодательства **в деятельности государственных корпораций и иных организаций, созданных для выполнения задач, стоящих перед государственными органами.**

Так, проведенными в прошлом году проверками соблюдения антикоррупционного законодательства в Пенсионном фонде, Фонде социального страхования, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, их территориальных подразделениях, в государственной компании «Российские автомобильные дороги», а также в государственных корпорациях «Внешэкономбанк», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Росатом», «Агентство по страхованию вкладов» и «Ростехнологии» было выявлено свыше 7 тыс. нарушений, которые послужили основанием для принесения прокурорами более 100 протестов и около 1 тыс. представлений. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечено более 800 должностных лиц.

Массовость выявленных нарушений явилась основанием для планирования повторных проверок, которые показали, что организациями приняты в целом достаточные меры по устранению ранее выявленных нарушений законодательства. Вместе с тем отдельные направления антикоррупционной работы по-прежнему осуществляются с нарушением законодательства.

В ходе проведенных во втором полугодии 2014 года контрольных проверок прокурорами выявлено свыше 5 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции в государственных корпорациях и фондах, внесено свыше 160 протестов, в суды направлено 12 исков, внесено более 970 представлений. По актам прокурорского реагирования 155 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, 17 — к административной ответственности, возбуждено 2 уголовных дела.

Осветив основные направления надзорной деятельности, в заключение своего выступления хочу еще раз обратить внимание

участников семинара на необходимость организации и проведения проверочных мероприятий в сферах, наиболее подверженных коррупционным рискам, в том числе связанных с распоряжением бюджетными средствами, закупками продукции для государственных и муниципальных нужд, выделением земельных участков. Надлежит активизировать деятельность по взысканию в судебном порядке ущерба, причиненного государству в результате совершения коррупционных преступлений, повысить эффективность принимаемых мер прокурорского реагирования по реальному устранению выявленных нарушений и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, в том числе юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ.

Т. М. КЕБЕКОВ,
прокурор Псковской области

ПРЕВЕНТИВНЫЙ АСПЕКТ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ, НАПРАВЛЕННОЙ НА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

Сегодня каждый из нас понимает, сколь велико влияние межгосударственных интеграционных экономических и политических процессов на возрастание угрозы трансграничных преступных посягательств.

В связи с этим вопросы совершенствования механизмов международно-правового сотрудничества правоохранительных органов приобретают особую актуальность и значимость.

Генеральная прокуратура, являясь, по сути, ключевым звеном всей правоохранительной системы нашего государства, наделена широким кругом полномочий в этой сфере.

И тем важнее именно нам, прокурорам, использовать новые механизмы международно-правового сотрудничества, применять современные телекоммуникационные технологии международного взаимодействия в целях борьбы с преступностью, включая ее коррупционные проявления.

Указами Президента Российской Федерации Генеральная прокуратура наряду с Министерством юстиции определена как центральный орган Российской Федерации, ответственный за обеспечение реализации положений основных международных конвенций в сфере борьбы с коррупцией и преступностью в целом.

Предлагаемые этими международными правовыми актами формы и способы сотрудничества в основном реализуются правоохранительными органами при расследовании уголовных дел.

В то же время практика современной надзорной деятельности все чаще подтверждает необходимость использования международно-правовых механизмов сотрудничества для получения различной информации и документов вне уголовно-правовой сферы, например на стадии проведения проверок соблюдения федерального законодательства.

Проблема заключается в том, что международно-правовые нормы, связанные с получением такой информации, не унифицированы и не объединены в единый международный документ, что вызывает определенные сложности международного правоприменения.

В частности, в ходе проведения прокуратурой Псковской области проверки соблюдения законодательства об ограничениях, связанных с депутатской деятельностью, возникла необходимость направления международного запроса об оказании правовой помощи в Израиль. У нас уже имелась информация НЦБ Интерпола о наличии гражданства этого государства у заместителя председателя областного Собрания депутатов, но она требовала документального подтверждения.

На тот момент в производстве следственных органов не имелось уголовного дела, в рамках которого можно было бы инициировать оказание нам международной правовой помощи. А если прибавить к этому еще и отсутствие двустороннего договора между Израилем и Россией по этому вопросу, то проблема с получением информации казалась вообще неразрешимой.

Изучив более детально положения Конвенции ООН против коррупции 2003 г., мы обратили внимание на то обстоятельство, что согласно ст. 3 Конвенции она применяется не только к расследованию и уголовному преследованию за коррупцию, но и к ее предупреждению.

В связи с этим нами был направлен запрос в Европейский институт по предупреждению преступности при Организации Объединенных Наций, дислоцирующийся в городе Хельсинки, директор которого, к слову, являлся одним из основных разработчиков этой Конвенции.

Согласно его ответу, направление и исполнение такого международного запроса Конвенцией допускается в случае, если целью запроса является «заблаговременное выявление» преступления, связанного с коррупцией в смысле, придаваемом Конвенци-

ей. Кроме того, он указал, что применение компетентными органами Конвенции как основания для правовой помощи до возбуждения уголовного дела напрямую зависит от широты определения термина «расследование» в законодательстве государства-участника.

После исполнения Израилем нашего запроса, направленного в установленном порядке через Генеральную прокуратуру Российской Федерации, незаконная депутатская деятельность этого гражданина была досрочно прекращена на основании представления прокурора. А по материалам нашей проверки в отношении этого лица, представившего фиктивное подтверждение отсутствия у него гражданства иностранного государства, возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 327 УК РФ (использование заведомо подложного документа).

Нужно сказать, что направление нами запроса о правовой помощи было оспорено фигурантом в суде как противоречащее Конвенции. Решением суда, вступившим в законную силу, подтверждена правомерность наших действий.

После вступления в силу известных изменений в федеральное миграционное законодательство мы активно применяем положения Конвенции против коррупции для получения информации о наличии второго гражданства у должностных лиц органов власти.

Второе, на чем бы я хотел остановиться в своем выступлении детальнее, — это то, насколько важно построить конструктивные отношения с органами финансового расследования и разведки в вопросах организации противодействия коррупционной преступности. В нашей стране эти функции закреплены за службой Росфинмониторинга.

Например, по нашей инициативе Межрегиональным управлением Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу было проведено углубленное финансовое расследование. По его результатам установлена и подтверждена мошенническая схема фиктивного увеличения уставного капитала акционерного общества с целью «размытия» контрольного пакета акций, принадлежащего государству, и завладения этим активом. Собранные нами материалы послужили основанием для возбуждения уголовного дела по ч. 4 ст. 159 УК РФ.

Здесь нужно сказать, что организатором этого преступления являлся все тот же депутат, занимавший на момент совершения преступления должность заместителя главы Администрации региона.

Благодаря возможностям Росфинмониторинга и информации, полученной от органов финансовой разведки зарубежных стран, в том числе Королевства Монако, нам удалось установить, что этот же человек является конечным бенефициарным владельцем оффшорной компании, которая, в итоге, завладела государственными активами.

После возбуждения уголовного дела обвиняемый скрылся за пределами России. Он был заочно арестован и объявлен в международный розыск.

Генеральной прокуратурой в адрес министра юстиции Израиля направлен запрос о его аресте и выдаче, который находится в стадии исполнения.

Хотелось бы подчеркнуть то обстоятельство, что благодаря межгосударственному информационному взаимодействию органов финансовой разведки удалось наложить арест на принадлежащее обвиняемому имущество на общую сумму свыше 2 млрд р., а правоохранительными органами Швейцарской Конфедерации начато уголовное следствие по факту отмывания им денежных средств.

Безусловно, получение информации о движении финансовых потоков и владельцах оффшорных компаний осложнено несовершенством системы международно-правового сотрудничества, зачастую длительным исполнением запросов о правовой помощи, отсутствием механизмов оперативного обмена сведениями о проведении операций, подпадающих под признаки сомнительных.

Именно поэтому своевременность привлечения к проверочным мероприятиям органов финансового контроля позволяет повысить эффективность и результативность проверок, проводимых правоохранительными органами.

С учетом того обстоятельства, что сроки проведения финансового расследования (в среднем до 6 месяцев) сопоставимы со сроками предварительного следствия по наиболее сложным категориям уголовных дел, взаимодействие со службой Росфинмониторинга должно начинаться как можно раньше. Еще на стадии осуществления оперативно-розыскной деятельности, прокурорской или доследственной проверки.

Существующие проблемы международного правоприменения требуют, на наш взгляд, повышения уровня сотрудничества правоохранительных органов различных стран. В том числе путем внедрения в практику возможностей современных компьютерных и телекоммуникационных технологий.

Зарубежные страны уже располагают прецедентной и законодательной базой для производства процессуальных действий, в том числе с использованием видеоконференцсвязи (ВКС) в уголовном судопроизводстве (*в частности, это США, Великобритания, Германия, Швеция, Украина, Италия, Франция, Бельгия*).

Значительный опыт по этому вопросу накоплен и в странах Балтии, прежде всего Финляндии и Эстонии.

По нашему глубокому убеждению, ощутимый правоприменительный эффект принесла бы ратификация Второго дополнительного протокола от 08.11.2001 к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г.

К слову, начиная еще с 2008 года на базе нашей прокуратуры мы практически ежегодно проводим международные научно-практические конференции и рабочие встречи с широким иностранным представительством, в рамках которых практикуем деловые игры в режиме видеоконференцсвязи.

С участием иностранных коллег нами моделировались различные ситуации, проводились следственные действия, в том числе опознания лиц, допросы свидетелей, очные ставки. Важно то, что участники деловых игр находились в разных странах и наблюдали эти процессы в режиме реального времени.

Опыт проведения деловых игр продемонстрировал весомые преимущества применения ВКС при исполнении международных поручений по уголовным делам на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Это не только экономия финансовых средств, но прежде всего сокращение сроков, а мы знаем сколько по времени исполняются такие запросы (от 6 месяцев до нескольких лет).

В то же время мы доказываем, что с использованием ВКС этот срок сокращается до нескольких часов. Согласитесь, ощутимая разница.

Безусловно, это повышает и качество исполнения запросов о правовой помощи, так как появляется возможность непосредственного участия в следственной и судебной деятельности представителя запрашивающего государства, а это, в свою очередь, положительно сказывается на эффективности и результативности расследования и дальнейшего судебного рассмотрения уголовного дела.

В заключение хочу пожелать всем участникам научно-практического семинара обогатиться новыми знаниями, обменяться накопленным опытом и успешно внедрить его в практи-

ческую деятельность, использовать его в своей надзорной деятельности.

*Д. М. ПЛУГАРЬ,
старший преподаватель
Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации*

КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Одним из особо опасных негативных явлений, представляющих угрозу для институтов государства и стабильности общественной жизни, является коррупция. Противодействие коррупции — первоочередная задача не только правоохранительных органов, но и государства в целом. В настоящее время в Российской Федерации уже создана необходимая правовая и организационная базы для успешного осуществления деятельности прокуратуры в данном направлении.

В целях совершенствования системы мер противодействия коррупции принят комплекс взаимосвязанных нормативных правовых актов, к которым прежде всего относятся федеральные законы, акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

В 2008 году Президент Российской Федерации утвердил Национальный план противодействия коррупции; приняты Федеральные законы: «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ, «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ. Указами Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460, от 13.03.2012 № 297 и от 11.04.2014 № 226 были утверждены, соответственно, Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальные планы противодействия коррупции на 2010—2011, на 2012—2013 и на 2014—2015 годы. При осуществлении деятельности прокуроры должны также руководствоваться соответствующими приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», от 27.05.2014 № 285 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2014—2015 годы» и др.

В целях совершенствования организации прокурорского надзора в данной сфере в 2007 году приказом Генерального прокурора Российской Федерации создано специальное управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные подразделения обеспечивают надлежащий уровень организации и осуществления деятельности в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах. С их созданием прокурорские проверки исполнения законов о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе стали проводиться на постоянной основе.

Значимой составной частью деятельности прокуроров в данном направлении является реализация координационных полномочий. Координация — слово латинского происхождения и означает «выстраивать, располагать в определенном порядке». Следует согласиться с тем, что под координацией понимается взаимосогласованная деятельность различных органов (участников) по достижению общей цели. Также координацию можно определить как процесс оперативного управления, который обеспечивает слаженные действия более чем двух субъектов для достижения единой цели под руководством координатора.

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью является одной из важнейших функций органов прокуратуры, и ее содержание определяется теми целями, которые поставлены перед прокурорской системой Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 2 ст. 1). Таким образом, эта функция прокуратуры — одно из средств обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых законом интересов общества и государства. Достижение указанной цели должно быть обеспечено на всех уровнях системы органов прокуратуры страны. Каждый из прокуроров на своем уровне или по предмету ведения осуществляет координацию деятельности соответствующих его уровню правоохранительных органов. Кроме того, с учетом криминогенной обстановки координация деятельности правоохранительных органов может проводиться на межрегиональном уровне по поручению руководителей федеральных правоохранительных органов или по согласованию с ними.

Определяя конкретные формы и методы деятельности, следует исходить из того, что координация дополняет надзорную функцию прокуратуры и расширяет ее возможности, в том чис-

ле по активизации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Она осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

При этом необходимо подчеркнуть, что координационный процесс осуществляется на основе соблюдения таких принципов, как соблюдение законности, правовое равенство участников координации, самостоятельность каждого органа в пределах предоставленных полномочий, гласность (в той мере, в которой это не противоречит закону), персональная ответственность руководителей органов участников координации за выполнение согласованных решений.

Правовой основой координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов являются ст.ст. 2 и 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567.

Определяя роль и значение реализации прокурором координационных полномочий в противодействии коррупции, следует подчеркнуть, что приоритетный характер координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализации иных полномочий в области противодействия коррупции закреплен Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (п. 6 ст. 5).

Соотнося общие положения п. 2 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» с рассматриваемыми вопросами, следует иметь в виду, что в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции прокурору предоставлены полномочия по созыву координационных совещаний, организации рабочих групп, истребованию статистической и другой необходимой информации, а также по осуществлению иных действий в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567. В Положении определяются основные цели, принципы и направления координационной деятельности, формы координации и взаи-

модействия с другими органами, регламентируются полномочия ее участников, другие организационные вопросы этого направления деятельности.

Специфика осуществления координации в рассматриваемом направлении обусловлена подходами к определению предмета координации. В соответствии с п. 2 ст.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ противодействие коррупции — это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией).

Таким образом, предмет координации в данном направлении должен быть расширен за счет включения не только выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, но и выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия, расследования иных коррупционных правонарушений, в том числе и административных.

На необходимость подобного расширения предмета координации нацеливают и приказы Генерального прокурора Российской Федерации, а также отдельные решения Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, в которых речь идет о координационной деятельности по борьбе не только с преступностью, но и с иными правонарушениями.

Результаты анализа знаний, которые демонстрируют слушатели факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, подтверждают, что практические работники не всегда правильно понимают, в чем заключается специфика предмета координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и каким образом это влияет на выбор форм и средств деятельности. Многие прокуроры включают в планы координационной деятельности только мероприятия, направленные на повышение эффективности противодействия коррупционным преступлениям.

С учетом расширения предмета координационной деятельности представляется, что необходимо определенным образом корректировать, уточняя и дополняя, цели, задачи, принципы и направления координации, а также формы, установленные соответствующими организационно-распорядительными актами.

Не умаляя того значения, которое играет инициатива иных участников координации в формировании планов координационной деятельности, определении актуальных вопросов, обсуждение которых необходимо, подчеркнем, что прокурорам вменено в обязанность инициировать обсуждение актуальных вопросов по борьбе с коррупцией на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов (в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»).

Кроме того, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов в целях совершенствования деятельности по выявлению преступлений коррупционной направленности предписано обеспечить функционирование постоянно действующих рабочих групп из числа представителей правоохранительных и контрольно-надзорных органов, в рамках работы которых планировать и осуществлять совместные профилактические мероприятия, рассматривать ход реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции и действующими на поднадзорной территории долгосрочными планами противодействия коррупции. Представляется, что именно указанные подходы должны быть реализованы в приоритетном порядке.

К недостаткам, допускаемым прокурорами при координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, относятся формализм и поверхностность в координационной работе. Генеральная прокуратура Российской Федерации неоднократно обращала внимание прокуроров на то, что ими допускаются случаи составления соответствующих планов на основе переноса в них мероприятий из других планов работы правоохранительных органов, не имеющих отношения к координации их деятельности. Зачастую прокуроры подменяют координационную деятельность реализацией надзорных полномочий, включая в планы мероприятия, относящиеся к исключительной компетенции органов прокуратуры. Распространены факты, когда в планы основных мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью включают

ся мероприятия, относящиеся к текущей работе или содержащие декларативные формулировки.

В этой связи в целях повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией необходимо уделять первоочередное внимание совершенствованию форм ее реализации с учетом реального состояния преступности. Необходимо сосредоточить внимание на обеспечении взаимодействия правоохранительных и иных органов в борьбе с коррупцией во всех ее проявлениях; последовательно контролировать исполнение принимаемых решений; систематически обсуждать планы координационной деятельности, а также внеплановые координационные мероприятия и подводить итоги их выполнения.

Для достижения поставленных целей и решения задач координационной деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией прокурорам необходимо учитывать специфику данной деятельности, предмет координационной деятельности, правовые и организационные основы согласованной деятельности правоохранительных органов в рассматриваемой сфере.

В. В. МЕРИНОВ,

*начальник отдела по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
прокуратуры Новгородской области*

ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗЫ СПРАВОЧНОЙ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГ «КОНСУЛЬТАНТПЛЮС» ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Одним из важных направлений в работе по профилактике коррупционных правонарушений является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Возрастающие нагрузки на этом направлении надзорной деятельности, динамично меняющееся федеральное законодательство требуют принятия дополнительных мер, направленных на повышение качества и эффективности прокурорского надзора, в том числе связанных с использованием новых информационных технологий.

Так, если в 2013 году на предмет наличия коррупциогенных факторов прокуратурой области было изучено около 27 тыс. нор-

мативных правовых актов и их проектов, то в 2014 году рост количества изученных актов составил 10%.

Работа достаточно объемная и в целях ее оптимизации, получения качественного результата, за короткое время прокуратурой Новгородской области совместно с ООО «Консультант» введена в действие справочная система «Мониторинг законодательства Новгородской области», позволяющая наиболее полно и оперативно проводить сверки действующего законодательства, выявлять пробелы, несоответствия и коррупциогенные факторы в региональном и муниципальном законодательстве. Работу этой системы мы вам покажем наглядно.

В интерфейсе программы есть блок «внутренние документы», когда мы туда заходим, открывается блок мониторинг законодательства Новгородской области.

По результатам взаимодействия с прокуратурой области за период использования данного программного продукта осуществлено его усовершенствование, количество разделов программы увеличено с трех до семи, охватывающих не только обзоры нормативных правовых актов, но и списки судебных решений о признании недействующими нормативных правовых актов в разных регионах, обзор уставов муниципальных образований Новгородской области с результатами анализа на наличие несоответствий, что позволяет анализировать значительно больший объем информации.

Между прокуратурой области, государственным областным казенным учреждением «Центр муниципальной правовой информации» и ООО «Консультант» 24 июня 2014 г. в целях повышения эффективности исполнения своих полномочий, наполняемости банка данных Регистра муниципальных нормативных правовых актов Новгородской области, включения полученной информации в программный продукт справочная система «Мониторинг законодательства Новгородской области», заключено Соглашение о взаимодействии в сфере нормотворчества органов местного самоуправления.

На основании указанного Соглашения ГОКУ «Центр муниципальной правовой информации» обязан в течение пяти дней со дня поступления нормативного правового акта органа местного самоуправления направить его копию в электронном виде в ООО «Консультант» с указанием сведений о его публикации, а ООО «Консультант» — разместить в информационной базе поступивший документ и сведения о нем.

В целях осуществления контроля за своевременным наполнением базы городские (районные) прокуроры проводят сверки в

ОМСУ принятых нормативных правовых актов в соответствии с поступившими проектами, опубликованных и направленных в регистр. В случае несвоевременного направления в регистр нормативных правовых актов принимают меры прокурорского реагирования.

ООО «Консультант» еженедельно проводит анализ поступивших нормативных правовых актов на соответствие их федеральному законодательству и дает оценку на наличие в них коррупциогенных факторов.

При этом в информационной базе все разделы имеют подразделы: региональные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты городского округа и нормативные правовые акты иных муниципальных образований, что упрощает работу.

При этом анализ принятых нормативных правовых актов муниципальных образований актуален для городских (районных) прокуроров при оценке проектов нормативных правовых актов иных муниципальных образований, в целях предотвращения принятия незаконного нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы.

Информационная база анализирует нормативные правовые акты как в целом, так и его отдельные нормы. Отражает наличие коррупциогенных факторов в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации, в конкретных статьях, пунктах, подпунктах.

Анализ нормативных правовых актов на соответствие действующему федеральному законодательству также включает оценку принятого нормативного правового акта на наличие коррупциогенного фактора: принятие нормативного правового акта с превышением представленных полномочий.

Анализ законодательства на наличие пробелов в правовом регулировании на муниципальном и региональном уровне позволяет своевременно принять меры прокурорского реагирования в целях исключения коррупционных проявлений в деятельности органов власти и их должностных лиц при наличии правового вакуума.

Использование прокуратурой области справочно-правовой системы «Консультант» дало положительные результаты.

В 2014 году с использованием указанной правовой системы прокурорами проведено около 3000 сверок соответствия муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству в связи с его изменением. По результатам сверок выявлено 67 пробелов в правовом регулировании, 66 несоответствий федеральному законодательству, в том числе 25 коррупциогенных факторов.

Подводя итог сказанному, отметим, что введение информационной базы и принятие мер по ее своевременному пополнению значительно упростило работу прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы и позволило в более короткие сроки реагировать на пресечение коррупционных проявлений в деятельности органов власти.

С. Ю. ЯКОВЛЕВА,
*начальник отдела по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
прокуратуры Санкт-Петербурга*

ОПЫТ ПРОКУРАТУРЫ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА ПО ВЫЯВЛЕНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ, ИМЕЮЩИЕСЯ ПРОБЛЕМЫ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

Статьей 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» к основным принципам противодействия коррупции отнесено, в том числе, приоритетное применение мер по ее предупреждению.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе является одной из мер предупреждения коррупции. Требование к ее принятию непосредственно закреплено в п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы».

Согласно ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов на службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей. Под личной заинтересованностью служащего понимается возможность получения доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав как для себя, так и для третьих лиц.

При этом законодатель не предусмотрел, что эта выгода должна быть незаконна. Поскольку предотвращение и урегулирование конфликта интересов — мера профилактическая, она направлена на сам факт предотвращения возможности возникновения мысли

у должностного лица использовать свои полномочия для получения выгоды для себя и определенных лиц.

Конкретный перечень таких лиц данный Федеральный закон не содержит.

Вместе с тем четкий их круг указан в п. 5 ч. 1 ст. 16, ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К ним относятся лица близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), а также граждане или организации, с которыми служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

В связи с этим при проведении проверочных мероприятий прокуратурой Санкт-Петербурга в обязательном порядке документально устанавливаются следующие обстоятельства:

- какие конкретно действия совершил служащий;
- касались ли данные действия указанного в законе круга лиц;
- какую конкретную выгоду эти лица получили.

Например, прокуратурой города установлено, что начальником УМВД России по <...> району г. Санкт-Петербурга и начальником полиции данного района с ООО <...> заключены договоры на участие в строительстве многоквартирного жилого дома. При наличии финансовых обязательств с данной организацией ими курировалось проведение подчиненными проверок по жалобам граждан на нарушение законодательства об охране памятников при прохождении строительной техники к объекту, в том числе утверждались заключения по материалам об отсутствии оснований для принятия мер реагирования.

В ходе проверки прокуратурой города были истребованы и изучены все материалы по жалобам в отношении данной организации, в том числе обращено внимание, кто и когда от руководства давал указания, какие проставлялись резолюции. При этом выявлен материал, заключение по которому утверждено начальником УМВД района без организации надлежащей проверки — приобщения к нему материалов по зонам охраны памятника, при наличии которых имелись основания для привлечения Общества к административной ответственности.

В данном случае в ходе проверки прокуратурой города зафиксированы конкретные действия должностных лиц (подписи на документах), наличие финансовых обязательств с данной организацией и предоставление ей выгоды в виде фактического освобождения от предусмотренных законом штрафных санкций.

В настоящее время на основании представления прокуратуры города ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области в установленном порядке проводится служебная проверка.

Второй пример.

При проведении проверки в Комитете по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга прокуратурой города установлено, что заместитель председателя указанного Комитета С. являлся членом комиссии по размещению заказа и голосовал за признание победителем заявки коммерческой организации, одним из учредителей которой являлся его племянник. Впоследствии С. от имени Комитета подписал государственный контракт с данной фирмой.

Таким образом, должностным лицом были совершены конкретные действия, предоставившие организации племянника выгоду в виде доступа к бюджетным ресурсам.

Однако формально племянник не входит в перечень лиц, в связи с которыми может возникнуть конфликт интересов.

Прокуратурой города была проведена полномасштабная проверка, закрепившая документально не только родственные связи указанных лиц, но и наличие иных определенных обязательств, а именно: было доказано, что племянник проживает в одной квартире с престарелой матерью служащего, которую тот согласно ст.ст. 87, 88 Семейного кодекса Российской Федерации обязан содержать.

Несмотря на развитие действующего законодательства, до настоящего времени имеются недостатки, негативно влияющие на полноту мер, используемых для предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

В указанной ситуации по результатам рассмотрения представления прокуратуры города комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов рекомендовано уволить заместителя председателя Комитета С. за утрату доверия, данное решение поддержано председателем Комитета и согласовано вице-губернатором Санкт-Петербурга. С. оформил больничный лист и подал заявление об увольнении по собственному желанию. Поскольку в период временной нетрудоспособности увольнение работника по инициативе администрации не допускается, С. уволен по собственному желанию.

Внесение изменений в федеральное законодательство, устанавливающих порядок увольнения служащего в период временной нетрудоспособности за утрату доверия за совершение коррупционного правонарушения, обеспечит соблюдение принципа

неотвратимости ответственности, закрепленного в ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Статьей 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции отнесено принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение самих государственных и муниципальных служащих к более активному участию в противодействии коррупции.

В соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» руководителями федеральных государственных органов на подразделения служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) возложено, в том числе, обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов.

Вместе с тем работники данных подразделений не обладают информацией, необходимой для качественного исполнения данной обязанности.

Так, согласно п.16 Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30.05.2005 № 609, к личному делу гражданского служащего приобщается собственноручно заполненная и подписанная анкета. При этом ее форма, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.05.2005 № 667-р, предусматривает включение в автобиографию сведений о дате и месте рождения, домашнем адресе и месте работы только супруга (супруги) и близких родственников — детей, родителей, братьев и сестер. Требование о представлении в период прохождения службы информации об изменении указанных данных, а также соответствующих сведений в отношении лиц, находящихся в свойстве, по отношению к которым согласно антикоррупционному законодательству также может возникнуть конфликт интересов, не предусмотрено.

Установление обязанности представления данных сведений повысит качество контроля со стороны кадрового подразделения за соблюдением служащими требований законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов.

Прокуратурой Санкт-Петербурга в ходе осуществления надзора выявлялись факты выполнения должностными лицами государственных функций в отношении организаций, учредителями которых они являлись, но ценные бумаги в установленном порядке были переданы в доверительное управление.

Вступившая с 3 декабря 2011 г. в силу ст. 12.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» расценивает передачу ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление как предотвращение конфликта интересов.

В связи с чем меры прокурорского реагирования к данным лицам не применялись.

Однако фактически после совершения действий, предписанных федеральным законодательством, конфликт интересов не исчезает, поскольку должностное лицо продолжает получать доход от ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях, т. е. присутствуют все признаки, установленные ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

В связи с чем было бы логично исключить данную взаимосвязь.

Полагаю, что совершенствование действующих нормативных правовых актов будет способствовать укреплению законности в сфере противодействия коррупции.

Н. И. ЧЕЧКО,

*начальник отдела надзора
(за исполнением законодательства
о противодействии коррупции)
военной прокуратуры
Западного военного округа*

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВОЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Военная прокуратура Западного военного округа осуществляет надзор в воинских формированиях в 25 субъектах Российской Федерации.

В Западном военном округе дислоцируется более 1300 войсковых частей и организаций, численностью 350 тыс. чел.

Более 150 отделов военных комиссариатов осуществляют призыв граждан на военную службу.

Военным прокурорам Западного военного округа поднадзорно более 249 военных представительств Министерства обороны Российской Федерации, аккредитованных и контролирующих производство продукции военного назначения на более, чем 775 предприятиях оборонно-промышленного комплекса и иных, выполняющих работы по государственным контрактам (более 100 входят в ОАО «Оборонсервис»).

В 2014 году в целях обеспечения безопасности государства заключено свыше 900 контрактов на сумму превышающую 1 трлн р., в соответствии с которыми до конца 2015 года в войска планируется поставить более 2,5 тыс. единиц вооружения, военной и специальной техники, в том числе 14 самолетов, 70 вертолетов, 7 зенитно-ракетных комплексов, 5 радиолокационных станций, 1500 единиц автомобильной и спецтехники.

В 2014—2016 гг. судостроительными предприятиями городов Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода и Ленинградской области в ВМФ планируется поставить 61 морское судно, в том числе 7 больших подводных лодок.

Одной из приоритетных задач в 2014 году и текущем году нами определено обеспечение законного и эффективного расходования более 100 млрд р., выделенных на оказание услуг по питанию, банно-прачечному обслуживанию, санитарному содержанию объектов казарменно-жилищного фонда.

В 2014 году в сфере противодействия коррупции проведено 810 проверок, которыми выявлено свыше 2,5 тыс. нарушений закона, для устранения которых внесено 455 представлений, принесен 81 протест. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования 980 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, 318 объявлены предостережения о недопустимости нарушения закона, 185 материалов проверок направлены в следственные органы в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по результатам рассмотрения которых возбуждено 146 уголовных дел. Выявлен причиненный государству ущерб на сумму более 1 млрд р., реально возмещено более 100 млн р.

Названных результатов удалось добиться благодаря, в том числе, постоянному и конструктивному взаимодействию с территориальными и специализированными прокуратурами, органами государственной безопасности и внутренних дел, контрольно-надзорными органами и общественностью.

В 2014 году военной прокуратурой округа проведено два координационных совещания, три межведомственных совещания, более 70 рабочих встреч с привлечением должностных лиц названных органов. В рамках этих мероприятий нами определены наиболее коррупциогенные направления (аутсорсинг, военкоматы, ГОЗ).

Во исполнение поручения Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25.02.2010 № 73/1-46с-2010 и приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 18.11.2014 № 637 «О мерах по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере оборонно-промышленного комплекса» как в военной прокуратуре округа, так и в военных прокуратурах гарнизонов совместными распоряжениями правоохранительных органов по субъектам Российской Федерации с целью контроля и качественного надзора за исполнением государственного оборонного заказа созданы и функционируют межведомственные рабочие группы.

В связи с этим налажено продуктивное взаимодействие с территориальными прокуратурами.

В частности, в конце 2014 года совместно с прокуратурой Ленинградской области проведена проверка в отношении должностных лиц военного представительства Министерства обороны Российской Федерации и ФГУП <...>.

В ходе проверки установлено, что директор предприятия Д. в течение четырех лет заключал фиктивные договоры аренды дорогостоящих автомобилей, принадлежащих на праве собственности начальнику военного представительства А. и его ведущему специалисту К. Со счетов предприятия за «лжеаренду» должностным лицам военного представительства, аккредитованного на названном предприятии, было перечислено более 1,2 млн р. (17.09.2014 по данному факту возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 160 УК РФ).

Должностные лица военного представительства Министерства обороны Российской Федерации по представлению военной прокуратуры представлены к увольнению с военной службы в связи с утратой доверия.

Тесное взаимодействие с органами безопасности в войсках и контрольно-ревизионными органами позволило в 2014 году выявить организованную группу во главе с начальником службы <...> округа полковником К., которая только в течение одного года похитила горюче-смазочных материалов на сумму более 89 млн р. Грамотно спланированные мероприятия в рамках оперативно-розыскной деятельности позволили уже на стадии про-

курорской проверки определить механизм совершения хищения топлива, лиц, причастных к этому, а также разыскать имущество, приобретенное подозреваемыми на вырученные деньги. Проведенная работа позволила незамедлительно после возбуждения уголовного дела наложить арест на имущество и денежные средства виновных лиц на сумму более 19 млн р.

К. и иные лица осуждены к длительным срокам лишения свободы, арестованное имущество конфисковано, государству возмещено более 30 млн р.

Не могу не отметить положительного и действенного информационного взаимодействия в сфере противодействия коррупции с Межрегиональным управлением Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу. Только в 2014 году по поручению военной прокуратуры округа проведено более 20 проверок, восемь углубленных финансовых расследований, шесть материалов направлено инициативно в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Между военной прокуратурой округа и Росфинмониторингом заключено соглашение о постоянном мониторинге основных предприятий и заводов, осуществляющих поставку, ремонт и обслуживание военной техники, с целью отслеживания целевого использования бюджетных средств и недопущения вывода активов за рубеж.

Одной из проверок, проведенных во взаимодействии с территориальными правоохранительными органами и Росфинмониторингом, было установлено, что Департамент госзаказа Минобороны России заключил контракт на сумму более 89 млн р. на поставку якорных цепей для нужд Северного флота с организацией, которая каких-либо производственных мощностей и ресурсов не имела. «Предприимчивые» коммерсанты, воспользовавшись этим, приобрели за 18 млн р. контрафактные (не соответствующие ГОСТу) цепи в Китайской Народной Республике, а более 60 млн р. перевели на аффилированные фирмы-однодневки и обналичили. Возбуждено и расследуется уголовное дело.

Эффективное взаимодействие с органами безопасности в войсках, управлениями экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России, Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу позволило в 2013 году выявить преступную группу, состоящую из должностных лиц Минобороны России, руководителей коммерческих структур и руководите-

лей одного из субхолдингов ОАО <...> — ОАО <...>. Названные лица добились привлечения к исполнению государственных контрактов подконтрольных им организаций и под видом ремонта боевой техники похитили более 300 млн р. Фактически же техника для ремонта даже не выходила из боксов. Не скрывая своего преступного достатка эти лица стали жить на широкую ногу, приобретая дорогостоящие автомобили и объекты недвижимости. Возбуждены и расследуются уголовные дела.

Особого внимания требует ситуация с исполнением **государственного оборонного заказа в сфере капитального строительства.**

Только в текущем году на капитальный ремонт базовых военных городков и иных объектов недвижимости на территории округа выделено более 50 млрд р.

Коррупция в этой сфере оказывает крайне негативное, разлагающее влияние на воинские коллективы. Особенно в такой области, связанной с реализацией военнослужащими своих социальных прав, как обеспечение жильем.

В конце 2014 года возбуждено уголовное дело в отношении начальника Центра заказчика-застройщика внутренних войск МВД России, который при заключении государственного контракта на постройку двух жилых домов в Санкт-Петербурге для военнослужащих допустил завышение цены контракта, чем причинил государству ущерб в размере более 340 млн р.

При взаимодействии с УФНС по Санкт-Петербургу также получены положительные результаты. Благодаря такому сотрудничеству в 2014 году в три раза увеличилось число выявленных нарушений, допущенных должностными лицами, обязанными представлять сведения о своих доходах. По результатам таких проверок 18 должностных лиц уволено в связи с утратой доверия, более 300 привлечено к дисциплинарной ответственности.

В частности, проверкой в Главном командовании ВМФ установлено, что заместитель начальника отдела кораблестроения ВМФ К., помимо сокрытия факта наличия в собственности супруги двух квартир в Санкт-Петербурге, с 2010 года входил в состав учредителей коммерческой судостроительной организации, которая выполняла работы для нужд ВМФ. Он получал крупные дивиденды от названной организации, а кроме того, являясь ответственным должностным лицом за подготовку и заключение госконтрактов, лоббировал интересы подконтрольной ему орга-

низации. Решением аттестационной комиссии К. уволен с военной службы в связи с утратой доверия.

На должном уровне организовано взаимодействие и понимание задач с военным следственным управлением по Западному военному округу. Работа прокуратуры не заканчивается с направлением материалов в порядке ст. 37 УПК РФ. В ходе предварительного следствия постоянно проводятся оперативные совещания с привлечением оперативных работников, обсуждаются проекты процессуальных документов. Это позволило расследовать в 2014 году более 160 уголовных дел коррупционной направленности. Решениями судов осуждено более 80 должностных лиц.

Так, признан виновным и осужден главный топограф Минобороны России, который путем мошенничества похитил квартиру в г. Москве стоимостью более 18 млн р.

За получение взятки осужден начальник <...> НИИ Минобороны России, который передал для работы в коммерческих структурах подводный исследовательский аппарат «Тайгер». Решением суда ему назначено наказание в виде штрафа в размере более 19 млн р. и конфискован личный автомобиль.

Не прекращается работа по пресечению фактов коррупции в военных комиссариатах.

В 2014 году возбуждено 13 уголовных дел. За два месяца текущего года по результатам надзорных проверок уже возбуждено и расследуется три уголовных дела в отношении должностных лиц военных комиссариатов Костромской и Орловской областей, которые в 2013—2014 гг. за денежное вознаграждение в размере от 100 до 160 тыс. р. незаконно освобождали граждан от призыва.

В мае 2014 года на базе военной прокуратуры округа под руководством Главного военного прокурора проведен совместный семинар Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Республики Беларусь на тему противодействия коррупционным правонарушениям в войсках и воинских формированиях.

В декабре 2014 года проведены учебно-методические сборы заместителей военных прокуроров гарнизонов, ответственных за противодействие коррупции, в которых приняли участие, в том числе, руководство УФНС по СПб и преподаватели Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Разработка мер по противодействию коррупции прежде всего в целях устранения ее коренных причин и реализация таких мер в

контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью.

Надеюсь, что сегодняшнее обсуждение поможет совершенствовать механизмы нашего взаимодействия, которые позволят эффективнее решать задачи укрепления законности и правопорядка.

ДИСКУССИЯ, ОБМЕН ОПЫТОМ

В. Э. ПЕТРОВ,

старший помощник

Северо-Западного транспортного прокурора

по надзору за исполнением

законодательства о противодействии коррупции

ОРГАНИЗАЦИЯ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕ- ЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ И ПРЕСЕЧЕНИИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В Северо-Западной транспортной прокуратуре (СЗТП) деятельность по осуществлению надзора за оперативно-розыскной деятельностью (ОРД) построена в соответствии с требованиями приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» и от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Приоритетным направлением надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции на транспорте и в таможенной сфере в 2014 году являлся надзор за исполнением оперативными подразделениями поднадзорных органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов требований законодательства о выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений против интересов службы.

Проведенные уполномоченными прокурорами Северо-Западной транспортной прокуратуры проверки материалов оперативно-розыскной деятельности, в том числе осуществляемой по уголовным делам коррупционной направленности, показали, что поднадзорными прокуратуре органами необходимые оперативно-розыскные мероприятия, предусмотренные законодательством об ОРД, проводятся, оперативное сопровождение осуществляется по всем уголовным делам данной категории.

В ходе прокурорского надзора за ОРД, проводимой в целях выявления преступлений коррупционной направленности, уполномоченными транспортными прокурорами на системной основе проверяются дела оперативного учета (ДОУ) в подразделениях по экономической безопасности и противодействию коррупции органов внутренних дел на транспорте, в подразделениях Службы по противодействию коррупции Северо-Западного и Центрального таможенных управлений (СПК СЗТУ и ЦТУ). Изучаются и иные материалы ОРД.

Итоги этих проверок обобщаются и анализируются.

Так, анализ результатов проведенных проверок показал, что к факторам, снижающим эффективность выявления коррупционных преступлений в таможенной сфере, относятся кадровая ротация в подразделениях СПК и невысокий профессиональный уровень сотрудников этих подразделений. Кроме того, значительная часть сотрудников СПК Северо-Западного таможенного управления не имеет необходимого опыта проведения оперативно-розыскной деятельности. Высокая степень латентности коррупционных преступлений на транспорте и в таможенной сфере свидетельствует о недостаточно эффективной работе оперативных подразделений органов внутренних дел на транспорте. Уголовные дела коррупционной направленности, например, в сфере жилищно-коммунального комплекса, государственных и муниципальных закупок, использования государственного и муниципального имущества по результатам ОРД не возбуждались.

Прокурорскими проверками устанавливались факты неисполнения и несвоевременного исполнения в ходе производства по ДОУ намеченных оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ). Одной из причин этого является отсутствие надлежащего ведомственного контроля за качеством и своевременностью исполнения плановых мероприятий по ДОУ анализируемой категории. Оперативная работа по этим делам зачастую не отвечает задачам, предусмотренным ст. 2 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», и целям противодействия коррупционным проявлениям на объектах транспорта и в таможенной сфере Северо-Западного транспортного региона.

В основном допущенные нарушения, которые были выявлены уполномоченными прокурорами в ходе проверок соблюдения законодательства об ОРД в деятельности УЭБиПК УТ МВД России по СЗФО, а также СПК СЗТУ и ЦТУ при проведении оперативно-розыскных мероприятий и документировании их результа-

тов, являются следствием формального подхода к проведению этих мероприятий.

Так, аппаратом прокуратуры в ходе проверок в УЭБиПК УТ МВД России по СЗФО выявлены нарушения, выразившиеся в ненадлежащем планировании ОРМ по ДООУ (без учета сведений о разрабатываемых фигурантах) и в невыполнении запланированных мероприятий.

Как уже было отмечено, причиной недостаточно высокой результативности работы по выявлению коррупционных преступлений в органах внутренних дел на транспорте и в таможенных органах, помимо кадровых вопросов, является ненадлежащий ведомственный контроль.

Так, руководством оперативных подразделений органов внутренних дел и таможенных органов должный ведомственный контроль за организацией и проведением ОРМ зачастую не осуществляется, выполнение указаний и устранение выявленных нарушений не всегда контролируется (в частности, устанавливались факты, когда оперативными сотрудниками запланированные мероприятия не проводились, указания руководства в предусмотренные сроки и в полном объеме не исполнялись).

Для устранения выявленных нарушений применялся широкий спектр мер прокурорского реагирования: уполномоченными прокурорами приносились протесты на незаконные решения о прекращении ДООУ и иных оперативно-служебных материалов, вносились требования, а также представления.

Необходимо отметить положительно зарекомендовавшую себя эффективную практику внесения обобщенных представлений по результатам анализа состояния законности в данной сфере (как аппаратом СЗТП, так и транспортными прокурорами на правах районных).

Например, по результатам рассмотрения только 2 представлений об устранении нарушений законодательства об ОРД 33 должностных лица, в том числе 12 руководителей подразделений УЭБиПК УТ МВД России по СЗФО, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Уделяется повышенное внимание и эффективности принятых мер прокурорского реагирования.

Так, неисполненных актов прокурорского реагирования, случаев отказа прокурорам в удовлетворении их требований, содержащихся в актах прокурорского реагирования, в 2014 году не имелось.

Однако выявление нарушений в данной сфере и привлечение к ответственности лиц, их допустивших, не является самоцелью. Основной задачей для СЗТП является работа по недопущению таких нарушений поднадзорными органами, осуществляющими ОРД. Для этого СЗТП в 2014 году активно применялся комплекс мер координационного характера.

Так, с учетом актуальности данной проблематики вопросы борьбы с преступностью в части противодействия коррупции обсуждались в Северо-Западной транспортной прокуратуре 19.09.2014 на межведомственном совещании и 28.11.2014 на координационном совещании руководителей правоохранительных органов Северо-Западного транспортного региона. По результатам обсуждения предусмотрены меры по повышению эффективности проводимой на данном направлении работы.

Кроме того, эти вопросы обсуждались на ежеквартальных заседаниях межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции.

С положительной стороны можно отметить практику проведения семинарских занятий (как на уровне районного звена, так и в аппарате с привлечением оперативных сотрудников линейных подразделений ОВД на транспорте и региональных таможен). В частности, в 2014 году проводился семинар-совещание с участием преподавателей Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Учитывая, что одной из причин допускаемых при осуществлении ОРД нарушений закона является низкий уровень подготовки сотрудников этих подразделений, в 2015 году Северо-Западной транспортной прокуратурой повышенное внимание будет уделяться проведению совместных семинаров, иных мероприятий координационного характера.

Принимаемый СЗТП комплекс мер координационного и надзорного характера оказал определенное позитивное влияние на состояние законности в Северо-Западном транспортном регионе.

С положительной стороны можно оценить тот факт, что значительные усилия правоохранительных органов Северо-Западного транспортного региона в 2014 году сконцентрированы на выявлении и пресечении наиболее опасной категории коррупционной преступности — фактах взяточничества. В указанный период всего выявлено 142 преступления, связанных со взяточничеством (АППГ — 84). Качественно изменилась и структура

коррупционной преступности этой категории. Так, в 2013 году к уголовной ответственности привлечено 52 взяткодателя и лишь 31 взяткополучатель, в 2014 году выявлено 80 преступлений, предусмотренных ст. 290 УК РФ, и 62 преступления, предусмотренных ст. 291 УК РФ.

Однако несмотря на активизацию в целом по УТ МВД России по СЗФО оперативно-розыскной деятельности по выявлению фактов получения взяток, в ряде линейных подразделений в 2014 году не выявлено ни одного факта взяточничества. При этом по-прежнему существенное количество уголовных дел возбуждается в отношении взяткодателей, пытавшихся дать взятки должностным лицам органов внутренних дел в небольших размерах.

Допускаемые нарушения, ошибки и просчеты при проведении ОРД не позволяют в полной мере реализовать предоставленные законом полномочия для выявления коррупционных преступлений.

Например, имели место факты, когда в результате ненадлежащего планирования оперативно-розыскных мероприятий, тактических просчетов фигуранты оперативной разработки избегали привлечения к уголовной ответственности.

Таким образом, анализ деятельности в 2014 году оперативных подразделений органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов, поднадзорных Северо-Западной транспортной прокуратуре, по выявлению, пресечению и раскрытию коррупционных преступлений свидетельствует, что, несмотря на усиление прокурорского надзора в этой сфере (в 2014 году внесено в два раза больше актов прокурорского реагирования по материалам ОРД, чем в 2013 году) и регулярное проведение мероприятий координационного характера (в 2014 году проведено 40 координационных и 20 межведомственных совещаний руководителей правоохранительных органов по вопросам борьбы с коррупцией, в том числе 2 координационных и 2 межведомственных совещания при Северо-Западном транспортном прокуроре), кардинального улучшения этой работы не произошло.

С учетом этого Северо-Западной транспортной прокуратурой в 2015 году будет продолжена активная работа с упором на принятие мер координационного характера, направленных прежде всего на повышение эффективности ОРД в сфере противодействия коррупции, а также предотвращение нарушений названного законодательства сотрудниками оперативных подразделений поднадзорных органов, осуществляющих ОРД.

М. А. ЛЮБАВИНА,
*профессор Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент*

ОПЕРАТИВНЫЙ ЭКСПЕРИМЕНТ И ПРОВОКАЦИЯ ВЗЯТКИ: ВОПРОСЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОЦЕНКИ

В большинстве случаев факт получения должностным лицом взятки выявляется и фиксируется в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий. А именно при проведении оперативно-розыскного эксперимента. При этом, как правило, обвиняемые выдвигают версию о имевшей место провокации получения взятки. Поскольку доказательства, полученные в результате оперативно-розыскного эксперимента, имеют чрезвычайно важное значение, в каждом конкретном случае необходима уголовно-правовая оценка действий участников оперативно-розыскного мероприятия с точки зрения наличия в их действиях как признаков преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ, так и нарушения положений Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий являются, в том числе: 1) наличие возбужденного уголовного дела; 2) ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Следовательно, если оперативный эксперимент, имитирующий дачу взятки, проводится на законных основаниях, должностное лицо частично реализовало свой умысел, совершив действия, которые содержат признаки приготовления к получению взятки. На этапе начала оперативного эксперимента, при наличии законных оснований, уголовно наказуемая провокация взятки исключается, так как цель в данном случае — изобличение лица, совершающего приготовление к преступлению или покушение на преступление, а не искусственное создание доказательств либо шантаж как это

предусмотрено в ст. 304 УК РФ. Если в процессе оперативного эксперимента должностное лицо реализует свой умысел на получение взятки, его действия квалифицируются по ст. 290 УК РФ, а задокументированная информация служит доказательством вины.

Но может возникнуть ситуация, при которой в ходе оперативного эксперимента, проводимого на законных основаниях, должностное лицо по каким-либо причинам (возможно, что-то заподозрив) отказывается принять взятку. Дальнейшие события могут развиваться в трех направлениях: 1) проведение оперативного эксперимента прекращается; 2) участник оперативного эксперимента уговаривает должностное лицо, которое соглашается и принимает взятку; 3) участник оперативного эксперимента делает вид, что отказался от намерения дать взятку, а сам втайне от должностного лица подбрасывает ценности.

Единственно правильным в рассматриваемых ситуациях является первый вариант поведения участника эксперимента.

В третьей ситуации усматриваются все признаки преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ, поскольку отсутствует согласие должностного лица на получение взятки, а целью становится искусственное создание доказательств. Ссылка на ложно понятые интересы службы, связанные с изобличением потенциального коррупционера, в этом случае значения не имеет, так как не мотив, а цель является обязательным признаком состава преступления.

Наиболее сложной с точки зрения уголовно-правовой оценки является вторая ситуация, поскольку необходимо решать вопрос о наличии или отсутствии добровольного отказа со стороны должностного лица от получения взятки. Если будет установлено, что имел место добровольный отказ от преступления, то придется констатировать, что под воздействием участника оперативного эксперимента у должностного лица вновь возник умысел на совершение преступления. Следовательно, имеет место нарушение требований ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которой органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий. Об отсутствии состава преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ, свидетельствуют изначальное отсутствие цели создания искусственных доказательств, ранее высказанное должностным лицом предложение или требование дачи взятки и передача цен-

ностей после полученного согласия. Отсутствуют в действиях сотрудников правоохранительных органов и признаки превышения должностных полномочий в связи с отсутствием предусмотренных в ст. 286 УК РФ последствий — существенного нарушения прав либо законных интересов граждан или организаций либо нарушения охраняемых законом интересов общества или государства. Однако доказательства, полученные в ходе проведения эксперимента, в таком случае будут признаны судом недопустимыми в связи с нарушением требований ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Должностное лицо либо лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, при отсутствии иных достаточных доказательств подлежит освобождению от уголовной ответственности за отсутствием состава преступления, что согласуется с позицией Европейского Суда по правам человека¹.

Об отсутствии добровольного отказа от получения взятки могут свидетельствовать обстоятельства, подтверждающие вынужденность прекращения преступной деятельности либо ее приостановления до более удобного случая.

Не исключены случаи, когда до проведения оперативного эксперимента, при наличии информации о том, что должностное лицо «живет не по средствам» и предположительно берет взятки, совершаются действия по склонению должностного лица к получению взятки и согласие на получение взятки получается в результате его склонения к совершению преступления. Если обстоятельства свидетельствуют о том, что без вмешательства сотрудников правоохранительных органов умысел на получение взятки у должностного лица не возник бы и преступление не было бы совершено, имеет место провокация преступления. Но состав преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ, в действиях сотрудников правоохранительных органов отсутствует, поскольку отсутствует цель искусственного создания доказательств или шантажа и передача ценностей происходит после согласия должностного лица получить взятку. Указанные действия совершаются в нарушение требований ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», и доказательства, полученные в результате проведения оперативного эксперимента, будут признаны недопустимыми.

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 5 февраля 2008 г. Дело «Раманаускас (Ramanauskas) против Литвы» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

М. А. ГРИГОРЬЕВА,
*доцент кафедры Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

АНАЛИЗ ПРОКУРОРОМ МАТЕРИАЛОВ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

На фоне общего противодействия преступности противодействие преступлениям коррупционной направленности имеет особую актуальность и значимость, в связи с чем прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции отнесен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» к приоритетным направлениям прокурорской деятельности.

Представляется уместным привести мнение Президента Российской Федерации В. В. Путина, который полагает, что «коррупция, прежде всего, влияет не на экономическое развитие, а на общественно-политическое состояние в стране, так как теряется доверие людей к органам власти. Если люди считают, что органы власти коррумпированы, то это доверие стремится к нулю»¹. Нельзя не согласиться с подобным утверждением. Выявление и раскрытие преступления коррупционной направленности становится событием в городе, районе, субъекте Российской Федерации или стране в целом. Одной из причин этого является то, что должностные лица пользуются особым доверием людей, представляя собой «проводников» государственной политики и закона, и совершение ими должностных преступлений подрывает авторитет конкретного государственного органа, органа местного самоуправления, государственной власти в целом, вызывает общественный резонанс.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка в докладе Федеральному Собранию Российской Федерации 29 апреля 2014 г., характеризуя мероприятия, проводимые в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции,

¹ Министерство внутренних дел Российской Федерации : сайт. URL: [https://mvd.ru/ anticorr](https://mvd.ru/anticorr) (дата обращения: 26.02.2015).

отметил, что меры уголовно-правового характера играют важную роль в борьбе с коррупцией, акценты в работе оперативных служб правильно смещены в сторону выявления фактов получения взяток. В этом же убеждают их усилия по выявлению и пресечению коррупционных деяний, совершаемых в составе организованных преступных групп и сообществ. За получение взяток возбуждены уголовные дела в отношении ряда высокопоставленных чиновников. Однако надзорные проверки свидетельствуют и о нарушениях в деятельности правоохранительных органов. Негативная практика прошлых лет полностью не изжита.

Информация, размещенная на портале правовой статистики Генеральной прокуратуры, говорит о снижении числа зарегистрированных преступлений коррупционной направленности (отдельных их видов), а также уменьшении количества преступлений коррупционной направленности, уголовные дела о которых направлены в суд, в то же время этому сопутствует, как видно из представленной таблицы, рост числа нераскрытых преступлений коррупционной направленности¹.

Данные портала правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации		
Зарегистрировано преступлений:		
	2013 г.	2014 г.
ст. 285 УК РФ	3084	2280 (-26%)
ст. 290 УК РФ	6710	5945 (-11,4%)
ст. 291 УК РФ	4811	5866 (+21,9%)
Предварительно расследовано преступлений:		
	2013 г.	2014 г.
ст. 285 УК РФ	2641	1798 (-31,9%)
ст. 290 УК РФ	6366	5656 (-11,2%)
ст. 291 УК РФ	4553	5803 (+27,5%)
Количество преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд:		
	2013 г.	2014 г.
ст. 285 УК РФ	2371	1261 (-46,8%)
ст. 290 УК РФ	6172	5501 (-10,9%)
ст. 291 УК РФ	3864	4979 (+28,9%)
Не раскрыто преступлений:		
	2013 г.	2014 г.
ст. 285 УК РФ	106	133 (+25,5%)
ст. 290 УК РФ	119	107 (-10,1%)
ст. 291 УК РФ	95	147 (+54,7%)

¹ URL: http://crimestat.ru/offenses_map (дата обращения: 26.02.2015).

Вместе с тем в интервью «Российской газете» 27 апреля 2013 г. Генеральный прокурор Российской Федерации все же констатировал, что «число выявленных преступлений этой направленности не соответствует реальному уровню коррупционной преступности в стране. Коррупция поразила ряд управленческих процессов, прежде всего в сфере распределения бюджетных средств в рамках государственного заказа, совершения операций с имуществом, находящимся в федеральной и муниципальной собственности, осуществления контролирующих функций в отношении субъектов предпринимательской деятельности».

Результаты проводимого нами перманентного анализа судебно-следственной практики показывают, что следственные подразделения правоохранительных органов испытывают значительные трудности, допускают ошибки на всех стадиях уголовного судопроизводства по делам о преступлениях коррупционной направленности (к таковым можно отнести сложности доказывания умысла на получение взятки, предмета коммерческого подкупа; доказывания правового статуса субъектов преступлений коррупционной направленности; ошибочное определение нормативных правовых актов, регламентирующих полномочия должностных лиц, и т. п.).

Опыт преподавания на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации позволяет констатировать, что и отдельные прокуроры, надзирающие за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания (в особенности те, кто не имеет личного опыта организации расследования преступлений коррупционной направленности и участия в их расследовании), испытывают затруднения при анализе материалов проверок сообщений и материалов уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности. Сказанное связано с недостаточным владением прокурорами криминалистическими методиками расследования преступлений коррупционной направленности, содержащими рекомендации по организации и осуществлению расследования отдельных видов преступлений названной категории, что нередко не позволяет прокурорам своевременно выявлять пробелы в системе доказательств, приводит к ошибкам в оценке фактических данных, имеющихся в материалах уголовных

дел, не позволяет выявить недостатки предварительного расследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Рядом сотрудников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проведены исследования теоретико-прикладного характера, посвященные анализу прокурором материалов уголовного дела, которые показали, что прокуроры испытывают острую необходимость в методических рекомендациях по общим вопросам подобного анализа и анализу материалов уголовных дел о преступлениях определенных видов (разновидностей), а также что подход к указанному анализу должен быть комплексным и заключаться в сочетании уголовно-правового, уголовно-процессуального и криминалистического аспектов¹.

Прикладные аспекты анализа прокурором материалов уголовных дел о преступлениях конкретных видов (разновидностей) также являлись предметом отдельных исследований².

¹ Криминалистический анализ и оценка прокурором материалов уголовного дела : монография / Н. А. Данилова, В. Н. Исаенко, О. Н. Коршунова, Т. Г. Николаева ; отв. ред. В. Н. Исаенко ; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. С. 12 ; Григорьева М. А., Данилова Н. А. Криминалистика в деятельности прокурора: вопросы теории и практики // Российский следователь. № 6, 2014. С. 3—8.

² См.: Григорьева М. А. Алгоритм действий прокурора при поступлении уголовного дела о нарушении правил безопасности при ведении строительных работ // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях : материалы междунар. науч.-практ. конференции, 29—30 октября 2009 г., Тюмень, 2010. С. 211—214 ; Её же. Анализ и оценка прокурором материалов уголовных дел о взяточничестве // Криминалистика. 2013. № 1 (12). С. 72—77 ; Данилова Н. А., Прокофьева Н. В. Анализ прокурором материалов уголовного дела о злоупотреблении должностными полномочиями, совершенном сотрудником правоохранительного органа // Криминалистика. 2012. № 2 (11). С. 79—85 ; Данилова Н. А., Елагина Е. В., Николаева Т. Г. О некоторых аспектах анализа и оценки прокурором материалов проверки сообщения о преступлении // Вестник Орловского государственного университета. 2013. Вып. 3. С. 11—15 ; Данилова Н. А. Анализ и оценка прокурором материалов уголовного дела о невыплате заработной платы : конспект лекции. СПб., 2013. 36 с. ; Исаенко В. Н. Криминалистическая подготовка прокурорских работников, участвующих в уголовном судопроизводстве // Законность. 2011. № 6. С. 3—7 ; Её же. Методика прокурорского надзора за исполнением закона при расследовании преступлений // Законность. 2012. № 7. С. 10—14 ; Её же. Криминалистические аспекты деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве // Криминалистика. 2011. № 2 (9). С. 17—21 ; Её же. Криминалистическое содержание методики прокурорского надзора за исполне-

В продолжение указанных научно-практических разработок представляется возможным предложить рекомендации по анализу прокурором материалов уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности.

Особую сложность представляет структура рассматриваемых рекомендаций. В первую очередь это обусловлено тем, что деятельность прокурора, получившего материалы проверки сообщения, уголовное дело о преступлении коррупционной направленности, носит многоаспектный характер. Она направлена на проверку не только результатов расследования, доказанности всех обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ, обоснованности обвинительного тезиса, но и надлежащей квалификации инкриминируемого деяния, а также соблюдения требований уголовно-процессуального закона в ходе предварительного следствия.

Исходя из этого можно предположить, что структура рекомендаций по анализу прокурором материалов проверок сообщений, уголовных дел наряду с криминалистическими должна включать уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты. Думается, что при таком подходе разработка подобных рекомендаций по анализу прокурором материалов уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности — удел коллектива авторов, являющихся представителями науки уголовного права, уголовного процесса и криминалистики. Итогом такой работы будет являться межпредметное исследование, где положения науки уголовного права и уголовного процесса найдут реализацию в содержании криминалистических рекомендаций, адресованных прокурору.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что структурно рекомендации по анализу прокурором материалов уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности могут включать следующие части:

- 1) уголовно-правовая и криминалистическая характеристика преступлений коррупционной направленности;
- 2) анализ прокурором материалов проверок сообщений о преступлениях коррупционной направленности;
- 3) анализ прокурором материалов уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности;

4) выявление и устранение прокурором типичных недостатков расследования преступлений коррупционной направленности.

В настоящее время в целях проведения занятий по криминалистике на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (на потоках прокуроров, надзирающих за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания) нами разработаны и используются криминалистические рекомендации по анализу прокурором материалов проверок сообщений, уголовных дел об отдельных видах преступлений коррупционной направленности (получение взятки, дача взятки, посредничество во взяточничестве, коммерческий подкуп, злоупотребление должностными полномочиями, служебный подлог).

Названные рекомендации представляют собой криминалистические программы анализа прокурором материалов проверок сообщений, уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, используя которые прокурор сможет проверить, все ли обстоятельства конкретного преступления коррупционной направленности установлены, какими доказательствами они подтверждаются, оценить эти доказательства с точки зрения относимости, допустимости, достоверности и достаточности, а также установить, какие из обстоятельств нуждаются в дополнительной проверке.

А. М. ФЕОКТИСТОВ,
*начальник отдела по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции прокуратуры
Ленинградской области*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

1. При проведении проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции в части исполнения запретов и ограничений при необходимости получения сведений о счетах государственных служащих мы сталкиваемся с отказами кредитных организаций (банков) в предоставлении запрашиваемых сведений со ссылкой на ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1

«О банках и банковской деятельности». Данная статья отражает исчерпывающий перечень государственных структур, имеющих право на получение информации, Генеральная прокуратура Российской Федерации в данный перечень не включена.

Так, в рамках проверки и.о. прокурора области направлен запрос от 17.07.2014 в филиал акционерного коммерческого банка <...> о предоставлении сведений о счетах и вкладах супруги руководителя учреждения, подведомственного органам исполнительной власти Ленинградской области.

Письмом управляющего филиала акционерного коммерческого банка <...> в Санкт-Петербурге П. в предоставлении информации отказано со ссылкой на ст. 857 ГК РФ, ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

По данному факту заместителем прокурора области в Дзержинский районный суд г. Санкт-Петербурга направлено исковое заявление, в удовлетворении которого, несмотря на аналогичную положительную судебную практику по другим субъектам Российской Федерации, судом отказано. В настоящее время решается вопрос об обжаловании решения суда в апелляционном порядке.

Вместе с тем для решения данного проблемного вопроса необходимо включить органы прокуратуры в перечень, приведенный в ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», как субъекта получения данных, составляющих банковскую тайну.

2. В соответствии со ст. 11. Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 1012 ГК РФ «Договор доверительного управления имуществом»).

В соответствии с законодательством вышеуказанный договор не требует государственной регистрации, составляется в простой письменной форме и в некоторых случаях носит фиктивный характер. Вместе с тем на практике государственный или муниципальный служащий через доверенное лицо сохраняет доступ к управлению коммерческой организацией, что создает благоприятные условия для конфликта интересов.

Решение проблемы лежит в законодательной плоскости, необходимо внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «О противодействии коррупции».

3. В рамках осуществления так называемых общенадзорных проверок профильный отдел прокуратуры области работает в тесном взаимодействии с правоохранительными органами, являющимися субъектами оперативно-розыскной деятельности. Легализовать полученную информацию и приобщить (либо использовать ее) в рамках общенадзорной проверки не представляется возможным.

Существующая Инструкция предполагает передачу информации только для решения вопроса о возбуждении уголовного дела либо в рамках исполнения поручения по уголовному делу, вместе с тем многие результаты могли бы быть полезны при общенадзорных проверках.

4. В настоящее время представляется проблемным вопросом реализация Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В соответствии со ст. 3 данного Федерального закона лицо, замещающее (занимающее) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 настоящего Федерального закона, обязано ежегодно в сроки, установленные для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (су-

пруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

При проверке сведений о доходах наш отдел сталкивается с проблемой доказывания приобретения недвижимости на нетрудовые — коррупционные доходы. Так, при совокупном доходе чиновника в размере 3—5 млн р. им может быть приобретен земельный участок или иная недвижимость на всю сумму, при этом в соответствии с законодательством требования по предоставлению сведений о расходах на него не распространяются.

Таким образом, в настоящее время данная норма законодательства является нерабочей и требует доработки на законодательном уровне.

5. При опротестовании приказов председателей комитетов правительства области об утверждении положений о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 01.07.2010 № 821 мы столкнулись с тем, что законодательно не урегулирован срок, в течение которого необходимо внести изменения в региональное законодательство.

Одним из комитетов была сделана ссылка на Федеральный закон 03.12.2010 № 230-ФЗ, устанавливающий трехмесячный срок на приведение норм регионального законодательства в соответствие с федеральным после внесения в него изменений.

В судебном порядке мы вынуждены были обосновать своей правоты ссылкой на Конституцию России, которая, кстати, законодательство в сфере противодействия коррупции не относит к исключительному ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции). Решениями Ленинградского областного суда наши заявления были удовлетворены.

Представляется, что нормативно-правовые акты федерального уровня должны устанавливать обязанность и сроки приведения в соответствие регионального законодательства в сфере противодействия коррупции.

6. На уровне законодательства Ленинградской области в нормативно-правовых актах не была отражена норма о порядке

увольнения лиц, замещающих государственные должности, в связи с утратой доверия, что создавало благоприятную почву для ухода виновных должностных лиц от ответственности.

Так, прокуратурой области в 2014 году проведена проверка анонимного обращения о нарушении законодательства о противодействии коррупции лицом, замещающим государственную должность Ленинградской области, выразившемся в предоставлении заведомо недостоверных сведений при поступлении на государственную гражданскую службу и сокрытии сведений о наличии долей в уставном капитале иностранных юридических лиц.

Установлено, что данное лицо в период назначения на должность не выполнило обязанность по достоверному декларированию доходов и имущества в части наличия в собственности долей в уставном капитале фирм, находящихся на территории Королевства Испания, их передачи в доверительное управление и дальнейшего получения дохода в размере 3 849 евро от продажи долей.

По данному факту прокурором области в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов направлена соответствующая информация, которая подтвердилась. Однако должностное лицо к ответственности не привлечено.

Для решения данной проблемы прокуратурой области направлена законодательная инициатива в части внесения изменений в Областной закон Ленинградской области от 16.12.2005 № 117-оз «О государственных должностях Ленинградской области» в части установления критерия увольнения в связи с утратой доверия и порядка увольнения.

Законом Ленинградской области от 19.12.2014 № 91-оз введена ст. 4—3, которой установлен порядок увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Ленинградской области, в связи с утратой доверия.

7. Отсутствие возможности получения сведений о счетах государственных служащих за рубежом.

В настоящее время получить сведения о счетах госслужащего за пределами Российской Федерации не представляется возможным в связи с отсутствием разработанного правового механизма и порядка реализации.

Полагаю возможным решить данный вопрос путем заключения соответствующих международных договоров с государствами — участниками Конвенции ООН против коррупции 2003 г.

8. Несущественная санкция ст. 17.7 КоАП РФ не соответствует экономическим реалиям (2—3 тыс. р.), что создает проблемы для эффективной реализации надзорных полномочий. Размер штрафов следует увеличить.

Д. Р. БАЛКОВОЙ,

*заместитель прокурора Октябрьского района
г. Ставрополя Ставропольского края*

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА: ОПЫТ ПРОКУРАТУРЫ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

Необходимость активизации противодействия коррупции по-прежнему остается актуальным вопросом практической деятельности органов прокуратуры.

Результаты прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Ставропольском крае в 2014 году характеризуются следующими показателями: выявлено более 5 000 нарушений закона, в целях устранения которых внесено более 1 700 представлений, по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено почти 2 000 должностных лиц, принесено более 640 протестов, в суд направлено более 230 заявлений, по постановлению прокурора в административном порядке привлечено более 160 лиц, для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в правоохранительные органы края направлено более 39 материалов, по результатам рассмотрения которых возбуждено более 35 уголовных дел. Большое количество нарушений выявляется в сфере исполнения законов о муниципальной службе, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в сфере бюджетных правоотношений, землепользования.

В этой связи особую значимость приобретает борьба с коррупцией в указанных сферах, поскольку правонарушения в данных сферах являются одними из наиболее общественно опасных проявлений коррупции, причиняющими ущерб всему обществу.

С учетом этого полагаю необходимым поделиться опытом работы органов прокуратуры Ставропольского края на данном направлении.

Например, прокуратурой края проведена **проверка исполнения законов при проведении открытого конкурса** «Выполнение подрядных работ по объекту: “Строительство дошкольного образовательного учреждения на 280 мест в ст. Суворовской”». Победителем было признано ООО <...>, с которым был заключен контракт на сумму 185 млн р. В ходе проверки установлено, что при заключении контракта указанная организация представила в отдел образования администрации Предгорного муниципального района в качестве обеспечения исполнения контракта поддельную банковскую гарантию, в связи с чем в Главное управление МВД России по Ставропольскому краю направлено постановление о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по ч. 3 ст. 327 УК РФ (использование заведомо подложного документа). По результатам проведенной процессуальной проверки дознавателем ОД отдела МВД России по Предгорному району возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 327 УК РФ в отношении лица, представившего представителю заказчика заведомо подложный документ. Также установлено, что документация открытого конкурса не соответствует требованиям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Кроме того, правовые основания для заключения муниципального контракта у отдела образования Предгорного муниципального района Ставропольского края с ООО <...> отсутствовали, так как в нарушение требований ч. 4 ст. 96 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ участником закупки не было предоставлено надлежащее обеспечение исполнения контракта. По фактам выявленных нарушений закона первым заместителем прокурора края в Арбитражный суд Ставропольского края направлено исковое заявление к отделу образования Предгорного муниципального района Ставропольского края и ООО <...> о признании недействительными открытого конкурса и муниципального контракта, которое находится на рассмотрении.

В ходе проведения проверки прокуратурой края в министерстве здравоохранения установлено несоответствие проводимых министерством здравоохранения закупок утвержденному плану-графику. Девять аукционов в электронной форме на оказание услуг по санаторно-курортной медицинской помощи по восста-

новительному лечению и реабилитации граждан, запланированные согласно плану-графику на март 2013 года, в установленные сроки не проведены. Также не проведен аукцион в электронной форме на поставку лекарственных препаратов, запланированный на февраль—март 2014 года. При формировании аукционной документации на проведение открытого аукциона в электронной форме на поставку иммуноферментного анализатора необоснованно произведен расчет (обоснование) начальной (максимальной) цены контракта с использованием метода сопоставимых рыночных цен. Таким образом, из положений документации об аукционе следует, что конкретному участнику торгов созданы преимущественные условия и указано на конкретного производителя товара. По результатам выявленных нарушений внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

В ходе осуществления надзора за исполнением законов при использовании государственного и муниципального имущества в 2014 году прокурором Октябрьского района г. Ставрополя проведена проверка целевого использования муниципального имущества и соблюдения порядка предоставления в аренду нежилых помещений. Установлено, что Комитетом по управлению муниципальным имуществом г. Ставрополя в период 2011—2014 годов юридическим лицам без проведения конкурса, в нарушение п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», по договору аренды нежилых помещений предоставлены нежилые помещения для организации образовательной и медицинской деятельности. Фактически в нежилых помещениях, предоставленных юридическим лицам в аренду, находятся магазины, что свидетельствует об использовании муниципального имущества не по целевому назначению, с извлечением прибыли, однако Комитетом по управлению муниципальным имуществом мер, направленных на устранение нарушений в указанной сфере, не принято. В целях устранения допущенных нарушений главе администрации г. Ставрополя внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

При осуществлении надзора за исполнением законов при использовании земельных участков и распоряжении ими в 2014 прокурором Александровского района в рамках проведения общенадзорной проверки по обращению Т. установлено, что специалист Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ставропольскому краю в Александровском районе Р. в июле 2012 года в своем рабочем кабинете, имея корыстную заинтересованность, выраженную в

получении денежных средств в сумме 14 тыс. р., используя свое служебное положение, предложила Т. и К. переоформить в собственность последней домовладение, принадлежащее П. Получив от Т. денежные средства, Р. осуществила сбор и подготовку документов на осуществление незаконной перерегистрации, после чего на основании собранных документов К. получила свидетельства о государственной регистрации права на дом и земельный участок. По данному факту прокурором района вынесено постановление о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании специалиста Р., в отношении ее возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 УК РФ. По делу проводится предварительное расследование. По факту ненадлежащего исполнения Управлением Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по краю требований ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» руководителю Управления Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по краю внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, три должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Следует также отметить, что общим фактором, способствующим коррупции, является несовершенство бюджетного законодательства, законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, земельного законодательства и другого. Пробелы в законодательстве зачастую позволяют лицам «обходить» его законными способами и избегать какой-либо ответственности за совершение тех или иных нарушений.

Выявлять такие нарушения сложно, что связано с отсутствием навыков и умений у молодых сотрудников. В связи с этим хотел бы выразить благодарность Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации за разработанное методическое обеспечение данной деятельности. (Например, определенную помощь оказывает пособие «Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере использования государственного имущества и государственных закупок средствами прокурорского надзора».)

Кроме того, хотел бы поделиться опытом применения одной из наиболее эффективных мер прокурорского реагирования — привлечение лиц к административной ответственности за коррупционные нарушения.

Как такового понятия «административные правонарушения коррупционной направленности» в действующем законодатель-

стве не имеется, исключение составляют лишь ст.ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ, которые были введены в Кодекс в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции и принятием Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В соответствии с п. 5.2, 5.3 постановления Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 27.11.2013 № 3 «О состоянии и организации работы правоохранительных органов Российской Федерации по выполнению мероприятий Национального плана противодействия коррупции на 2012—2013 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.03.2012 № 297» прокурорам поручено на постоянной основе с использованием координационных и надзорных полномочий принимать меры, направленные на повышение результативности работы по выявлению преступлений, связанных с передачей, предложением или обещанием незаконного вознаграждения от имени или в интересах юридического лица. Во всех случаях выявления таких преступлений следует рассматривать вопрос о привлечении юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ.

В 2014 году прокурорами в Ставропольском крае по **ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ возбуждено** шесть дел об административных правонарушениях, по постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено четыре юридических лица, судом назначено наказание в виде административного штрафа на общую сумму 5 млн р. Два постановления суда вступили в законную силу, одно постановление об оплате штрафа на сумму 1 млн р. исполнено. Оставшиеся постановления в настоящее время обжалуются.

Указанные правонарушения выявлялись по результатам проверок законности и обоснованности возбуждения уголовных дел по преступлениям, предусмотренным ст.ст. 204, 290, 291 и 291¹ УК РФ, и изучения материалов, послуживших основанием для их возбуждения.

Например, заместителем прокурора края в отношении ООО <...> возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ. Установлено, что А., являющийся заместителем генерального директора ООО <...>, действуя в интересах юридического лица ООО <...>, в начале мая 2011 года передал взятку государственному инспектору С. в размере 5 тыс. р. Мировым судьей судебного участка № 5 Промышленного района г. Ставрополя ООО <...> привлечено к административной ответственности в виде административного штрафа в размере 1 млн р., постановление вступило в законную силу.

Прокурором г. Пятигорска в отношении ООО <...> возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ. Установлено, что директор аптечной сети ООО <...> М. покушалась на дачу взятки сотруднику УФСКН России по Ставропольскому краю в размере 1 млн р. за непроведение проверок сети аптек, принадлежащих ООО <...>, и возвращение изъятых ранее сильнодействующих веществ. Постановлением мирового судьи судебного участка № 11 г. Пятигорска от 4 декабря 2014 г. юридическое лицо ООО <...> признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ, с назначением наказания в виде штрафа в размере 3 млн р. в доход государства.

Кроме того, в 2014 году прокурорами в Ставропольском крае возбуждено 42 дела об **административных правонарушениях по ст. 19.29 КоАП РФ**.

Например, заместителем прокурора края в отношении управляющего ОАО <...> Н. и юридического лица ОАО <...> возбуждены дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.29 КоАП РФ.

Установлено, что М. освобождена от должности специалиста администрации муниципального образования <...> сельсовета и принята работа в ОАО <...>, однако в 10-дневный срок ОАО <...> не уведомило администрацию муниципального образования о заключении с ней трудового договора.

Управляющий ОАО <...> Н. и юридическое лицо привлечены к административной ответственности в виде штрафов на общую сумму 120 тыс. р. Постановления вступили в законную силу.

В целях совершенствования законодательства о привлечении к административной ответственности за коррупционные правонарушения следует поддержать предложения сотрудников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации о необходимости введения ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица¹. Кроме того, необходимо внесение изменений в КоАП РФ и

¹ Илий С. К. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях коррупционной направленности // Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сб. материалов науч.-практ. семинара с руководителями подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратур субъектов Российской Федерации и старшими прокурорами управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации (с дислокацией в федеральных округах), 6—7 ноября 2014 г., г. Москва / под ред. А. Ш. Юсуфова ; Гене-

введение такой меры обеспечения по делу об административном правонарушении, как наложение ареста на имущество юридического лица, включая денежные средства, поскольку это зависит от эффективности реализации мер ответственности за правонарушения, в том числе коррупционные¹.

К. С. ЛЕБЕДИНСКИЙ,
*прокурор отдела по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
прокуратуры Республики Карелия*

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

В Российской Федерации сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Работа прокуратуры Республики Карелия по вопросам противодействия коррупции основана на неукоснительном исполнении требований приказов Генерального прокурора Российской Федерации, решений координационных совещаний руководителей правоохранительных органов России и Северо-Западного федерального округа, а также реализации мероприятий, предусмотренных комплексными планами по противодействию коррупции.

ральная прокуратура Рос. Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 96.

¹ См., например: Исламова Э. Р. Актуальные вопросы привлечения юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ // Криминалист. 2014. № 2 (15). С. 72—76.

В истекшем году усилия прокуроров были, в том числе, сконцентрированы и на выявлении нарушений законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе.

В 2014 году органами прокуратуры Республики в ходе надзора за исполнением законов о государственной гражданской и муниципальной службе на регулярной основе проверялось исполнение должностными лицами установленных обязанностей, соблюдение запретов и ограничений.

Наиболее характерными нарушениями законодательства о государственной, муниципальной службе и противодействии коррупции, выявленными в органах государственной власти и органах местного самоуправления в течение 2014 г., являлись нарушения, допускаемые при издании правовых актов, регулирующих вопросы прохождения муниципальной службы и ее оплаты, при организации антикоррупционной работы, оформлении и предоставлении государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о крупных сделках по приобретению дорогостоящего имущества.

Такие нарушения были вскрыты органами прокуратуры Республики в территориальных подразделениях федеральных органов государственной власти (Управлениях ФСКН России, Федерального казначейства, Роспотребнадзора), налоговых инспекциях, Фонде социального страхования Российской Федерации по Республике Карелия, органах государственной власти Республики (Министерстве по делам молодежи, физической культуре и спорту Республики Карелия, Министерстве юстиции Республики Карелия и др.), а также в органах местного самоуправления.

В 2014 году по представлениям прокурора Республики, а также отдельных прокуроров районного звена приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства составы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, созданных в Отделении Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Карелия и в управлениях на местах.

Проведенная в августе 2014 г. в соответствии с заданием Генеральной прокуратуры Российской Федерации проверка достоверности и полноты представленных работниками ФССР сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2013 год показала, что некоторые из них не сообщили о наличии в собственности и пользовании объектов недвижимости. Ряд должностных лиц не представили сведения о получе-

нии дохода от продажи имущества, о полученных денежных средствах от банковских вкладов, от иной трудовой деятельности, не запрещенной законом.

По результатам рассмотрения представления прокурора Республики управляющим ГУ РО ФСС РФ по Республике Карелия к дисциплинарной ответственности привлечены пять должностных лиц учреждения, в том числе начальник одного из структурных подразделений.

В ходе проверки исполнения законов о государственной службе в Министерстве юстиции Республики Карелия установлено, что ряд должностных лиц представили недостоверные сведения о своих доходах и имуществе, а помощник мирового судьи судебного участка <...> района П. сообщила заведомо ложные сведения при поступлении на государственную гражданскую службу, скрыв наличие судимости за совершение преступления.

По данным и иным основаниям прокурором Республики руководителю органа государственной власти внесено представление, которое рассмотрено, приняты меры по устранению выявленных нарушений, два должностных лица подвергнуты дисциплинарным взысканиям, трудовой договор с П. расторгнут в связи с ее увольнением по собственному желанию.

Как показала проверка прокуратуры Лоухского района, в отделе военного комиссариата Республики Карелия по Лоухскому району, должность начальника секретной части отдела занимает супруга военного комиссара, а его дочь замещает должность помощника начальника одного из отделений.

Наличие родства у лица, замещающего должность начальника отдела военного комиссариата Республики Карелия по Лоухскому району, с подчиненными ему сотрудниками, безусловно, может значительно повлиять на осуществление возложенных на него полномочий в рамках занимаемой должности, не исключает его личной заинтересованности, которая может оказать негативное воздействие на объективное исполнение им должностных обязанностей и привести к конфликту интересов.

На основании изложенного и в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» прокурором Республики в сентябре 2014 года военному прокурору Петрозаводского гарнизона направлена соответствующая информация.

Прокурором Прионежского района Республики выявлен факт осуществления муниципальным служащим администрации Ме-

лиоративного сельского поселения К. предпринимательской деятельности.

По результатам проверки в отношении К. прокурором района возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ, в муниципальную комиссию по конфликту по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов направлена соответствующая информация.

Мировым судом вынесено постановление о привлечении К. к административной ответственности в виде штрафа. Решением комиссии рекомендовано главе сельского поселения решить вопрос об увольнении муниципального служащего после выхода из отпуска по уходу за ребенком.

При проведении проверок соблюдения законодательства о государственной и гражданской службе, противодействии коррупции нужно обращать пристальное внимание на соответствие находящегося в собственности у государственных и гражданских служащих имущества и доходов. В случае необходимости следует направлять лицам, полномочным в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» принимать решения об осуществлении контроля за расходами, соответствующие информации.

Используя меры реагирования, прокурорам необходимо добиваться обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого лицом, не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Вместе с тем требуется дополнительная правовая регламентация порядка рассмотрения такого иска в ГПК РФ, а также внесение соответствующих изменений в ГК РФ в части установления оснований конфискации имущества, предусмотренной вышеназванным законом.

Прокуратурой Республики пока такие иски не предъявлялись в связи с отсутствием оснований.

В 2014 году органами прокуратуры Республики Карелия выявлялись отдельные факты нарушения законодательства об обязательном предоставлении сведений о совершенных крупных сделках.

Нарушения требований ст. 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ были установлены в ходе проверок, проведенных в Управлении Роспотребнадзора по Республике Карелия, Государственной жилищной инспекции Республики Карелия и

Министерстве образования Республики Карелия. По всем выявленным нарушениям приняты меры прокурорского реагирования.

Так, в ходе указанных проверок было установлено, что отдельными государственными служащими данных органов не были предоставлены сведения об источниках приобретения квартир, стоимость которых значительно превышала их трехгодичный доход.

По факту непредставления сведений о расходах и иным нарушениям антикоррупционного законодательства, выявленным в Управлении Роспотребнадзора по Республике Карелия, прокурором Республики внесено представление.

По результатам его рассмотрения два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, Управление Роспотребнадзора по Республике Карелия обратилось в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека с ходатайством о проведении в отношении государственного гражданского служащего, не представившего сведения о расходах, мероприятий по контролю за его расходами.

По фактам непредоставления сведений о своих расходах государственными гражданскими служащими Республики Карелия руководителю Администрации Главы Республики, полномочному принимать решения об осуществлении контроля за расходами, прокурором Республики направлены соответствующие информации, по которым в настоящее время проводятся проверки.

Следует отметить, что общее количество выявленных нарушений в сфере государственной и гражданской службы имеет тенденцию к снижению, что, по нашему мнению, обусловлено как повышением общего уровня правовой культуры, так и проведением в предыдущие годы результативных прокурорских проверок.

В настоящее время отделом по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Республики разрабатываются и в первом полугодии 2015 года будут направлены городским и районным прокурорам методические рекомендации по проведению проверок в рамках Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В 2014 году работники отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции выступили с лекциями на антикоррупционную тематику и по правовому просвещению в Отделении Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Карелия и Управлении Росреестра по Республике Карелия, приняли участие в двух учебных мероприятиях в Ка-

рельском филиале Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Несмотря на принятые законодательные и иные нормативные правовые акты законодательство о противодействии коррупции нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что замещение должностей руководителей государственных и муниципальных учреждений (предприятий) связано с коррупционными рисками.

В связи с этим представляется целесообразным распространение требований Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, и на работников государственных и муниципальных учреждений (предприятий).

Кроме этого, требуют расширения полномочия органов прокуратуры в рамках борьбы с коррупцией и легализацией криминальных доходов в части получения сведений по счетам, вкладам физических и юридических лиц, а также по движению денежных средств на них из банков и кредитных организаций, поскольку возможность получать указанные сведения сегодня у прокурора отсутствует.

В настоящее время соответствующий законопроект «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” от 02.12.1990 № 395-1» рассматривается в Государственной Думе Российской Федерации, что получится из этой долгожданной и своевременной инициативы, покажет время.

А. С. СТЕПАНЯН,

начальник отдела

государственных обвинителей

уголовно-судебного управления

прокуратуры Краснодарского края

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОСРЕДНИЧЕСТВО ВО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ

На сегодняшний день коррупция признается одним из самых опасных преступлений. Связано это с высокой степенью общественной опасности деяний, причиняющих ущерб не только

частным лицам, но и поступательному развитию всего государства. Именно поэтому все страны мира активно борются с данной проблемой, а 9 декабря провозглашено Генеральной Ассамблеей ООН в 2003 году Международным днем борьбы с коррупцией.

Несмотря на то что общий ущерб от коррупционных преступлений превышает миллиарды рублей¹, общественная опасность коррупционных преступлений значительно недооценивается, и в сознании общества коррупционер не стоит на одной ступени с вором или грабителем. Такое положение дел способствует латентности коррупционных преступлений.

В нашей стране постоянно совершенствуются уголовно-правовые механизмы по противодействию преступлениям коррупционной направленности. Россия активно сотрудничает с другими странами и начиная с 2003 года является участницей Конвенции ООН против коррупции.

Но разрабатываются и совершенствуются не только правовые механизмы: общественные организации, такие как Комитет по борьбе с коррупцией, проводят работу по формированию общественного сознания, направленного на противодействие коррупции, среди граждан и частных компаний. Национальный план противодействия коррупции на 2014—2015 годы закрепил активизацию антикоррупционного оповещения граждан в качестве одного из основных направлений².

Однако необходимо отметить, что на практике проблем еще много. Так, по заявлению первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, в последние годы в России прослеживалась тенденция направленности борьбы с исключительно бытовой коррупцией, т. е. получением взятки сотрудниками ГАИ, учителями, врачами и т. д.³ Вероятность быть наказанным нередко обратно пропорциональна сумме взятки, из-за чего наиболее общественно опасные преступления иногда находятся за рамками уголовного правосудия.

Согласно данным Всемирного центра антикоррупционных исследований и инициатив (Transparency International), по показателям 2014 года Россия занимает 136-е место в рейтинге самых некоррупционных стран, разделив позицию с такими странами,

¹ URL: <http://www.interfax.ru/russia/411869> (дата обращения: 20.02.2015).

² URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/32932.html> (дата обращения: 20.02.2015).

³ URL: <http://www.interfax.ru/413396> (дата обращения: 17.02.2015).

как Камерун, Иран, Ливан и Нигерия. Рейтинг был составлен для 175 стран. Среди стран, занявших первые места рейтинга, Дания, Новая Зеландия, Финляндия, Швеция и Норвегия¹.

Статистика Генеральной прокуратуры Российской Федерации свидетельствует, что в 2014 году в Российской Федерации средний размер полученной взятки составил 682 тыс. р., а средний размер дачи взятки — 606 тыс. р.² Для сравнения, в 2008 году средний размер взятки составлял около 9 тыс. р.

Таким образом, возрастающая общественная опасность преступлений анализируемой категории требует постоянного совершенствования как на законодательном уровне, так и на уровне правоприменения.

Именно с этой целью Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ введена ст. 291¹ УК РФ, предусматривающая ответственность за посредничество во взяточничестве.

Однако ее применение не получило широкого распространения, что обусловлено, на наш взгляд, рядом проблем, связанных с ошибочным толкованием диспозиции самой статьи и примечания к ней об основаниях освобождения посредника во взяточничестве от уголовной ответственности.

В 2014 году судами Краснодарского края рассмотрено 352 уголовных дела коррупционной направленности в отношении 387 лиц, в 2013 году этот показатель равнялся 353 делам в отношении 386 лиц, годом ранее рассмотрено 262 дела в отношении 283 лиц.

Непосредственно за получение и дачу взятки в 2014 году осуждено 180 лиц по 176 делам.

Три четверти осужденных должностных лиц являются служащими органов государственной власти и местного самоуправления, а также правоохранительных органов.

Надо отметить, что подсудимые все чаще выражают несогласие с предъявленным обвинением, активно реализуя свое право на защиту. Если в 2013 году в порядке главы 40 УПК РФ, т. е. без проведения судебного разбирательства, судами рассмотрено 216 уголовных дел, то в 2014 году — 173. В свою очередь, это повышает требования к качеству расследования уголовных дел и поддержания по ним государственного обвинения в судах.

¹ URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (дата обращения: 20.02.2015).

² URL: <http://www.interfax.ru/413396> (дата обращения: 15.02.2015).

За посредничество во взяточничестве в прошлом году осуждено шесть лиц.

Как уже говорилось, одной из причин небольшого количества лиц, привлеченных к ответственности по ст. 291¹ УК РФ, является неверная трактовка примечания к указанной норме уголовного закона.

Согласно примечанию к ст. 291¹ УК РФ лицо, являющееся посредником во взяточничестве, освобождается от уголовной ответственности, если оно после совершения преступления активно способствовало раскрытию и (или) пресечению преступления и добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о посредничестве во взяточничестве.

Из смысла закона следует, что добровольное сообщение о посредничестве во взяточничестве органу, имеющему право возбудить уголовное дело, является обязательным условием освобождения от уголовной ответственности, наряду с активным способствованием раскрытию и (или) пресечению преступления.

В соответствии с п. 29 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» не может признаваться добровольным сообщение, сделанное в связи с тем, что о посредничестве во взяточничестве стало известно органам власти.

Вместе с тем имеют место случаи, когда это требование закона игнорируется следователями, а иногда и судами, и решение об освобождении от уголовной ответственности посредника в даче взятки принимается лишь на том основании, что после пресечения его преступной деятельности он дает согласие на избрание в качестве наказания, способствуя тем самым раскрытию преступления. При этом к лицу, являвшемуся посредником, фактически применяется примечание к ст. 291 УК РФ как к взяткодателю.

В качестве примера можно привести состоявшееся в порядке ст. 125 УПК РФ судебное решение по делу И., в отношении которого руководителем СУ СК РФ по Краснодарскому краю 11.07.2014 было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «б» ч. 3 ст. 291.1 УК РФ.

Постановлением Первомайского районного суда г. Краснодара от 21 августа 2014 г. в порядке судебного контроля удовлетворена жалоба адвоката С. о признании постановления о возбуждении уголовного дела в отношении И. незаконным.

Апелляционной инстанцией Краснодарского краевого суда это решение оставлено без изменения. В передаче кассационного представления заместителя прокурора края для рассмотрения в суде кассационной инстанции также отказано.

Не согласившись с состоявшимися судебными решениями, прокурор Краснодарского края направил в Генеральную прокуратуру Российской Федерации проект кассационного представления об их отмене.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации 13.02.2015 внес в Верховный Суд Российской Федерации кассационное представление об отмене судебных постановлений по данному материалу.

Высшей судебной инстанцией еще не принято по нему решения, однако, представляется, мотивы, по которым были обжалованы решения судебных инстанций Краснодарского края, будут представлять интерес для практических работников органов прокуратуры.

Из постановления о возбуждении уголовного дела и материалов доследственной проверки в отношении И. следовало, что П., являвшаяся следователем отдела по расследованию преступлений на обслуживаемой территории следственного управления УМВД России по г. Краснодару, в производстве которой находилось уголовное дело, возбужденное по ч. 2 ст. 159.1 УК РФ, в феврале 2014 года, действуя из корыстных побуждений, сообщила Р., которого она подозревала в совершении этого преступления, что освободит его от уголовной ответственности в случае передачи ей взятки в размере 1 млн р., с чем последний вынужден был согласиться. Желая обезопасить себя, П. пригласила в порядке ст. 50 УПК РФ для защиты интересов Р. адвоката И., с которым договорилась о том, что он выступит посредником при передаче ей взятки.

И., будучи неосведомленным о том, что по заявлению Р. сотрудниками УФСБ России по Краснодарскому краю в отношении П. и него проводятся оперативные мероприятия, 3 марта 2014 г. получил от взяткодателя 1 млн р., после чего был задержан работниками правоохранительных органов. Затем И. дал согласие на участие в оперативном эксперименте по изобличению П. в получении взятки и в тот же день в своем автомобиле передал последней пакет с ранее полученными им денежными средствами.

Решение о признании постановления о возбуждении уголовного дела в отношении И. незаконным районный суд мотивировал отсутствием в действиях И., совершенных до его задержания, «признаков» преступления, поскольку предмет взятки был передан должностному лицу уже после дачи И. согласия на участие в оперативных мероприятиях.

Суд апелляционной инстанции, признав наличие повода для возбуждения уголовного дела, указал, однако, что оспариваемое постановление о возбуждении уголовного дела нельзя признать законным, поскольку оно вынесено без учета сведений о передаче И. денежных средств в качестве взятки П. в условиях оперативного эксперимента, и сослался на разъяснения, данные в п. 30 упомянутого выше Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24, об отсутствии состава преступления, предусмотренного ст. 291 УК РФ, в действиях лица, в отношении которого были заявлены требования о даче взятки, если до ее передачи оно добровольно заявило об этом органу, имеющему право возбуждать уголовное дело либо осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и передача имущества производилась под контролем с целью задержания с поличным лица, заявившего такие требования.

Вместе с тем из имеющихся материалов усматривалось, что И. выступал не взяткодателем, а являлся посредником при передаче взятки должностному лицу, поэтому к обязательным условиям освобождения такого лица от уголовной ответственности относится не только активное содействие раскрытию и (или) расследованию преступления, но и добровольное сообщение органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о посредничестве во взяточничестве.

В данном случае И. свое согласие на участие в оперативном эксперименте по изобличению П. в получении взятки дал только после своего задержания, когда правоохранительным органам уже было известно о совершенном им преступлении, в связи с чем говорить о его «добровольном заявлении в правоохранительные органы» оснований не имелось.

Не принято судом во внимание и то, что к моменту задержания И. уже начал выполнять объективную сторону преступления, предусмотренного ст. 291.1 УК РФ.

Он дал согласие взяткодателю на посредничество во взяточничестве, по поручению П. напомнил Р. о требовании

передать деньги, получил у взяточдателя 1 млн р., и намеревался отдать их П.

Довести свой преступный умысел до конца он не смог только благодаря вмешательству правоохранительных органов.

При таких обстоятельствах передача И. денег взяточполучателю под контролем работников ФСБ не исключает его ответственности за покушение на посредничество во взяточничестве, он не может быть освобожден от уголовной ответственности по примечанию к ст. 291.1 УК РФ и, соответственно, препятствий для возбуждения и расследования в отношении его уголовного дела не имеется.

Полагаем, что аналогичные решения могли приниматься в других субъектах Федерации, однако такую практику следует признать ошибочной, не основанной на законе.

Другая проблема, препятствующая более широкому применению ст. 291.1 УК РФ, заключается в том, что посредничество во взяточничестве является уголовно наказуемым лишь в том случае, если речь идет о взятке в значительном размере, т. е. когда сумма денег, стоимость имущества или услуг превышает 25 тыс. р.

Как быть, если с участием посредника передана или получена взятка в незначительном размере?

Этот вопрос активно обсуждался в юридической прессе. Учеными высказывалось два основных мнения на этот счет. Одни полагали, что в данном случае действия посредника подлежат квалификации как соучастие в получении или даче взятки со ссылкой на ст. 33 УК РФ; вторые исключали уголовную наказуемость таких действий, поскольку при наличии общей и специальной нормы приоритет имеет последняя.

В одном из районов Краснодарского края в особом порядке состоялся приговор в отношении фельдшера К., которая являлась посредником в получении врачом С. взятки в незначительном размере за выдачу справки. Действия посредника суд квалифицировал по ч. 5 ст. 33 УК РФ и соответствующей части ст. 290 УК РФ.

Однако подобная практика не получила распространения, и в настоящее время лица, совершившие посредничество в получении или даче взятки в сумме, не превышающей 25 тыс. р., к уголовной ответственности не привлекаются.

Но возникает вопрос, насколько оправдана фактическая декриминализация посредничества во взяточничестве, если

размер взятки не превышает значительного, в условиях активизации борьбы с коррупцией и ужесточения ответственности за коррупционные преступления?

Например, если говорить о пресловутых поборах на дорогах, то суммы взяток, передаваемых сотрудникам ГИБДД, как правило, не достигают значительного размера. И если в цепи взяткодатель—взятополучатель появится еще одно звено — посредник, назначением которого будет усложнить возможность пресечения действий других участников преступления, можно ли считать его действия настолько лишенными общественной опасности, что никакой ответственности за них он нести не должен.

На наш взгляд, эти действия должны быть уголовно наказуемыми, в связи с чем необходимо внесение в закон соответствующих поправок.

Существует еще один аспект, свидетельствующий о несовершенстве ст. 291.1 УК РФ.

Если проанализировать диспозицию ч. 1 ст. 291.1 УК РФ, в которой раскрывается содержание посредничества во взяточничестве, видно, что понятия «посредник» и «пособник» крайне близки между собой.

Посредничество во взяточничестве является одной из форм соучастия в преступлении, которую законодатель счел необходимым специально предусмотреть в Особенной части Уголовного кодекса.

По общим правилам, закрепленным в ст. 34 УК РФ, ответственность соучастников преступления определяется характером и степенью фактического участия каждого из них в совершении преступления.

Уголовная ответственность пособника наступает по статье, предусматривающей наказание за совершенное преступление, со ссылкой на ст. 33 УК РФ, за исключением случаев, когда он одновременно является соисполнителем преступления.

Таким образом, наказание пособнику назначается в пределах санкции той же статьи Уголовного кодекса, по которой несет ответственность исполнитель преступления. При определении размера, в силу требований ст. 67 УК РФ, учитываются характер и степень фактического участия лица в совершении преступления, значение этого участия для достижения цели преступления, его

влияние на характер и размер причиненного или возможного вреда.

Как правило, пособнику преступления назначается наказание менее суровое, чем его исполнителю или организатору.

Представляется, что такой порядок ответственности соучастников преступления отвечает закрепленному в ст. 6 УК РФ принципу справедливости, согласно которому наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, т. е. соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

Однако если сравнить санкции статей, предусматривающих ответственность за получение, дачу взятки и посредничество во взяточничестве в значительном размере, напрашивается вывод о нарушении упомянутого выше принципа.

Так, максимальное наказание в виде лишения свободы за получение взятки в значительном размере (ч. 2 ст. 290 УК РФ) назначается на срок до шести лет; за дачу взятки в значительном размере (ч. 2 ст. 291 УК РФ) — до трех лет; а за посредничество во взяточничестве, т. е. за способствование даче либо получению взятки (ч. 1 ст. 291.1 УК РФ) — до пяти лет лишения свободы.

В результате посредник, который совершает одни и те же действия в интересах взяткополучателя или взяткодателя, в первом случае будет наказан менее сурово, чем тот, кому он пособничал, что еще можно понять, а во втором — более сурово, что сложно объяснить.

Еще больше вопросов вызывает санкция ч. 5 ст. 291.1 УК РФ. За обещание или предложение посредничества во взяточничестве верхний предел наказания в виде лишения свободы равен семи годам.

Таким образом, обещание посредничества во взяточничестве наказывается более сурово, чем последующая реализация данного обещания. Очевидно, что общественная опасность состоявшегося посредничества значительно выше, нежели обещание совершить указанные действия, однако законодатель посчитал иначе.

Учитывая отмеченные недостатки уголовного закона, предусматривающего ответственность посредников во взяточничестве, считаем целесообразным рассмотреть на законодательном уровне криминологической необходимости существования

данной нормы в УК РФ либо внесение в нее соответствующих изменений.

Коррупция существует веками, искоренить ее полностью невозможно, как невозможно искоренить преступность. Однако бороться с ней необходимо, и лидирующая роль в данной борьбе отведена органам прокуратуры. Достижению же стоящих перед нами целей, обеспечению неотвратимости наказания за коррупционные преступления должно способствовать совершенствование уголовно-правовых механизмов борьбы с коррупцией, обеспечение точного и единообразного применения законов на практике.

РЕЗОЛЮЦИЯ

научно-практического семинара

«ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА»

Участники семинара обсудили широкий круг проблем, связанных с противодействием коррупции средствами прокурорского надзора, вопросы осуществления надзора за исполнением федерального законодательства о противодействии коррупции, проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, осуществления прокурорского надзора за законностью расследования уголовных дел коррупционной направленности, а также за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности при выявлении и пресечении коррупционных преступлений, квалификации коррупционных преступлений, анализа прокурором

материалов уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, участия прокурора в гражданском процессе при рассмотрении дел судами в сфере противодействия коррупции, а также противодействия коррупции в органах военного управления.

Участники семинара ознакомились с практикой прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, представленной прокуратурами Санкт-Петербурга, Ленинградской, Новгородской, Псковской областей, Ставропольского края, Республики Карелия.

Завершив пленарную часть семинара его участники отмечают:

1. Прокуратура Российской Федерации участвует в противодействии коррупции по всем ключевым направлениям, включая профилактику и ликвидацию негативных последствий.

2. Значимой составной частью деятельности прокуроров по организации противодействия коррупции является реализация координационных полномочий. Использование координационных полномочий прокурора позволяет добиваться повышения эффективности деятельности всех органов государственной власти и правоохранительных структур по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений.

3. Изучение тенденций развития антикоррупционного законодательства свидетельствует о постоянном увеличении поручений Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов, связанных с реализацией антикоррупцион-

ных мероприятий на отдельных направлениях деятельности. За последние три года значительно расширился круг лиц, в отношении которых законодательством предусмотрены антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности, возросло их количество, а также число органов и организаций, на которые возложены обязанности по профилактике коррупционных правонарушений. В свою очередь, такая тенденция ведет к росту надзорных мероприятий, количества поступающих жалоб и обращений граждан, что влечет повышение нагрузки прокурорских работников, осуществляющих деятельность на данном направлении.

4. Результаты проведенных Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации исследований и анализа правоприменительной практики свидетельствуют о последовательном наращивании надзорных усилий органов прокуратуры в рассматриваемой сфере, активном их участии в формировании антикоррупционного законодательства на всех уровнях правоприменения, последовательном повышении эффективности деятельности прокуроров. Однако ряд проблем в сфере нормативно-правового регулирования противодействия коррупции и правоприменительной практики остаются нерешенными.

5. До настоящего времени еще незначительным является количество юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности за коррупционные правонарушения одновременно с должностными лицами. Продолжает также оставаться проблемным вопрос взыскания нало-

женных на юридические лица административных штрафов.

6. Недостаточно эффективна деятельность оперативных подразделений правоохранительных органов по выявлению преступлений коррупционной направленности. Оперативно-розыскная деятельность зачастую сводится к сбору и накоплению информации, которая не находит последующей реализации. Мероприятия по розыску и аресту имущества, добытого преступным путем, выявлению фактов его реализации проводятся редко. Указанные обстоятельства требуют особого внимания прокуроров.

7. Состояние следствия по уголовным делам коррупционной направленности находится на удовлетворительном уровне. Однако анализ выявленных прокурорами нарушений закона, а также продолжительность сроков предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях указанной категории свидетельствуют о недостатках в работе органов предварительного следствия при расследовании уголовных дел указанной категории и, соответственно, о необходимости активизации прокурорского надзора на данном направлении.

По итогам обсуждения на научно-практическом семинаре предлагаются следующие рекомендации по дальнейшему совершенствованию деятельности по противодействию коррупции средствами прокурорского надзора:

1. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора должно основываться на результатах криминологических и иных научных

исследований состояния, особенностей проявления и причин коррупционных правонарушений и включать комплекс мер правового, организационного, финансового и иного характера.

2. Представляется необходимым пересмотреть круг прав и обязанностей кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления, которые, как показывают проведенные исследования, нередко отмечают фактическое отсутствие полномочий, позволяющих им истребовать в налоговых и других органах информацию, необходимую для самостоятельных проверочных мероприятий в отношении подконтрольных служащих. Следует рассмотреть возможность законодательного закрепления полномочий подразделений по профилактике коррупционных правонарушений на получение такого рода сведений.

3. Осуществление органами прокуратуры такой функции, как контроль за расходами лиц, замещающих должности, установленные в ст. 2 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», выходит за рамки регламентированных полномочий прокурора и требует детализации. Для реализации названной функции, предусматривающей получение и анализ соответствующей информации, необходимо внесение изменений в законодательство. В частности, предлагается дополнить перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по направлению запросов при осуществлении антикоррупционных

проверок в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”», должностями Генерального прокурора Российской Федерации и уполномоченных им прокуроров.

4. Представляется целесообразным ориентировать прокуроров на необходимость анализа практики привлечения к административной ответственности юридических лиц и должностных лиц за совершение коррупционных правонарушений, обратив особое внимание на факты привлечения к ответственности только должностного лица, при наличии оснований привлечения и юридического лица, а также взыскания штрафов за данные правонарушения.

Таким образом, семинар предлагает некоторые новые формы и методы работы по противодействию коррупции средствами прокурорского надзора, в том числе в сферах исполнения федерального законодательства о противодействии коррупции, проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, осуществления прокурорского надзора за законностью расследования уголовных дел коррупционной направленности, за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности.

СОДЕРЖАНИЕ

ОТКРЫТИЕ СЕМИНАРА И ПРИВЕТСТВЕННЫЕ СЛОВА	5
КАПИНУС О. С.	—
ШТАДЛЕР Г. В.	8
СОЛНЫШКИНА Н. Е.	11
ЛИТВИНЕНКО С. И.	13
ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ	15
ДЕМЕШИН Д. В. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА РАССЛЕДОВАНИЕМ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ	—
КАРПОВ Н. Н. К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ ПРОКУРАТУРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	24
ЛЕГКОВА Е. С. ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ	29
КЕБЕКОВ Т. М. ПРЕВЕНТИВНЫЙ АСПЕКТ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ, НАПРАВЛЕННОЙ НА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ	35
ПЛУГАРЬ Д. М. КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	40
МЕРИНОВ В. В. ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗЫ СПРАВОЧНОЙ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГ «КОНСУЛЬТАНТПЛЮС» ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ	45
ЯКОВЛЕВА С. Ю. ОПЫТ ПРОКУРАТУРЫ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА ПО ВЫЯВЛЕНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ, ИМЕЮЩИЕСЯ ПРОБЛЕМЫ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ	48

ЧЕЧКО Н. И. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВОЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	52
ДИСКУССИЯ. ОБМЕН ОПЫТОМ ...	58
ПЕТРОВ В. Э. ОРГАНИЗАЦИЯ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ И ПРЕСЕЧЕНИИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ	—
ЛЮБАВИНА М. А. ОПЕРАТИВНЫЙ ЭКСПЕРИМЕНТ И ПРОВОКАЦИЯ ВЗЯТКИ: ВОПРОСЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОЦЕНКИ.....	63
ГРИГОРЬЕВА М. А. АНАЛИЗ ПРОКУРОРОМ МАТЕРИАЛОВ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ	66
ФЕОКТИСТОВ А. М. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ.....	71
БАЛКОВОЙ Д. Р. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА: ОПЫТ ПРОКУРАТУРЫ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ	76
ЛЕБЕДИНСКИЙ К. С. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ	82
СТЕПАНИН А. С. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОСРЕДНИЧЕСТВО ВО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ	87
РЕЗОЛЮЦИЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО СЕМИНАРА «ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА»	96

Научно-практическое издание

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ
СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Материалы научно-практического семинара

Под общей редакцией Г. В. Штадлера

Компьютерная верстка *Т. И. Павловой*
Дизайн обложки *А. В. Холопова*

Подписано в печать 03.04.2015 г. Бум. тип. № 1.
Гарнитура “Times New Roman Cyr”. Печ. л. 6,5.
Уч.-изд. л. 6,25. Тираж 120 экз. Заказ 2199.

Редакционно-издательская лаборатория
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Академии Генеральной прокуратуры РФ
191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44