



ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Сборник методических рекомендаций

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 3 класса А.Е. Русецкого. – М., 2017. – 237 с.

Сборник содержит методические материалы по различным направлениям прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

В нем освещены вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, приведен положительный опыт, обращено внимание на возникающие проблемы.

Кроме того, издание содержит актуальные организационно-распорядительные документы и информационно-аналитические материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации по обозначенной теме.

Предназначен для прокурорских работников, преподавателей, представителей научных кругов.

Подготовлен коллективом работников управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Научное редактирование осуществлено Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5-6
Общая характеристика состояния законности в сфере противодействия коррупции.....	7-8
Раздел I. Основные направления надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции	
§ 1. Организация надзора за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления. Использование электронных ресурсов.....	9-24
§ 2. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о контроле за расходами должностных лиц.....	24-36
§ 3. Осуществление надзора за соблюдением государственными (муниципальными) служащими установленных запретов и ограничений. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе...	36-50
§ 4. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	50-59
§ 5. Деятельность прокуроров по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности.....	59-77
§ 6. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.....	77-86
§ 7. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью при выявлении преступлений коррупционной направленности	86-93
§ 8. Организация прокурорского надзора за соблюдением требований законодательства, регламентирующего порядок учета и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях коррупционной направленности.....	93-98
§ 9. Организация прокурорского надзора за расследованием уголовных дел коррупционной направленности.....	98-106

- § 10. Организация работы по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел коррупционной направленности.....106-112
- § 11. Мониторинг сообщений средств массовой информации, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности.....112-121
- § 12. Организация работы по антикоррупционному правовому просвещению. Гласность в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации *(параграф подготовлен совместно с правовым управлением)*.....121-131

Раздел II. Отдельные направления работы прокуроров в сфере противодействия коррупции.

- § 1. Работа органов прокуратуры по реализации мер, направленных на предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд...132-141
- § 2. Принятие мер органами прокуратуры по возмещению ущерба, причиненного коррупционными преступлениями.....141-153
- § 3. Работа по возврату из-за рубежа активов, полученных в результате коррупционных правонарушений.....153-182
- § 4. Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности....182-187
- § 5. Международное сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации в области противодействия коррупции.....187-195
- Приложение.....196-237

ВВЕДЕНИЕ

Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460, рассматривает коррупцию как угрозу безопасности Российской Федерации (пункт 1), а в качестве одного из основных направлений реализации стратегии определено повышение эффективности деятельности государственных органов по противодействию коррупции (подпункт «б» пункта 8).

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции») противодействие коррупции состоит из трех элементов: профилактики коррупции, борьбы с ней и минимизации (ликвидации) последних коррупционных правонарушений.

Значительная роль в реализации всех этих направлений отведена органам прокуратуры.

Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию коррупции направлена, прежде всего, на укрепление законности, защиту прав граждан и организаций, охраняемых законом интересов общества и государства.

На актуальность проводимой работы обращается особое внимание как на международной арене, так и внутри страны, в том числе ее руководством. Ярким свидетельством необходимости активной реализации полномочий прокуроров являются данные об ущербе, причиняемом преступлениями коррупционной направленности. Так, доля материального ущерба от коррупционных преступлений из года в год составляет примерно 10 % от суммы ущерба, причиняемого всеми видами преступлений в целом по России, и только за последние два с половиной года размер причиненного преступлениями коррупционной направленности материального ущерба превысил 130 млрд. руб.

С момента ратификации Россией Конвенции ООН против коррупции в 2006 году формирование антикоррупционного законодательства получило новый виток. Принято около полутора десятка новых федеральных законов, внесены изменения в три с половиной десятка существующих федеральных закона, в том числе в Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Трудовой кодекс Российской Федерации. В целях реализации законодательных новелл органами государственной власти принято более 750 нормативных правовых актов.

В настоящее время надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции организован, прежде всего, в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147, Комплексным планом мероприятий по противодействию коррупции на 2016–2018 годы, утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 04.05.2016 № 263.

Настоящие методические рекомендации разработаны с целью оказания практической помощи при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, формирования единого подхода к работе на данном направлении деятельности, повышения эффективности прокурорского надзора. Они содержат информацию об основных нормативных правовых актах и организационно-распорядительных документах, регламентирующих деятельность государственных органов в данной отрасли, а также рекомендации по организации прокурорского надзора на различных направлениях.

Методические рекомендации подготовлены для использования в работе прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

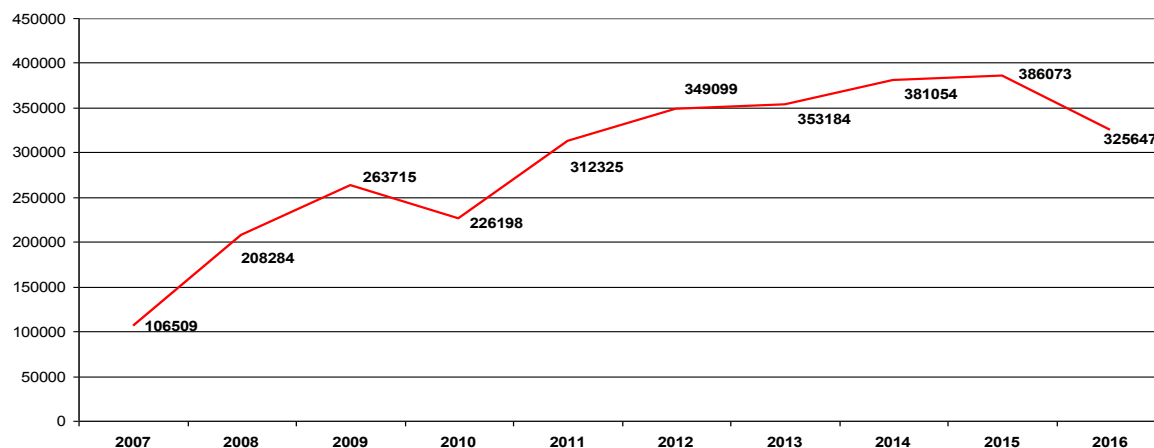
В соответствии со статьей 36 Конвенции ООН против коррупции в 2007 году в составе Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур на уровне субъектов Российской Федерации созданы специализированные подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

За 10 лет органами прокуратуры Российской Федерации выявлено свыше 3 млн. нарушений законодательства о противодействии коррупции.

Динамика и структура результатов работы свидетельствует о последовательном наращивании усилий органов прокуратуры в области противодействия коррупции.

Например, если в 2007 году таких нарушений выявлено 106,5 тыс., то в 2008 году – уже 208 тыс., а к 2016 году оно возросло до 325 тыс. В первом полугодии текущего года выявлено свыше 160 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции.

Сведения о количестве выявленных органами прокуратуры нарушений законодательства о противодействии коррупции в динамике:



В структуре выявленных нарушений в первом полугодии 2017 г. значимое место занимают нарушения закона о государственной и муниципальной службе – свыше 59 тыс. (36,9 %), о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд – свыше 11 тыс. (7 %), о государственной и муниципальной собственности – свыше 7 тыс. (4,3%).

В результате принятых мер прокурорского реагирования более 560 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Все чаще по инициативе прокуроров за коррупционные правонарушения чиновников увольняют со службы в связи с утратой доверия. За 2016 год по такому основанию уволено около 380 лиц, а в первом полугодии 2017 г. уже 377.

За совершение коррупционных правонарушений с 2007 года свыше 86 тыс. лиц по постановлениям прокуроров привлечены к административной ответственности.

За последние три с половиной года по инициативе прокуроров по статьям 19.28 КоАП РФ и 19.29 КоАП РФ наложено штрафов на общую сумму порядка 2,5 млрд. руб.

В последнее время приняты меры по обеспечению обоснованности учета количественных показателей работы в ведомственной статистической отчетности с учетом требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2016 № 528 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме К и Инструкции по его составлению». Кроме того, во исполнение поручения Генерального прокурора Российской Федерации от 17.11.2015 № 7-20д-2015 органами прокуратуры принимаются меры по исключению фактов внесения актов прокурорского реагирования, не связанных с коррупционными проявлениями.

Внесенные коррективы в формирование статистической отчетности повлияли на относительное снижение показателей работы.

Приоритетным направлением борьбы с коррупцией является пресечение наиболее опасных коррупционных проявлений – фактов взяточничества.

В первом полугодии текущего года в целом по стране зарегистрировано 18 383 преступления коррупционной направленности, что на 13,9 % меньше показателей аналогичного периода прошлого года (21 359). Снижение зафиксировано во всех федеральных округах, за исключением Северо-Кавказского федерального округа, где отмечен рост числа указанных преступлений на 21,4 % (1316).

Наблюдается значительное уменьшение случаев регистрации преступлений, связанных со взяточничеством (статьи 290, 291, 291.1 и 291.2 Уголовного кодекса Российской Федерации). Так, за 6 месяцев 2017 г. правоохранительными органами выявлено 7140 таких преступлений, что на 27,5 % меньше аналогичного периода прошлого года (9843), причем 46 % (3281) всех зарегистрированных деяний обозначенной категории составили факты мелкого взяточничества, в Приволжском федеральном округе – 53,7 %. В некоторых регионах преступления, квалифицируемые по статье 291² УК РФ, насчитывали абсолютное большинство.

РАЗДЕЛ I.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

§ 1. Организация надзора за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления. Использование электронных ресурсов

1. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Основным законодательным актом, регламентирующим правоотношения при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах), является Федеральный закон «О противодействии коррупции», которым установлена данная обязанность и определен круг лиц, на которых она распространяется (статьи 8 и 12¹).

Аналогичные положения также содержатся в других законах, регулирующих правоотношения при прохождении гражданской, военной и иных видов государственной службы, муниципальной службы, замещении государственных и муниципальных должностей, например в статье 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), статье 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»), статьях 12, 19 и 28 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В развитие Федерального закона «О противодействии коррупции» издан ряд Указов Президента Российской Федерации, которыми утвержден перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и замещение которых граждане обязаны представлять сведения о доходах; установлены сроки, форма и процедура их представления, определены полномочия кадровых подразделений (должностных лиц) государственных органов по сбору и проверке указанных сведений; предусмотрено размещение соответствующей информации на официальных сайтах государственных органов:

от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;

от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»;

от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции»;

от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

Во исполнение положений антикоррупционного законодательства, распространяющих обязанность по представлению сведений о доходах на лиц, чья деятельность не связана с государственной службой, изданы постановления Правительства Российской Федерации:

от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»;

от 22.07.2013 № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению».

На основании норм Федерального закона «О противодействии коррупции», делегирующих полномочия по определению должностей, при замещении которых необходимо представлять сведения о доходах, федеральными министерствами и ведомствами утверждаются соответствующие перечни для государственных служащих и для работников организаций, созданных для исполнения задач, поставленных перед этими государственными органами.

В соответствии с предоставленными федеральным законодательством полномочиями органами государственной власти субъектов Российской

Федерации и органами местного самоуправления также изданы соответствующие правовые акты.

С учетом специфики надзорных мероприятий за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах в пункте 2.1 статьи 4 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено право прокуроров получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных. В этой связи согласие гражданина на изучение его личного дела и справок о доходах прокурором не требуется.

2. Предмет и пределы прокурорского надзора.

Под *предметом* в данном случае следует понимать исполнение определенной законом категорией лиц обязанности по представлению сведений о доходах; исполнение специальными подразделениями (ответственными должностными лицами) органов и организаций, обеспечивающих исполнение данной обязанности; а также законность регламентирующих данные правоотношения правовых актов.

Пределы прокурорского надзора определяются кругом поднадзорных органов, организаций и лиц, а также полномочиями прокурора.

В силу предоставленных полномочий прокуроры вправе надзирать за законностью правовых актов, изданных:

федеральными органами исполнительной власти (министерствами и ведомствами);

представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации;

органами местного самоуправления;

государственными органами и организациями.

Из круга лиц, определенных частью 1 статьи 8 и статьей 12¹ Федерального закона «О противодействии коррупции», под надзор в сфере противодействия коррупции подпадают претендующие на замещение и замещающие должности государственной и муниципальной службы, должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях и государственных внебюджетных фондах и иных организациях, а также граждане, поступающие на обучение в образовательные организации высшего образования, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Исключение составляют лица, замещающие государственные должности Российской Федерации.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет прокуроров полномочиями по надзору за исполнением законов должностными лицами федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерства, служб, агентств, комитетов), Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного

самоуправления, военного управления, органов контроля, коммерческих и некоммерческих организаций.

К объектам надзора в сфере противодействия коррупции также относятся организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственные корпорации, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

3. Методика проведения прокурорских проверок.

В ходе проверки исполнения законодательства при представлении сведений о доходах выяснению подлежат:

наличие и полнота нормативной правовой базы, регламентирующей представление сведений о доходах (утверждение соответствующего перечня должностей; установление порядка представления сведений и процедуры подачи заявления о невозможности представить сведений и его рассмотрения; определение организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и другие);

исполнение обязанности представлять сведения о доходах гражданами, претендующими на замещение должности, и лицами, замещающими должности;

полнота и достоверность сведений о доходах;

исполнение подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностными лицами, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) обязанности по анализу и проверке достоверности представленных сведений.

Порядок проверки регламентирован Указом Президента Российской Федерации № 1065. Этим же правовым актом предусмотрено создание подразделений с возложением на них, в том числе обязанности по проведению проверок полноты и достоверности представляемых сведений, а также закреплено право инициировать такие проверки.

В рамках прокурорской проверки подлежит изучению и оценке исполнение части 6 статьи 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» о размещении сведений о доходах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных корпораций и иных органов (организаций).

Порядок представления сведений о доходах государственными гражданами служащими субъектов Российской Федерации определяются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (часть 2 статья 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальными служащими указанные сведения представляются в порядке, который

установлен для гражданских служащих субъекта Российской Федерации. Как правило, это право делегировано органам местного самоуправления.

При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться Указом Президента Российской Федерации № 559 при разработке и утверждении положений о представлении сведений о доходах.

При проведении прокурорских проверок необходимо обратить внимание, что во исполнение пункта 2 Указа Президента Российской Федерации № 557 и пункта 22 Указа Президента Российской Федерации № 309 руководителями федеральных государственных органов должны быть определены согласно разделу III Перечня должностей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 557, перечни конкретных должностей федеральной государственной службы и должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед этими федеральными государственными органами, при назначении на которые граждане и при замещении которых служащие (работники) обязаны представлять сведения о доходах, а также аналогичные сведения в отношении своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Руководители Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, в соответствии с пунктом 23 Указа Президента Российской Федерации № 309 уполномочены утвердить названные перечни должностей и порядок представления сведений о доходах в возглавляемых ими организациях.

Раздел III Перечня должностей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 557, содержит критерии должностей, исполнение должностных обязанностей по которым связано с коррупционными рисками (осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управление государственным имуществом; осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений; хранение и распределение материально-технических ресурсов).

Необходимо проверять наличие таких перечней в государственных органах, а также обоснованность невключения в перечни должностей, должностные обязанности по которым отвечают перечисленным признакам.

При этом следует помнить, что прокурор ограничен в сроках проведения проверки и осуществляет необходимые проверочные действия в процессе рассмотрения, изучения документов (личных дел, справок о доходах, протоколов заседаний комиссий), затребованных им из проверяемых органов и организаций.

Предлагается примерный алгоритм действий:

дать оценку нормативным правовым актам, регламентирующим правоотношения при представлении сведений о доходах;

изучить штатное расписание органа (организации) на предмет выявления должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками;

изучить личные дела служащих (должностных лиц), как правило, включенных в соответствующий перечень, для установления семейного положения, предыдущего места работы и др.;

просмотреть должностные регламенты (служебные обязанности) служащих (должностных лиц), выделив при этом тех, кто занимается вопросами закупок, выполняет контрольные или надзорные функции, а также в ведении которых находятся вопросы привлечения к административной ответственности;

изучить материалы проверок достоверности и полноты представленных служащими (должностными лицами) сведений о доходах, проведенных в органе (организации), на предмет законности и достаточности, а также законности сделанных выводов, а также рекомендаций работодателю и адекватности решения о привлечении к дисциплинарной ответственности;

изучить материалы заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в том числе в части рассмотрения заявлений служащих (должностных лиц) о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

проверить исполнение обязанности по представлению сведений о доходах (наличие справок, в том числе на членов семьи);

путём анализа и направления запросов в контрольно-надзорные органы проверить полноту и достоверность отраженной в справках информации;

подготовить справку о результатах проверки, при наличии оснований принять меры реагирования.

Сведения о наличии у работника (гражданина) статуса индивидуального предпринимателя или руководителя организации, вхождение в состав исполнительных органов юридического лица, вхождение в состав учредителей (участников) юридического лица, а также сведения о размерах и номинальной стоимости долей в уставном капитале общества, а также ряд иных сведений о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц или в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей. Данные сведения открыты и общедоступны и предоставляются органами Федеральной налоговой службы Российской Федерации.

О владении проверяемым лицом акциями будет свидетельствовать выписка из реестра акционеров, представленная реестродержателем. Сведения о реестродержателе также содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц, а также размещены в сети Интернет на официальном сайте Федеральной службы по финансовым рынкам (www.fcsm.ru).

Сведения о недвижимом имуществе могут быть получены из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним из органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Информация о наличии у работника (гражданина) автотранспортных средств может быть запрошена в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, а тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним – в органах Государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (Гостехнадзор).

Сведения о совершенных регистрационных действиях, зарегистрированных транспортных средствах, собственниках и владельцах транспортных средств, а также документы (копии документов), послужившие основанием для совершения регистрационных действий, выдаются подразделениями ГИБДД МВД России, Гостехнадзора. Аналогичная информация о маломерных судах предоставляется подразделениями Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России.

Сведения о сделках и финансовых операциях лица могут быть получены органами прокуратуры посредством обращения в Росфинмониторинг в соответствии с организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Однако при направлении запроса необходимо учитывать, что информация и материалы Росфинмониторингом могут быть представлены только при наличии в действиях лица признаков легализации преступных доходов, для чего в запросе требуется излагать краткую фабулу дела и иные сведения.

В органах Пенсионного фонда Российской Федерации также можно получить информацию об имеющихся отчислениях с получаемых государственным служащим доходов, скрываемых им и не отраженных в справках о доходах.

Справки о доходах – это юридически значимый документ, в котором служащий (должностное лицо) под свою ответственность указывает величину дохода, полученного в период с 1 января по 31 декабря отчетного года. Сведения о доходах представляются не позднее 30 апреля, следующего за отчетным, в кадровую службу, подразделение по профилактике коррупционных или иных правонарушений либо ответственному должностному лицу. Форма справок о доходах утверждена Указом Президента Российской Федерации от 23.06.2014 № 460.

Следует учитывать, что при непредставлении указанных сведений или представление заведомо ложных сведений гражданин не может быть принят на государственную (муниципальную) службу, а служащий (должностное лицо) по этим основаниям освобождается от должности и увольняется (складывает полномочия).

4. Особенности и проблемы при организации и проведения прокурорских проверок.

Анализ практики осуществления прокурорами надзора за исполнением законодательства при представлении сведений о доходах показывает, что в

целом прокуроры не испытывают серьезных затруднений в правоприменительной деятельности.

По-прежнему имеются сложности при проверке достоверности сведений о счетах в банках и иных кредитных организациях.

В соответствии со статьей 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» прокуроры не наделены полномочиями получать сведения, содержащие банковскую тайну, в том числе иметь доступ к данным о движении по счетам.

Такая информация в случае проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера выдается только руководителям (должностным лицам) федеральных государственных органов, перечень которых определен Президентом Российской Федерации, и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

В частности, требуется взвешенный подход при выявлении нарушений, допущенных депутатами представительных органов местного самоуправления, для которых частью 7¹ статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за нарушение порядка представления сведений о доходах предусмотрен только один вид ответственности – досрочное прекращение полномочий.

Следует отметить, что при внесении актов реагирования прокуроры должны оценивать возможные негативные последствия исполнения своих требований: акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

В некоторых случаях данные нарушения носят массовый характер и внесение прокурором акта реагирования с требованием рассмотреть вопрос о досрочном прекращении в отношении значительной части депутатов может сказаться на правомочности представительного органа.

При осуществлении надзорной деятельности прокурорами допускаются отдельные просчеты, которые приводят к снижению эффективности прокурорского надзора.

Так, при планировании и организации мероприятий по проверке достоверности и полноты представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не всегда учитываются положения статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающие сроки и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. Непринятие во внимание изложенных факторов приводит к нерезультативности прокурорского вмешательства, несмотря на правильную квалификацию выявленных нарушений и обоснованность принятых мер реагирования.

Действующим законодательством определены пресекательные сроки представления соответствующих сведений. Таким образом, днем совершения проступка, выражающегося в представлении неполных (недостоверных)

сведений либо их непредставлении, будет являться день, следующий после окончания установленного законом срока.

Кроме того, привлечение к дисциплинарной ответственности с учетом норм действующего законодательства не допускается без проведения проверки в отношении лица, совершившего нарушение.

В связи с изложенным целесообразно проведение плановой проверки исполнения законодательства при представлении сведений о доходах и принятие мер прокурорского реагирования осуществлять с учетом названных положений законодательства.

Также принятие мер прокурорского реагирования накануне истечения полномочий лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, также приводит к невозможности привлечения к ответственности за выявленные нарушения законодательства.

Следует учитывать, что законодателем установлен месячный срок, в течение которого лица, обязанные представлять соответствующие сведения, имеют право произвести их уточнение. Корректировка сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами указанного срока не предусмотрена действующим законодательством и не может рассматриваться в качестве меры по устранению допущенных нарушений закона.

Пора отходить от практики проведения проверки в отношении всех без исключения служащих (работников) проверяемого органа или организации, представляющих сведения о доходах. Данный подход требует больших трудозатрат для получения необходимых сведений, при этом эффективность по выявлению нарушений является низкой.

Кроме того, подобная практика ведет к подмене прокурорами полномочий подразделений государственных органов по профилактике коррупционных правонарушений, дезорганизации работы поднадзорных органов, понижает значимость прокурорского надзора.

5. Типичные нарушения и практика применения мер прокурорского реагирования.

Как показывают материалы прокурорских проверок, представление недостоверных или неполных сведений о доходах остается наиболее выявляемым прокурорами нарушением.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что значительными правонарушениями, за которые применяется взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия, являются случаи:

непредставления сведений о своих доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера;

непредставления сведений о доходах супруги (супруга) и (или) несовершеннолетних детей, и при этом служащий не обратился в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений с заявлением о невозможности сделать это по объективным причинам;

сокрытия фактов приобретения земельных участков, объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, стоимость которых служащий не может объяснить исходя из своего официального дохода;

сокрытия банковского счета, движение денежных средств по которому в течение отчетного года не было объяснено исходя из доходов служащего.

В ходе проверки прокурорами могут выявляться факты представления недостоверных сведений, способствующих сокрытию информации о наличии конфликта интересов, в том числе:

о получении доходов от организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления (доходов от работы по совместительству, доходов от ценных бумаг, чтения лекций и т.п.);

о получении доходов от продажи имущества по цене существенно выше рыночной, если покупателем является организация, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления;

о получении кредитов, займов от организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления;

о наличии в собственности у служащего и (или) его супруги (супруга) и несовершеннолетнего ребенка ценных бумаг организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления;

о появлении в собственности у служащего и (или) его супруги (супруга) и несовершеннолетнего ребенка земельных участков, объектов недвижимого имущества и (или) транспортного средства, приобретенного на льготных условиях (по цене существенно ниже рыночной) у организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления.

Имеют место случаи представления недостоверных сведений, способствующих сокрытию информации о нарушении запретов, например:

о получении служащим дохода от предпринимательской деятельности;

о владении акциями, долями участия в коммерческих организациях, при том, что служащий фактически участвует в управлении этой коммерческой организацией;

о владении (пользовании) иностранными финансовыми инструментами;

о наличии счета (счетов) в иностранном(-ых) банке (банках).

Также в ходе проверок исполнения законодательства при представлении сведений о доходах могут быть выявлены и другие факты, например:

сокрытие сведений о находящемся в собственности недвижимом имуществе, расположенном за пределами Российской Федерации.

значительное завышение общей суммы полученных доходов либо указание реально не полученных служащим доходов с целью обоснования факта приобретения недвижимого имущества на законные доходы;

значительное завышение общей суммы вкладов в банках и иных кредитных организациях с целью обоснования факта приобретения

недвижимого имущества (может осуществляться, когда указывается якобы имеющийся вклад в кредитной организации);

значительное завышение общей суммы полученных кредитов и займов, которые играют или могут сыграть ключевую роль в обосновании приобретения недвижимого имущества (может осуществляться путем завышения сумм реально полученных кредитов, а также указания кредитов и займов, которые служащий не получал);

указание заниженной стоимости совершенных сделок по приобретению земельных участков, объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, с тем чтобы такие сделки можно было объяснить исходя из доходов служащего.

К мерам прокурорского реагирования на выявленные нарушения законодательства о противодействии коррупции относятся: протест (статья 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), представление (статья 24), постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (статья 25), предостережение о недопустимости нарушения законов (статья 25¹), постановление о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (часть 2 статья 37 УПК РФ), иск (заявление) в суд (арбитражный суд), информация о состоянии законности.

В документах прокурорского реагирования надлежит излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц.

При внесении актов прокурорского реагирования на выявленные коррупционные правонарушения прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры, горрайпрокуроры должны учитывать, что такие акты не могут быть адресованы напрямую руководителям федеральных органов исполнительной власти, поскольку надзор за их деятельностью осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации. При возникновении такой необходимости проект акта прокурорского реагирования и копии документов, подтверждающих его обоснованность, представляются в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Установлены специальные нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности за коррупционные дисциплинарные проступки.

Так, согласно статьям 59.1 и 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений к государственному гражданскому служащему может быть применено следующее дисциплинарное взыскание: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение в связи с утратой доверия.

К муниципальному служащему за аналогичное правонарушение могут быть применены следующие взыскания: замечание, выговор, увольнение в связи с утратой доверия.

Указанное правонарушение, допущенное лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, является основанием для досрочного прекращения полномочий (часть 3.1 статьи 12 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (часть 7.1 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

При определении конкретного вида взыскания, которое подлежит применению, учитываются следующие установленные законодательством критерии: характер и тяжесть совершенного нарушения; обстоятельства, при которых совершено нарушение, к которым относятся:

а) неисполнение обязанности вследствие непреодолимой силы, то есть наличие обстоятельств, которые объективно препятствуют представлению сведений о доходах в установленный законом срок или получению информации (документов), необходимых для достоверного и полного отражения данных сведений в справке;

б) ошибочное (неточное) указание сведений в справке о доходах вследствие ошибок и неточностей, допущенных государственным органом или иной организацией в выданных служащему документах (выписках), на основании которых им заполнялась справка (например, ошибка в справке 2-НДФЛ, выписке по счету, выданной кредитной организацией и т.п.);

в) заполнение служащим справки в ином, не общепринятом, орфографическом порядке, при котором сохраняется смысловое содержание данных в справке (некорректное указание почтового адреса, наименования, адреса кредитной организации, указание вместо юридического фактического адреса банка).

Явной ошибкой, не влекущей утаивание объекта недвижимости, может быть ситуация, когда на титульном листе справки указывается квартира как место регистрации, но в разделах 3.1 или 6.1 Справки в качестве объекта собственности или объекта, находящегося в пользовании, эта квартира не указана.

Обстоятельства нарушения закона и предложения по привлечению виновных лиц к дисциплинарной ответственности включаются в представление прокурора, вносимое по результатам проверки.

Прокурором могут ставиться требования о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, не представивших или представивших неполные и недостоверные сведения о доходах, а также должностных лиц кадровой службы, в частности не принявших мер к проведению проверки достоверности и полноты представленных сведений.

В представлении прокурора, исходя из характера нарушения и установленных законодательством последствий, могут ставиться и другие требования.

Например, в случае выявления факта владения государственными и муниципальными служащими ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), которое может привести к конфликту интересов, требование прокурора помимо привлечения к дисциплинарной ответственности должно касаться и необходимости передачи ценных бумаг в доверительное управление.

При проведении прокуратурой Оренбургской области проверки в Министерстве сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности области установлено, что в справках о доходах за 2014, 2015 годы, представленных первым заместителем министра на свою супругу, не нашли отражения сведения об участии последней в качестве единственного учредителя в деятельности ООО «Оренбургзооветснаб», с которым первым заместителем министра от имени министерства для обеспечения государственных нужд заключено 4 договора. По результатам выявленных нарушений 24.04.2017 в адрес Губернатора Оренбургской области внесено представление, которое находится на рассмотрении. Распоряжением Губернатора Оренбургской области от 15.05.2017 в отношении первого заместителя министра организована проверка.

Прокуратурой Республики Башкортостан в ходе проведенных в 2017 году проверок выявлены факты неисполнения обязанности по представлению сведений о доходах заместителем начальника отдела УЭБиПК республиканского МВД, которым представлены заведомо недостоверные сведения о якобы полученных его супругой доходах по месту работы в ООО «Свэл», не отражены сведения о получении доходов от продажи двух квартир в размере 3 160 тыс. рублей, представлены недостоверные сведения о получении в дар жилого дома и земельного участка. Приведенные нарушения наряду с иными послужили основанием для внесения представления в адрес министра внутренних дел по Республике Башкортостан, за допущенные нарушения заместитель начальника отдела уволен в связи с утратой доверия.

В июне 2017 года прокуратурой Олюторского района Камчатского края по результатам проверки исполнения администрацией муниципального образования сельского поселения «село Хаилино» порядка ведения официального сайта в сети Интернет установлено отсутствие на сайте сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих администрации села Хаилино за 2016 год. В этой связи 26.06.2017 прокуратурой района в суд направлено административное исковое заявление о понуждении администрации муниципального образования разместить в сети Интернет необходимые сведения (заявление находится на рассмотрении).

Прокуратурой Камчатского края выявлен факт непринятия лицом, замещающим государственную должность края, своевременных, необходимых и достаточных мер в целях обеспечения исполнения обязанности по представлению полных и достоверных сведений в отношении несовершеннолетнего ребенка. Так, Комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Камчатском крае рассмотрено заявление министра финансов Камчатского края Ф. о невозможности представления

полных и достоверных сведений о доходах. В целях получения необходимых сведений Ф. в адрес бывшей супруги 07.04.2017 направил заказное письмо с просьбой предоставить необходимые сведения, однако ответ не поступил. По результатам рассмотрения заявления комиссия приняла решение о том, что причина представления Ф. неполных сведений на несовершеннолетнего ребенка является объективной и уважительной. Однако не было принято во внимание, что указанное лицо не воспользовалось возможностью заблаговременно запросить сведения в налоговых и других органах. Прокуратурой края 30.06.2017 губернатору Камчатского края внесено представление об устранении нарушений закона, причин и условий, им способствующих с требованием рассмотреть вопрос о привлечении министра финансов Камчатского края к дисциплинарной ответственности, в том числе об освобождении последнего от занимаемой должности. Представление находится на рассмотрении.

Прокуратурой Краснодарского края установлено, что казначеем отдела кассового обслуживания исполнения бюджетов Управления федерального казначейства по краю в справках о доходах, в том числе за 2014-2016 гг. не отражены данные о находящихся в ее собственности 5 объектах недвижимого имущества (нежилом помещении площадью 53,5 кв.м, расположенном в г. Краснодаре; жилым и нежилым помещениях площадью 54,1 кв.м и 15 кв.м соответственно, расположенных в г. Геленджике), земельном участке площадью 1002 кв.м. В 2017 году ею сокрыт доход в размере 900 тыс. рублей, полученный в 2016 году от продажи земельного участка. Аналогичные нарушения допущены еще 7 работниками. В ходе проверки регионального министерства здравоохранения выявлены факты сокрытия заместителем министра, являющимся номенклатурной принадлежностью губернатора региона, сведений о наличии у супруга в собственности земельного участка площадью 1525 кв.м (доля в праве 22/1000), расположенного в г. Краснодаре. Во исполнение требований прокурора, изложенных в актах реагирования, в отношении указанных выше лиц назначены соответствующие проверки в отчетном периоде (которые не окончены).

После информирования прокуратурой Краснодарского края регионального представительного органа досрочно сложил полномочия депутат Законодательного Собрания края, не отразивший сведения о недвижимости в Чешской Республике и учрежденном за рубежом коммерческом предприятии; глава Ахтанизовского сельского поселения – скрывший в 2016 году сведения о кредите в размере 16 млн. руб., предназначенном для развития семейного бизнеса; депутат сельского поселения в Абинском районе – не сообщивший данные о полученном доходе в размере более 217 млн. руб. По инициативе прокурора Тимашевского района Краснодарского края 15.05.2017 прекращены полномочия 2 депутатов представительных органов местного самоуправления, не сообщивших в установленный законом срок сведения о доходах за 2016 год.

В связи с не размещением в 2015-2016 гг. в полном объеме в сети Интернет вопреки требованиям части 3.8 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации», статьи 41.6 Закона Краснодарского края от 24.04.1995 № 4-КЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края» сведений об имущественном положении супруги председателя представительного органа региона прокурором края направлена информации в Законодательное Собрание края для принятия мер организационного и практического характера к устранению отмеченных нарушений и недопущению их впредь.

6. *Основные направления повышения эффективности прокурорского надзора. Использование электронных ресурсов.*

Эффективность прокурорского надзора напрямую зависит от применения современных форм обмена информацией с контрольно-надзорными органами для получения необходимых сведений, в том числе с использованием интернет-ресурсов.

Например, практика свидетельствует о результативности использования Информационного ресурса «СПАРК».

Недавно появилась новая Государственная информационная система «Жилищно-коммунальное хозяйство», данные из которой также могут использоваться в качестве источников информации для выявления коррупционных правонарушений.

В целях оптимизации процесса получения необходимых сведений Генеральной прокуратурой Российской Федерации в области противодействия коррупции заключены следующие документы:

Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной налоговой службы в области противодействия коррупции от 14 февраля 2014 г. № СД-1-14/ММВ-23-11/2;

Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в области противодействия коррупции от 10.08.2015;

Соглашение об обмене информацией между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации в области противодействия коррупции от 21.03.2016;

Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации в области противодействия коррупции от 21 января 2015 г. № СД-1-15/АД-09-31/сог/1;

Протокол информационного обмена к Соглашению о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу от 11 декабря 2015 г. № СД-18-15/01-01-14/28415.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации также введена в действие система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), позволяющая прокурорам самостоятельно получать необходимо информацию из сервисов федеральных органов, исключив при этом обмен информацией на бумажном носителе.

В частности, из сервисов ФНС России возможно получить выписки из ЕГЮЛ и ЕГРИП; сведения о доходах, отраженных в справках о доходах физического лица формы № 2-НДФЛ; сведения о доходах, отраженных в справках в налоговых декларациях в связи с применением специальных

налоговых режимов, а также по налогу на доходы физических лиц (форма № 3-НДФЛ) и другие данные

Информационная база Росреестра располагает сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

При осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокурорам необходимо максимально использовать возможность самостоятельно получать необходимую информацию через СМЭВ.

§ 2. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о контроле за расходами должностных лиц

В Российской Федерации последовательно наращиваются усилия по противодействию коррупции.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22.02.2011 высказана идея о введении контроля за расходами определенных категорий лиц в тех случаях, когда расходы этих лиц по приобретению земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) явно не соответствуют их доходам.

В целях реализации указанного послания Президента Российской Федерации разработан и принят Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее - Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральный закон № 230-ФЗ), который установил правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также определил категорию лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок его осуществления и механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Данный закон расширил спектр правовых механизмов противодействия коррупционным проявлениям.

Относительная новизна института контроля за расходами в комплексе мер противодействия коррупции в Российской Федерации вызвала потребность методического обеспечения деятельности прокуроров в этой сфере.

1. Правовые и организационные основы контроля за расходами.

С 01 января 2013 года вступил в силу Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», целью которого является противодействие коррупции через осуществление контроля за расходами определенных категорий лиц в случаях,

когда расходы этих лиц по приобретению объектов недвижимости и иного перечисленного в законе имущества не соответствуют их доходам.

Следует обратить внимание, что обязанности, вытекающие для отдельных категорий лиц, подпадающих под действие рассматриваемого закона, возникают в отношении сделок, совершенных с 1 января 2012 года, по приобретению объектов имущества, перечисленных в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (часть 2 статьи 18 Федерального закона № 230-ФЗ).

Согласно Федеральному закону № 230-ФЗ устанавливается контроль за расходами следующих категорий лиц:

1) лиц, замещающих (занимающих):

а) государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами;

б) должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации (Банк России);

в) государственные должности субъектов Российской Федерации;

г) муниципальные должности;

д) должности федеральной государственной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

е) должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

ж) должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

з) должности в Банке России, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

и) должности в государственных корпорациях, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

к) должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

л) должности в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

м) отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

2) супруг (супругов) и несовершеннолетних детей лиц, замещающих (занимающих) вышеперечисленные должности.

Внесенными в Федеральный закон № 230-ФЗ в 2014 году изменениями, вступившими в действие с 01 января 2015 года на вышеназванных лиц возлагается обязанность ежегодно 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 (отчетный период), если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду (до 01 января 2015 года - за три последних года, предшествующих совершению сделки), **и об источниках получения средств, за счет которых** совершены эти сделки.

Порядок предоставления сведений о расходах определяется соответственно нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, нормативными актами Банка России, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и локальными нормативными актами государственной корпорации, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федеральных законов.

Федеральным законом № 230-ФЗ устанавливается осуществление особой процедуры в отношении лиц, за расходами которых установлен контроль.

Основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами является достаточная информация о том, что данными лицами совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на общую сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

Указанная информация в письменной форме может быть представлена в установленном порядке:

правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, работниками (сотрудниками) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, Банка России, государственной корпорации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федеральных законов, организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;

Общественной палатой Российской Федерации;

общероссийскими средствами массовой информации.

Следует отметить, что информация анонимного характера не может служить основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лиц.

С учетом требований статьи 10 Федерального закона № 230-ФЗ, устанавливающей обязанность кадровых подразделений осуществлять анализ поступающих сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц и членов их семьи, названная информация может представляться должностными лицами по итогам такого анализа.

Процедура контроля за расходами включает в себя:

1) прежде всего истребование от проверяемого лица сведений о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению соответствующих объектов имущества, совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду;

2) об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка;

3) проверку достоверности и полноты сведений;

4) определение соответствия расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке.

Статьей 5 Федерального закона № 230-ФЗ определены должностные лица, уполномоченные на принятие соответствующих решений об осуществлении контроля за расходами, при этом такое решение принимается отдельно в отношении каждого лица и оформляется в письменной форме. Порядок принятия решения регламентируется актами соответствующего уровня (например, Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Приказ МВД России от 07.11.2016 № 709 «Об утверждении Порядка принятия решения об осуществлении контроля за расходами сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, а также за расходами их супругов (супругов) и несовершеннолетних детей» и др.).

Статьями 6 и 7 Федерального закона № 230-ФЗ определены лица (органы, подразделения), осуществляющие проверку в рамках принятого уполномоченным лицом решения о контроле за расходами. На данных лиц возлагается, помимо прочего, обязанность письменного уведомления в течение 2 рабочих дней со дня получения решения об осуществлении контроля за расходами лица, в отношении которого организованная такая процедура, а также установлены требования к содержанию уведомления.

Статьей 9 Закона предусмотрена обязанность лица, в отношении которого осуществляется процедура контроля за расходами, представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об источниках получения средств, за счет которых они произведены.

Невыполнение лицом обязанности о представлении сведений о своих расходах, а также о расходах своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об источниках получения средств, за счет которых они произведены является правонарушением, при совершении которого оно подлежит освобождению от замещаемой должности и увольнению со службы, из организации (статья 16 Федерального закона № 230-ФЗ).

Статьей 11 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» установлены права и обязанности должностных лиц, проводящих процедуру контроля за расходами.

Из числа обязанностей это - истребование от лица сведений, проведение с ним беседы в случае поступления ходатайства.

Правами являются:

- 1) проведение по своей инициативе беседы с данным лицом;
- 2) изучение поступивших от данного лица дополнительных материалов;
- 3) получение от данного лица пояснений по представленным им сведениям и материалам;

4) направление в установленном порядке запросов в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации об имеющейся у них информации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера данного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, **а также об источниках получения расходовемых средств;**

5) наведение справок у физических лиц и получение от них с их согласия информации.

Полномочия органов, подразделений и должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, в части направления запросов, указанных в статье 11 Федерального закона № 230-ФЗ, определены Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». Им же утвержден Перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции. Названным Указом установлено, что запросы направляются в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, о представлении сведений об операциях, счетах и вкладах физических лиц, о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений о содержании правоустанавливающих документов, обобщенных сведений о правах отдельных лиц на имеющиеся или имевшиеся у них объекты недвижимости, а также запросы о представлении выписок, содержащих сведения о переходе прав на объекты недвижимости.

В развитие нормативного регулирования в данной сфере законодательства принят Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, и иных лиц их доходам», которым определено, что при осуществлении контроля за расходами проверка достоверности и полноты сведений о расходах осуществляется в порядке, установленном, в том числе Указом 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».

С учетом положений пункта 12 Указа Президента Российской Федерации № 1065 процедура контроля за расходами осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении, который

может быть продлен лицом, принявшим решение о контроле за расходами, до 90 дней.

По результатам осуществления мероприятий по контролю за расходами уполномоченное на осуществление проверочных мероприятий лицо докладывает о результатах проверки лицу, принявшему решение об осуществлении контроля за расходами, а также уведомляется лицо, в отношении которого проводилась процедура контроля.

При этом лицо, принявшее решение об осуществлении контроля за расходами, может предложить соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов рассмотреть результаты на ее заседании. Комиссия, в свою очередь, принимает одно из следующих решений:

1) признать, что сведения о расходах, представленные лицом, являются достоверными и полными;

2) признать, что сведения о расходах, представленные лицом, являются недостоверными и (или) неполными. В этом случае Комиссия рекомендует руководителю применить к служащему конкретную меру ответственности и (или) направить материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в органы прокуратуры и (или) иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

В любом случае, если в ходе осуществления контроля за расходами лица, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в трехдневный срок после его завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации.

На основании предложений Генеральной прокуратуры Российской Федерации приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31.03.2015 № 206н утверждены Инструктивно-методические указания о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры Российской Федерации материалов, необходимых для обращения прокурора в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы. Названные указания доведены до всех органов и организаций, уполномоченных осуществлять контроль за расходами.

В этой связи при направлении прокурору в соответствии с пунктом 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ полученных в ходе контроля за расходами материалов документы следует формировать согласно предложенного в Инструктивно-методических указаниях перечня.

2. Осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о контроле за расходами должностных лиц.

Одним из условий успешного осуществления надзора за исполнением законодательства о расходах следует назвать предметную специализацию, то есть закрепление этого участка за конкретным работником прокуратуры. Такая специализация позволяет надлежащим образом (своевременно и грамотно) подходить к оценке законности.

Этот организационный аспект следует учитывать при распределении обязанностей между работниками профильных подразделений.

Еще один важный элемент в организации работы прокуроров - оптимальное планирование деятельности. Речь идет о текущем и о перспективном планировании на основе тщательного анализа складывающейся обстановки.

Источниками получения информации о нарушении законодательства о расходах могут быть:

материалы, полученные в ходе проводимых органами прокуратуры проверок;

информация правоохранительных органов, иных государственных органов, органов местного самоуправления; обращения граждан и организаций, средства массовой информации и др.

Эффективной мерой обеспечения надзора за соблюдением законодательства в сфере расходов является организация межведомственного взаимодействия с органами власти (организациями), в которых могут быть выявлены нарушения законодательства о расходах, и их побуждение сообщать о таких фактах. В этой связи прокурорам рекомендуется: заключать соглашения о взаимодействии и сотрудничестве; формировать из числа представителей правоохранительных и контрольно-надзорных органов постоянно действующие рабочие группы; проводить учебно-методические семинары; планировать и реализовывать совместные мероприятия; проводить оперативные совещания по конкретным материалам с целью выработки оптимальной стратегии реализации имеющихся сведений.

Особого внимания требуют проверки соблюдения законодательства о расходах при организации и проведении плановых и внеплановых мероприятий по исполнению законодательства о противодействии коррупции в органах власти, в том числе при ознакомлении со справками о доходах, расходах.

Перед проведением таких проверок следует изучить законодательство о расходах, в том числе нормативные акты, изданные непосредственно в проверяемом органе (при их наличии), а также типичные нарушения в данной сфере.

Вопросы, выясняемые в процессе проведения проверки, должны основываться на требованиях Федерального закона «О противодействии коррупции», Федерального закона № 230-ФЗ и иных нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в этой сфере.

В ходе таких проверок в каждом случае требуется давать оценку действиям уполномоченных органов, подразделений и должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений: исполняются ли обязанности по приему поступающих сведений о доходах,

расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

осуществляется ли анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

проводятся ли проверки достоверности и полноты представленных сведений;

организуются и проводятся ли мероприятия по контролю за расходами;

соблюдается ли процедура осуществления контроля за расходами; соблюдаются ли права лиц, в отношении которых проводится проверка; имеются ли ошибочные, поверхностные, не подтвержденные материалами проверки выводы и результаты;

имеют ли место факты не направления или несвоевременного направления в органы прокуратуры и иные уполномоченные органы материалов по выявленным нарушениям закона.

Прокурорам в каждом случае выявления фактов нарушения или неисполнения уполномоченным органом, подразделением и должностным лицом требований Федерального закона № 230-ФЗ необходимо принимать исчерпывающие меры реагирования и ставить вопрос о привлечении виновных лиц к ответственности.

Прокурорам надлежит исходить из того, что направление в порядке частей 3 и 4 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ в органы прокуратуры Российской Федерации и иные уполномоченные государственные органы материалов, свидетельствующих о несоответствии расходов, является обязанностью лица, принявшего решение об осуществлении контроля за расходами.

В соответствии с частью 4.1 статьи 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В этой связи при проведении проверок в вышеуказанных органах (организациях) требуется давать оценку своевременности направления ими лицам, уполномоченным на принятие решения о контроле за расходами, соответствующей информации и ее полноте для начала процедуры осуществления контроля. В случае выявления фактов не направления информации прокуроры должны принимать исчерпывающие меры реагирования, рассматривая положения части 1 статьи 4 Федерального закона № 230-ФЗ как их обязанность.

Практическую ценность представляет анализ жалоб и заявлений граждан, поступающих в органы власти на нарушения законодательства о противодействии коррупции, в том числе в сфере расходов.

Признаками нарушения законодательства о контроле за расходами являются в совокупности:

замещение лицом государственной должности (иной должности, указанной в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ);

совершение сделки по приобретению имущества (ценных бумаг, акций);

фактическое превышение суммы сделки над общим доходом лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

При расчете общего дохода служащего (работника), представляющего сведения о расходах за 2016 год, суммируются доходы, полученные им и его супругой (супругом) за отчетные периоды (2013, 2014, 2015 гг.), вне зависимости от того, замещал ли (занимал ли) служащий (работник) должности, включенные в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами, весь обозначенный период или нет, а также вне зависимости от места осуществления трудовой деятельности (на территории Российской Федерации, за рубежом).

Виды источников получения средств, за счет которых приобретено имущество отражены в методических рекомендациях Минтруда России по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки (Письма Минтруда России от 13.02.2015 № 18-0/10/П-762, от 26.12.2016 № 18-2/10/В-9843).

В случае установления и подтверждения признаков нарушения законодательства о контроле за расходами прокурорам следует незамедлительно направлять соответствующую информацию лицам, уполномоченным на принятие решение об осуществлении контроля за расходами, установив при этом разумный срок в рамках отведенного Федеральным законом № 230-ФЗ времени представления сведений о результатах рассмотрения такой информации. Одновременно с направлением данной информации прокурорам надлежит решить вопрос о наличии или отсутствии оснований для внесения представления (принятия иной меры реагирования) в уполномоченные органы (организации), ответственные за проверку достоверности и полноты сведений о расходах, представляемых соответствующим лицом.

При этом для подтверждения признаков нарушения законодательства о контроле за расходами и обеспечения достаточности таких материалов прокуроры до направления информации в уполномоченные органы могут в рамках осуществления надзора за соблюдением поднадзорными лицами Федерального закона № 230-ФЗ, руководствуясь Федеральным законом от «О прокуратуре Российской Федерации», запрашивать:

налоговые органы - для получения сведений о доходах, об уплате налогов и иных обязательных платежей;

органы Росреестра - для получения информации о наличии объектов

недвижимости и прав на них, оснований и времени приобретения, а также их стоимости;

органы ГИБДД - для получения информации о зарегистрированных правах на транспортные средства (автомобили, мотоциклы).

Вышеуказанный перечень органов не является исчерпывающим.

В случае выявления фактов умышленного занижения стоимости сделок прокурорам необходимо уделять особое внимание проверке информации о возможном сговоре сторон и иных участников этих правоотношений.

Такие действия могут совершаться в целях получения необоснованной налоговой выгоды, сокрытия информации о реальных расходах и, как следствие, источниках происхождения доходов.

Прокурорам в каждом случае выявления подобных фактов следует рассматривать данную информацию с точки зрения возможного оспаривания сделки, инициирования оперативно-розыскных мероприятий, уголовного преследования в отношении любых участников.

Кроме того, такие ситуации следует оценивать на предмет возможного нарушения порядка предоставления сведений о доходах и требований к служебному поведению.

3. Действия прокуроров при поступлении материалов по результатам контроля за расходами, свидетельствующих о несоответствии расходов.

При поступлении материалов в порядке части 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, полученных в результате осуществления контроля за расходами, прокурорам следует оценить их относимость, допустимость и достаточность, а также соблюдение установленного трехдневного срока направления материалов лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами.

Следует учитывать, что материалы, поступившие в указанном порядке, должны рассматриваться наиболее опытными и квалифицированными работниками прокуратуры в максимально короткие сроки, не превышающие 30 дней.

В ходе рассмотрения таких материалов оценивать достоверность и полноту представленных сведений, при наличии оснований принимать меры реагирования к органам (организациям), проводившим мероприятия по контролю за расходами, в случае выявления с их стороны нарушений Федерального закона «О противодействии коррупции», а также Федерального закона № 230-ФЗ и иных нормативных правовых актов в области противодействия коррупции.

При недостаточности поступивших материалов, их неполноте направлять в органы (организации) запросы о необходимости представления дополнительных материалов, полученных при осуществлении контроля, с установлением срока направления информации. В целях исключения фактов волокиты и затягивания сроков их рассмотрения рекомендуется устанавливать разумный срок представления необходимой информации. Принимать

дополнительные меры для получения доказательств, руководствуясь при этом Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и примерным перечнем документов, указанных в приложении к приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона», в том числе путем направления запросов в уполномоченные органы власти.

В случае получения всей необходимой информации и материалов для обращения в суд незамедлительно осуществлять подготовку соответствующего искового заявления с учетом требований Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также заключения о результатах рассмотрения.

При направлении заявления в суд в каждом случае, в том числе в целях исключения фактов умышленной передачи (продажи, иного распоряжения) имущества, подлежащего обращению в доход государства, прокурорам следует одновременно с подачей искового заявления инициировать принятие судом мер по обеспечению иска.

В случае принятия прокурором всех возможных и исчерпывающих мер к сбору и истребованию доказательств и отсутствия оснований для обращения с заявлением в суд в соответствии с пунктом 3.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179 составляется мотивированное заключение.

В заключении указывается:

кто, когда, при каких обстоятельствах выявил нарушения законодательства о расходах;

кто проводил контроль за расходами;

соблюдена ли процедура, предусмотренная Федеральным законом № 230-ФЗ;

каковы результаты контроля за расходами;

какие документы поступили в органы прокуратуры (с их подробным описанием и указанием содержащейся в них информации);

какие дополнительные действия и меры предприняты прокурорами и органом, направившим материал с целью установления всех обстоятельств;

каковы причины не направления искового заявления в суд (с их подробным описанием);

имеются ли основания для принятия мер реагирования.

При поступлении прокурорам материалов в порядке части 4 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ рассматривать с позиции возможности или невозможности принятия в рамках установленных полномочий мер реагирования. В случае невозможности их рассмотрения в органах прокуратуры рекомендуется направлять их в компетентные государственные органы.

О результатах рассмотрения поступивших в органы прокуратуры материалов, о несоответствии расходов лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу следует информировать лицо, их направившее (принявшее решение об осуществлении контроля за расходами).

Прокурорам надлежит строго соблюдать сроки, установленные приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179.

В сфере надзора за соблюдением законодательства о расходах прокурорам в целях полноты реализации требований данного законодательства следует ориентировать кадровые подразделения на следующее:

1) анализировать представляемые лицами сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

2) при установлении в ходе анализа признаков недостоверности и неполноты представленных сведений о расходах либо их непредставление и при достаточности такой информации инициировать мероприятия по контролю за расходами;

3) при осуществлении данных мероприятий соблюдать установленный порядок их проведения, прежде всего, обращать внимание на соблюдение прав лиц;

4) реализовывать все права кадровых подразделений, предусмотренные статьей 11 Федерального закона № 230-ФЗ, в том числе по направлению запросов в контролирующие и регистрирующие органы, изучению финансовой возможности физических лиц, заявленных лицом в качестве источника средств, за счет которого приобретено имущество;

5) обращать внимание на соблюдение сроков проведения процедуры контроля за расходами;

6) по итогам контроля за расходами при наличии оснований, установленных частью 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ, направлять в органы прокуратуры информацию с выводом о выявлении обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу, а также материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами;

7) формировать такие материалы с учетом Инструктивно-методических указаний о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры Российской Федерации материалов, необходимых для обращения прокурора в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации объектов имущества, утвержденных приказом Минтруда России от 31.03.2015 № 206н.

Прокурорам надлежит организовать работу, направленную на сбалансированное достижение целей по обращению в доход государства имущества, в отношении которого не представлено доказательств его приобретения на законные доходы.

§ 3. Осуществление надзора за соблюдением государственными (муниципальными) служащими установленных запретов и ограничений. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе

В статье 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» перечислены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В их числе предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, то есть исполнение установленной для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Запреты и ограничения на какие-либо действия в профессиональной сфере установлены для лиц, деятельность которых сопряжена с особой ответственностью перед личностью, обществом, государством.

Важной в данном отношении представляется позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в постановлении от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина»: специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы.

Реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы.

1. Основные понятия, используемые для целей настоящих методических рекомендаций и нормативно-правовая база.

Государственная гражданская служба Российской Федерации согласно статье 5 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и статье 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является видом государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственным гражданским служащим в соответствии со статьей 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению государственной гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Муниципальная служба в силу части 1 статьи 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» представляет собой профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Муниципальным служащим в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Главной целью законодательного установления ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской (муниципальной) службой, является обеспечение эффективного исполнения служащим своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления полномочиями, создание условий для беспристрастного принятия им управленческих решений.

Под запретами и ограничениями, связанными с гражданской (муниципальной) службой, понимаются нормативно установленные требования, предъявляемые к гражданским (муниципальным) служащим, воздерживаться от совершения определенных действий и ведения определенной деятельности, обеспеченные возможностью применения мер юридической ответственности.

Согласно статье 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов

и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми государственный служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Основополагающие нормативные правовые акты в данной сфере:

Конституция Российской Федерации;

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;

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»;

Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

Письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»;

Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016);

Нормативные правовые акты в области противодействия коррупции федеральных органов исполнительной власти;

Законы субъектов Российской Федерации в сфере антикоррупционной политики;

Нормативные правовые акты по вопросам противодействия коррупции органов местного самоуправления.

2. Запреты и ограничения, установленные для целей противодействия коррупции. Практика прокурорского надзора по выявлению нарушений рассматриваемой категории.

Содержание и специфика профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих на должностях государственной

гражданской службы Российской Федерации, а также профессиональной деятельности муниципальных служащих на должностях муниципальной службы, характер выполняемых ими функций, предъявляемые к ним квалификационные требования и ограничения, связанные с прохождением государственной гражданской и муниципальной службы, обуславливают особый правовой статус государственных гражданских и муниципальных служащих.

Соблюдение гражданским (муниципальным) служащим установленных ограничений, недопущение нарушений запретов является одной из основных обязанностей служащего. Соблюдение ограничений, отсутствие нарушений запретов учитываются при проведении аттестации, при применении дисциплинарных взысканий и принятии решения об увольнении в связи с утратой доверия.

Несоблюдение ограничений и нарушение запретов, связанных с гражданской (муниципальной) службой, являются основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской (муниципальной) службы. В частности, при утрате представителем нанимателя доверия к гражданскому (муниципальному) служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а служащий освобожден от замещаемой должности и уволен с гражданской (муниципальной) службы.

Статьей 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьей 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлены ограничения, налагаемые на граждан при поступлении и прохождении гражданской и муниципальной службы.

В целом ограничения, установленные данными нормами с целью профилактики коррупционных проявлений, схожи. К таким ограничениям относятся:

- невозможность принятия на службу и ее прохождения в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) со служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу (непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому);

- представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую (муниципальную) службу;

- непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, расходах об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на службу;

- утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (пункт 10

части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Наличие судимости, как ограничение для принятия на службу и при ее прохождении, также может быть отнесено к числу антикоррупционных в случае, если приговором суда исключена возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской (муниципальной) службы на определенный период.

Помимо перечисленных ограничений для государственных и муниципальных служащих установлено дополнительное ограничение при трудоустройстве в коммерческие и некоммерческие организации в течение двух лет после увольнения со службы (статья 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

При оценке факта осуществления служащим предпринимательской деятельности необходимо учитывать, что согласно пункту 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

С учетом правового смысла Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» факт регистрации в качестве индивидуального предпринимателя не влечет за собой несоблюдение установленного запрета, поскольку решающим фактором является выполнение активных действий, направленных на получение прибыли.

Запреты, установленные для гражданских (муниципальных) служащих, в большинстве своем сопряжены с профилактикой коррупционных правонарушений и проявления коррупции в органах власти.

Для гражданских служащих они установлены статьей 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для муниципальных – статьей 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». К таким запретам относятся:

- занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участие в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением установленных в законе случаев);
- приобретение в случаях, установленных федеральным законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в котором служащий замещает должность гражданской (муниципальной) службы, если иное не предусмотрено законом;

- получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

- выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением случаев, установленных законом;

- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

- разглашать или использовать в целях, не связанных со служебными, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие служащему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

- принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в должностные обязанности служащего входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» лицам, замещающим (занимающим):

- государственные должности Российской Федерации;
- государственные должности субъектов Российской Федерации;
- должности федеральной государственной службы, включенные в соответствующий перечень;

- должности глав городских округов, глав муниципальных районов, глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций, глав местных администраций;

- лицам, замещающим иные должности, определенные в статье 2 названного закона, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

В части запрета на владение ценными бумагами следует учитывать, что передача их в доверительное управление предусмотрена в случае, если не исключена возможность возникновения конфликта интересов. При этом передача ценных бумаг в доверительное управление лицам, состоящим со служащим в родственных отношениях, не может рассматриваться как мера по недопущению возможности возникновения конфликта интересов.

Государственный (муниципальный) служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий, осуществляются путем его отвода или самоотвода в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Непринятие государственным (муниципальным) служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Диспозиция конфликта интересов, данная в законодательстве, предполагает исключительно умышленное деяние, поэтому необходимым признаком правонарушения является осознание виновным всех элементов конфликта, включая наличие выгодоприобретателя.

Возможность возникновения конфликта интересов также должна рассматриваться как ситуация, непосредственно связанная с потенциальной реализацией конкретных, а не абстрактных должностных (служебных) функций (обязанностей), а также с возникновением (непосредственной возможностью возникновения) правоотношений, характеризующихся различными интересами (когда служащий оказался в условиях непосредственного принятия решения).

Для определения наличия в действиях (бездействии) должностного лица конфликта интересов обязательна личная заинтересованность служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, то есть возможность получения при исполнении должностных обязанностей доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) для себя лично либо для иных лиц, указанных в статье 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

3. Методика проведения проверок с целью выявления нарушения запретов и ограничений, конфликта интересов.

В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» важнейшей задачей надзорной деятельности является своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий, минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

В этой связи прокурорам поручено систематически проводить в поднадзорных органах проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе в части соблюдения установленных обязанностей, запретов и ограничений.

При подготовке к проведению проверки необходимо проанализировать имеющиеся в общедоступных информационных ресурсах сведения, в том числе о возможном несоблюдении должностными лицами поднадзорного органа запретов и ограничений, их участия в деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, сопоставив эту информацию с данными о:

- сфере деятельности данных организаций;
- заключении контрактов на закупку товаров, оказание услуг;
- проведении контрольных и надзорных мероприятий в отношении конкретных организаций;
- реализации поднадзорным органом различных программ за счет бюджетных средств, субсидирования отдельных направлений деятельности.

Необходимо также запросить имеющуюся в правоохранительных и контрольных органах информацию о нарушении должностными лицами проверяемого объекта законодательства о противодействии коррупции.

В ходе проверки следует изучить личные дела должностных лиц, обратив особое внимание на анкету, заполняемую при поступлении на службу, а также автобиографию служащего. В данных документах содержатся сведения о его близких родственниках, месте их работы и иные данные, которые могут указывать на возможное нарушение закона при осуществлении служащим должностных полномочий.

Изучению также подлежат должностные регламенты (инструкции) работников, функции подразделений, в которых они осуществляют деятельность, во взаимосвязи с перечнем должностей, на которые

распространяется обязанность по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В случае отсутствия в перечне должности, замещаемой лицом, выполняющим коррупциоземкие функции, необходимо принимать меры, направленные на расширение соответствующего перечня и, соответственно, распространения на таких должностных лиц запретов и ограничений.

Отдельное внимание следует уделить должностным лицам, входящим в состав различных комиссий, например, закупочную, жилищную, по распределению земельных участков и т.п. Проанализировать принятые комиссиями решения, начиная с рассмотрения предложений до принятия решения о заключении контракта, его исполнения, предоставления жилого помещения, выдачи субсидии и т.д.

После получения персональных данных служащего, его супруги, иных родственников с целью выявления нарушений запретов и ограничений необходимо направить запросы в ФНС России, Пенсионный фонд Российской Федерации и Росфинмониторинг (их территориальные подразделения) для получения официальных данных об источниках произведенных отчислений, вхождения служащего (его супруги, родственников) в состав учредителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также об участии в финансовых операциях.

Полученной информации следует дать правовую оценку, при наличии оснований принять меры прокурорского реагирования.

4. Результаты надзорной деятельности. Положительный опыт и негативная практика.

При осуществлении надзора прокурорами в 2016 году выявлено свыше 100 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции, связанных с прохождением государственной и муниципальной службы, внесено более 17 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых свыше 29 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, в том числе 143 лица уволены в связи с утратой доверия.

За указанный период прокурорами выявлено более 1 300 нарушений, связанных с непринятием государственными и муниципальными служащими мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

К наиболее типичным нарушениям из числа запретов и ограничений, выявленным прокурорами в 2016 году, могут быть отнесены: участие в предпринимательской деятельности, в управлении хозяйствующим субъектом, а также наличие близкого родства между служащими, находящимися в непосредственной подчиненности или подконтрольности. Среди должностных лиц рассматриваемой категории выявлено 631 и 320 нарушений соответственно.

Удовлетворены требования прокурора Кировской области об увольнении в связи с утратой доверия старшего государственного инспектора ГИБДД ОМВД России по Верхнекамскому району, скрывшего сведения об учреждении его супругой ООО «Светофор» и наличии у него доли в размере 50% уставного капитала названного общества.

Зачастую эти нарушения находятся во взаимосвязи с конфликтом интересов, а также с сокрытием сведений при представлении справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, что в свою очередь свидетельствует об умышленных действиях (намеренном бездействии) должностного лица, использующего свое должностное положение с целью извлечения выгод и (или) преимуществ для себя лично либо для третьих лиц.

Так, по представлению прокурора Краснодарского края в связи с учреждением двух юридических лиц, входящих в предмет государственного управления департамента потребительской сферы и регулирования рынка алкоголя края, и непринятием мер к предотвращению конфликта интересов уволен в связи с утратой доверия консультант департамента.

По результатам рассмотрения представления прокуратуры г. Нальчика Кабардино-Балкарской Республики в связи с утратой доверия уволен главный государственный налоговый инспектор отдела камеральных проверок за несоблюдение антикоррупционных требований, выразившегося в осуществлении предпринимательской деятельности – оказание услуг по мойке транспортных средств в производственном помещении (автомойка) незаконно возведенном и оборудованном для этих целей на территории принадлежащего ему земельного участка в г. Нальчике.

Прокуратурой Вологодской области установлено, что председатель областного Комитета градостроительства и архитектуры и его заместитель, находясь в ситуации конфликта интересов, принимали решения об использовании бюджетных средств в интересах аффилированных с ними коммерческих структур, скрыв сведения о владении долями в уставных капиталах данных коммерческих организаций.

По результатам рассмотрения представления прокурора области данные лица уволены в связи с утратой доверия.

В данном случае присутствуют все указанные признаки, подтверждающие грубое нарушение как запрета на участие в управлении коммерческой организацией, так и неисполнение обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов и представление полных и достоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Подобные ситуации могут быть также сопряжены с причинением ущерба бюджетам различных уровней и повлечь уголовную ответственность должностного лица.

Так, следственным управлением СК России по Тюменской области на основании материалов прокурорской проверки возбуждено уголовное дело в отношении бывшего главы Тюменского муниципального района Л. по ч. 4 ст. 159, ч. 1 ст. 169, ч. 2 ст. 285 и ст. 289 УК РФ и в отношении советника главы указанного органа местного самоуправления П. по ч. 4 ст. 159 УК РФ.

Установлено, что Л. вопреки установленному запрету незаконно участвовал в предпринимательской деятельности и через доверенных лиц руководил обществом с ограниченной ответственностью, помогал обществу заключать выгодные муниципальные контракты, предоставлял различные

льготы и преимущества. В течение трех лет Л. в сговоре с П. и директором данной организации К. похитили свыше 35 млн. руб. бюджетных средств.

Прокурорами выявляются факты нарушения запрета на представительство по делам третьих лиц (как правило, родственников) в государственном органе, в органе местного самоуправления.

Например, прокуратурой Новоорского района Оренбургской области выявлен факт представления начальником отдела архитектуры и градостроительства администрации муниципального округа Л. интересов своего супруга, а именно осуществление ею подготовки изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки муниципального образования, в том числе касающихся земельного участка, используемого в коммерческих целях ее супругом. По результатам рассмотрения акта прокурорского реагирования служебный контракт с Л. расторгнут.

Ограничение, не позволяющее родственникам находиться на гражданской службе в одном государственном органе или в соподчиненных государственных органах, применяется при наличии двух условий:

- отношения родства или свойства являются близкими: родители, супруги, дети, братья, сестры; родители супруга, братья супруга, сестры супруга, дети супруга, супруги детей;
- замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью родственников друг другу.

При этом понятие «непосредственная» необходимо в равной степени относить как к подчиненности, так и к подконтрольности, в том числе исходя из равнозначной степени общественной опасности таких ситуаций.

При осуществлении надзорной деятельности устанавливались случаи нарушения данного ограничения, которые одновременно были сопряжены с наличием конфликта интересов.

Так, прокуратурой Ненецкого автономного округа выявлен конфликт интересов в действиях главы МО «Хоседа-Хардский сельсовет» Ц., которая назначила на подконтрольную ей должность директора МКП «Жилищно-коммунальное хозяйство МО «Хоседа-Хардский сельсовет» своего супруга, не имеющего высшего образования, необходимого опыта работы, а также установила ему завышенный размер заработной платы. По результатам рассмотрения представления Советом депутатов МО «Хоседа-Хардский сельсовет» принято решение об удалении Ц. в отставку, ее супруг уволен с должности руководителя предприятия.

Мерами прокурорского реагирования пресекались нарушения норм антикоррупционного законодательства, обязывающих соблюдать требования о недопущении (урегулировании) конфликта интересов на различных приоритетных направлениях надзора – за исполнением законодательства в сферах жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, земельных правоотношений и иных сферах. Такие факты имеют место, в том числе при реализации служащими контрольно-надзорных функций.

Например, по результатам рассмотрения представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации приказом Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в связи с утратой доверия уволена

руководитель Управления Федеральной службы в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Республике Бурятия, которая рассматривала дела об административных правонарушениях в отношении руководителя направления филиала ПАО «МТС» по Республике Бурятия, являющегося ее супругом.

При этом служащая, имея личную заинтересованность в разрешении данных дел об административных правонарушениях, вопреки требованиям статьи 29.3 КоАП РФ самоотвод не заявила, в нарушение пункта 2 статьи 4.4 КоАП РФ по каждому из дел приняла отдельное решение с назначением минимального наказания в виде предупреждения.

В ходе проверки, проведенной прокуратурой Кировской области, установлено, что начальник лесного отдела Уржумского лесничества департамента лесного хозяйства Кировской области девять раз рассматривал материалы об административных правонарушениях, допущенных директором ООО «...», ограничиваясь минимальным размером штрафа и не рассматривая при наличии к тому оснований вопрос о привлечении к ответственности юридического лица. Указанные действия совершены служащим в интересах названной организации, соучредителем которой является его супруга, то есть оказаны преференции отдельному хозяйствующему субъекту в личных целях. По результатам проверки прокуратурой области в департамент лесного хозяйства Кировской области внесено представление, в период рассмотрения которого служащий уволился с занимаемой должности.

Прокуратурой Курахского района Республики Дагестан установлено, что конкурсной комиссией МО «Курахский район» по предоставлению грантов начинающим субъектам малого и среднего предпринимательства проведен конкурс, победителями которого, помимо прочих, определены индивидуальный предприниматель, являющийся сыном председателя комиссии (заместитель главы МО «Куразский район») и индивидуальный предприниматель, являющийся сыном заместителя председателя комиссии (начальник финансового отдела МО «Куразский район»). При этом установлено, что ряду претендентов было необоснованно отказано в участии в конкурсе.

В этой связи в адрес главы МО «Курахский район» направлена соответствующая информация, по результатам рассмотрения которой распоряжением главы МО «Курахский район» должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокуратурой Курской области выявлен конфликт интересов, стороной которого являлся председатель комитета потребительского рынка, развития малого предпринимательства и лицензирования Курской области. Решая вопрос о предоставлении государственной поддержки в виде субсидий и микрозаймов, он незаконно предоставил субсидию в размере 103 тыс. рублей ООО «...», единственным учредителем и директором которого была его супруга, и действовал из личной заинтересованности, повлекшей ненадлежащее исполнение им своих должностных обязанностей. По результатам рассмотрения представления прокурора области должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, денежные средства им добровольно возвращены.

Между тем нередко допускаются, в том числе прокурорами, факты необоснованной квалификации действий (бездействия) должностных лиц, как совершенных в условиях конфликта интересов при отсутствии необходимых признаков.

Так, прокуратурой Кабардино-Балкарской Республики установлено, что приказом Министра внутренних дел по Кабардино-Балкарской Республике незаконно применено такое основание как утрата доверия при расторжении трудового договора с медицинской сестрой поликлиники ФКУЗ «МСЧ МВД по КБР», должность которой не включена в соответствующий перечень должностей, на которые соответственно распространяются запреты и ограничения, а ее действия по обману пациента с целью получения денежных средств (мошенничество) необоснованно расценены как конфликт интересов.

Прокуратурой Сеймского административного округа г. Курска установлено, что заведующая ОКДОУ «Детский сад компенсирующего вида «Здоровячок» в нарушение статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» и статьи 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» на должность старшего воспитателя приняла своего супруга, не соответствующего квалификационным требованиям, предъявляемым законодательством об образовании к указанной должности. Кроме того, установила стимулирующую надбавку в необоснованно завышенном размере по сравнению с другими работниками учреждения, занимающими такие же должности.

При принятии мер прокурорского реагирования прокурором не учтено, что на указанных лиц не распространяются требования статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Как правило, неверные выводы о наличии в действиях (бездействиях) служащего конфликта интересов связаны с получением при исполнении должностных обязанностей взятки, нарушения ограничения на замещение должности, находящейся в непосредственной подчиненности (подконтрольности) близкому родственнику без признаков оказания отдельных преимуществ и незаконного получения выгоды.

Основываясь на одном лишь факте родственных отношений прокуратура Сахалинской области пришла к необоснованному выводу о наличии конфликта интересов и принесла протест на распоряжение министра лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области о переводе его супруги с должности главного специалиста 2 разряда отдела планирования исполнения полномочий управления текущего и перспективного планирования на должность советника отдела организации воспроизводства лесов департамента лесов министерства.

По результатам рассмотрения акта прокурорского реагирования супруга министра с занимаемой должности уволена.

Однако оценка действиям должностного лица дана без подтверждения такого необходимого признака конфликта интересов, как причинение (возможность причинения) кому-либо вреда. В этой связи увольнение служащей, не допустившей никакого нарушения законодательства, следует отнести к негативному последствию прокурорского вмешательства.

Имели место случаи неверного отнесения рассматриваемого нарушения одновременно к двум должностным лицам.

Прокурором Мошенского района Новгородской области внесено представление в связи с замещением дочерью главы Мошенского муниципального района должности главного специалиста отдела экономики, прогнозирования и предпринимательства администрации Мошенского муниципального района. Несоблюдение обязанности сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов вменено прокурором как главе Мошенского муниципального района К., так и его дочери. В результате прокурорского вмешательства последняя необоснованно привлечена к дисциплинарной ответственности.

По смыслу закона обязанность уведомления представителя нанимателя о возможности возникновения конфликта интересов возникает в случае, если личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, то есть своих конкретных должностных обязанностей.

Необходимо учитывать, что для определения наличия в действиях (бездействии) должностного лица конфликта интересов обязательна личная заинтересованность служащего, которая влияет на объективное исполнение им должностных обязанностей, возможность получения при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для самого служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Следует также иметь в виду, что участие в деятельности коммерческой организации, родственные связи, дружеские отношения не являются единственным и достаточным признаком конфликта интересов.

Вопросы деятельности прокуроров по выявлению фактов конфликта интересов отражены в информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.12.2014 № 86-13-2014/Иф3601-14, от 23.07.2014 № 86-213-2014/Нп37073-14, от 05.08.2015 № 86-13-2015/Ип6553-15, от 02.03.2016 № 86-13-2016/Ип1729-16.

При оценке ситуаций на предмет наличия конфликта интересов рекомендуется руководствоваться данными документами.

§ 4. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Одним из факторов, способствующих развитию и распространению коррупции, является несовершенство законодательства. Действующие нормативные правовые акты нередко содержат нормы, порождающие

коррупционное поведение и способствующие злоупотреблению властными полномочиями.

По этой причине потребовалась разработка особых механизмов, направленных на предотвращение коррупции не только на стадии правоприменения, но и на правотворческой стадии. Антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов следует рассматривать в качестве одного из средств профилактики коррупции, препятствующих ее развитию.

Результаты проделанной работы по выявлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах свидетельствует о наличии положительных тенденций, направленных на снижение коррупциогенности принимаемых нормативных правовых актов.

Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заложены в Конвенции ООН против коррупции. Федеральный закон «О противодействии коррупции» антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов определил в качестве мер профилактики коррупции. Порядок ее проведения урегулирован специальным Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона № 172-ФЗ под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов (их проектов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Перечень коррупциогенных факторов определен методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, включающий в настоящее время 12 коррупциогенных факторов, подразделяющихся в зависимости от содержания на два вида: *факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил*, (широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие

законодательной делегации соответствующих полномочий, отсутствие или неполнота административных процедур, отказ от конкурсных (аукционных) процедур, нормативные коллизии) и *факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям*, (наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), юридико-лингвистическая неопределенность).

Целью антикоррупционной экспертизы является выявление и посредством принятия правовых средств устранение предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), что по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы. Антикоррупционная экспертиза, прежде всего, способствует выявлению указанных дефектов норм; устранение их в большинстве случаев связано либо с добровольной деятельностью органа принявшего акт, либо с принудительной деятельностью уполномоченных органов власти, в том числе прокуратуры. Вместе с тем по своей сути, устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности, единства правового пространства.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы являются:

- обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов).

Предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты (их проекты) органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, а также содержащиеся в них нормы.

Признаки, характеризующие нормативный правовой акт, перечислены в пункте 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» и включают *правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на*

неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений.

Субъектами антикоррупционной экспертизы являются:

- органы и организации, осуществляющие правотворческие полномочия – в отношении принимаемых нормативных правовых актов на этапе их разработки и действующих нормативных правовых актов при осуществлении мониторинга их применения;
- органы юстиции – при проведении правовой экспертизы с целью государственной регистрации нормативных правовых актов;
- органы прокуратуры – в отношении действующих нормативных правовых актов при реализации полномочий по надзору за исполнением законодательства, а также в отношении проектов нормативных правовых актов при участии в правотворческой деятельности;
- аккредитованные органами юстиции независимые эксперты – при реализации полномочий в процессе общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, а также в отношении действующих нормативных правовых актов.

В случае выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов перечисленные субъекты вправе принять предусмотренные законодательством меры, направленные на их устранение. Так, при выявлении коррупциогенных факторов орган, издающий нормативный правовой акт, вносит необходимые изменения в проект (если выявление произошло на этапе разработки нормативного правового акта) или в действующий нормативный правовой акт (если выявление произошло в результате анализа правоприменения).

Органы юстиции по результатам антикоррупционной экспертизы составляют соответствующее заключение и возвращают проект нормативного правового акта его разработчику с указанием на необходимость внести изменения и устранить коррупциогенные факторы. При этом государственная регистрация такого нормативного правового акта не осуществляется до учета высказанных замечаний.

Федеральным законом № 172-ФЗ антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов рассматривается, с одной стороны, как элемент осуществления прокурорами своих полномочий, в частности по надзору за исполнением законов, с другой стороны – как элемент юридической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Прокуроры в ходе осуществления предоставленных законом полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона № 172-ФЗ и статьей 9¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования должно быть незамедлительно сообщено прокурору, внесшему требование.

В силу пункта 16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» требование прокурора об изменении нормативного правового акта, являясь актом прокурорского реагирования, подлежит рассмотрению с обязательным участием прокурора.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта отражает наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов и норм. Однако следует учитывать, что не все коррупциогенные факторы связаны с наличием противоречия нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

Наделение органов прокуратуры полномочиями по внесению требований в целях исключения коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов определенной категории явилось значимым шагом в становлении института проведения антикоррупционной экспертизы.

Несмотря на то, что органы прокуратуры Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» ограничены возможностью проведения антикоррупционной экспертизы только действующих нормативных правовых актов отдельных категорий прокуроры, согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» ориентированы на продолжение практики информирования соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, не относящихся к категории, установленной статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ, а также в проектах нормативных правовых актов.

Так, с учетом отрицательного заключения прокуратуры республики снят с рассмотрения проект закона «О здравоохранении в Республике Крым», который содержал нормы, противоречащие федеральным законам об охране здоровья, о качестве и безопасности пищевых продуктов, о защите конкуренции, а также содержал коррупциогенные факторы, выражающиеся в незаконном ограничении прав хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по изготовлению и реализации детского питания.

Анализ статистических данных о реализации прокурорами полномочий, предусмотренных ст. 9¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом № 172-ФЗ, свидетельствует о наступательной работе прокуроров, в результате которой после их вмешательства из значительного количества нормативных правовых актов коррупциогенные факторы были исключены.

Следует отметить, что из года в год возрастает число нормативных правовых актов и их проектов, изучаемых прокурорами на предмет коррупциогенности. За 2016 г. их изучено 989 тыс. (2015 г. – 916 тыс.). В текущем году данная тенденция сохранится. За первое полугодие 2017 г. антикоррупционной экспертизой охвачено уже свыше 474 тыс. нормативных правовых актов и их проектов.

Проведенная в 2016 г. антикоррупционная работа позволила прокурорам выявить почти 49 тыс. (2015 г. – 45 тыс.) нормативных правовых актов и их проектов, содержащих более 61 тыс. (2015 г. – 56 тыс.) коррупциогенных факторов.

В целях исключения из нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов прокурорами использован весь предоставленный законодательством арсенал правовых средств. Так, в 2016 г. прокурорами принесено 43,3 тыс. (2015 г. – 39,3 тыс.) протестов, внесено 3,6 тыс. (4,5 тыс.) требований и 1,4 тыс. (1,2 тыс.) представлений, направлено 400 (370) информации субъектам нормотворчества и 200 (465) исков (заявлений) в суд. Принятые меры в 2016 г. позволили из 46 тыс. (2015 г. – 41,2 тыс.) нормативных правовых актов и их проектов исключить 57,4 тыс. коррупциогенных факторов.

В качестве иллюстрации проводимой органами прокуратуры Российской Федерации работы приведем несколько характерных примеров.

Проводимая в настоящее время в Генеральной прокуратуре Российской Федерации работа по проведению антикоррупционной экспертизы ориентирована на выявление и исключение коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций федерального уровня.

К примеру, Федеральным архивным агентством по результатам рассмотрения требования Генпрокуратуры России ведется работа по внесению в Административный регламент по предоставлению государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов» изменений,

направленных на уточнение случаев предоставления государственной услуги бесплатно.

Коррупциогенные факторы выявлены в приказе Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков». В приказе при описании вида разрешенного использования земельного участка указано, что такой вид разрешенного использования земельного участка предполагает размещение на нем объектов капитального строительства, если их размещение связано с удовлетворением повседневных потребностей жителей, не причиняет существенного неудобства жителям. Между тем понятия «повседневные потребности жителей» и «существенное неудобство жителей» в классификаторе не раскрыты. При этом отсутствие определений указанных понятий позволяет произвольно определять возможность размещения на земельном участке соответствующих объектов, то есть предоставляет должностным лицам необоснованно широкие дискреционные полномочия. Рассмотренное с участием представителя Генпрокуратуры России требование удовлетворено, в министерстве готовится проект о внесении изменений в приказ.

Генпрокуратурой России проведена антикоррупционная экспертиза Административного регламента Роспотребнадзора по предоставлению государственной услуги по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений, утвержденного приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 18.07.2012 № 775, в котором выявлены положения, содержащие коррупциогенные факторы. Так, в пункте 41 Регламента закреплён перечень действий уполномоченного специалиста Роспотребнадзора (его территориального органа), проверяющего документы, представленные заявителем лично. В частности, уполномоченный специалист проверяет соблюдение установленного законодательством порядка оформления документов, соответствие содержания представленных документов требованиям законодательства, достоверность и непротиворечивость представленных сведений. По результатам проверки уполномоченный специалист вправе отказать заявителю в приеме документов. При этом возможность оценки соблюдения порядка оформления и содержания представленных документов требованиям законодательства, достоверности и непротиворечивости содержащихся в них сведений предоставляет должностному лицу на стадии приема документов широкие возможности для усмотрения, включая устный отказ в их приеме, фактически не позволяющий его обжаловать.

Указанная норма создавала необоснованные барьеры для реализации гражданами и организациями принадлежащих им прав и предоставляла возможность для коррупционных злоупотреблений со стороны должностных лиц Роспотребнадзора (его территориального органа). По требованию Генпрокуратуры России Роспотребнадзор приступил к подготовке соответствующих изменений в Административный регламент и исключению из него выявленных коррупциогенных факторов.

Значительное число коррупциогенных факторов выявляется в нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в целях исключения которых меры реагирования принимают прокуроры субъектов Российской Федерации, территориальные и специализированные прокуроры.

Прокуратурой Пермского края внесено требование об изменении приказа Министерства социального развития Пермского края от 16.01.2017 № СЭД-33-01-03-17 «О реализации технологии «Семья для пожилого» в 2017 году». Пунктом 4.1 утвержденного этим приказом Порядка реализации технологии «Семья для пожилого» установлено, что основанием для принятия в технологию являются письменные заявления помощника (опекуна) и патронируемого (подопечного), представленные в территориальные управления Министерства социального развития Пермского края по месту жительства, подтверждающие их согласие на совместное проживание с приложением необходимых документов. При этом перечень необходимых документов в документе не определен, ссылка на конкретный нормативный правовой акт, которым утвержден перечень необходимых документов, не содержится. По результатам рассмотрения внесенного требования подготовлен проект нормативного правового акта, устраняющий коррупциогенный фактор.

По требованию прокуратуры Республики Башкортостан ввиду неполноты административных процедур конкурсного отбора сельскохозяйственных товаропроизводителей отменен Порядок конкурсного отбора участников ведомственной целевой программы «Развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации в Республике Башкортостан на период 2015 - 2017 годов» для предоставления грантов сельскохозяйственным кооперативам, утвержденный постановлением Правительства Республики Башкортостан от 24.11.2015 № 495. Установлено, что имеющаяся в нормативном акте неопределенность порядка, критериев оценки заявок участников по 5 бальной системе на практике приводит к произвольному проставлению оценок по усмотрению членов комиссии. Возможность выборочного определения размера гранта и количества победителей создает условия для предоставления гранта в максимальном размере одной организации либо нескольким, и отказа в предоставлении гранта остальным участникам по причине ограниченности средств государственной поддержки и их полного освоения.

Надзорная практика свидетельствует о том, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов требует комплексного анализа текста всего документа, поскольку только такой характер этой работы позволяет обнаружить коррупциогенные факторы и противоречащие законам положения.

Анализ результатов проводимой прокурорами антикоррупционной экспертизы позволяет распределить виды коррупциогенных факторов по «популярности». В «топ-5» в 2016 г. вошли следующие коррупциогенные факторы: широта дискреционных полномочий (14,7 тыс. или 23,9%), отсутствие или неполнота административных процедур (13,4 тыс. или 21,8%), принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (12,1 тыс. или 19,7%), выборочное изменение объема прав (7,4 тыс. или 12,1%), наличие

завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права (6,1 тыс. или 10,1%).

Если оценивать распространенность коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах через призму сфер общественной жизни, регулируемых этими актами, то наибольшее количество таких факторов прокурорами в 2016 г. было выявлено в нормативных правовых актах (их проектах) о права и свободах и обязанностях человека и гражданина (31,7 тыс. или 51,6%), о государственной и муниципальной службе (7,9 тыс. или 12,9%), о бюджете (5,2 тыс. или 8,4%), о государственной и муниципальной собственности (3,9 тыс. или 6,3%), об охране природы (2,3 тыс. или 3,8%), о налогах (2,1 тыс. или 3,5%), о ЖКХ (1,4 тыс. или 2,3%).

Важно отметить, что проведение антикоррупционной экспертизы следует осуществлять на основе сочетания работы по обращениям граждан, органов и организаций с проведением инициированных органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов и их проектов всех поднадзорных субъектов нормотворчества. Безусловно, объем работы является колоссальным и несоизмеримым с человеческими возможностями одного, в лучшем случае, двух работников органа прокуратуры, обеспечивающих проведение антикоррупционной экспертизы.

В этом случае неопределимую помощь в выявлении коррупциогенных факторов, хотя бы указании на их наличие, могут оказать представители гражданского общества в лице общественных организаций, научных и образовательных учреждений, независимых экспертов в области антикоррупционной экспертизы, аккредитованных в органе юстиции в качестве таковых.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации ведется целенаправленная работа по привлечению к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов научных и образовательных учреждений. Так, согласие на взаимодействие в области антикоррупционной экспертизы получены из Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Дальневосточного федерального университета и других. Соглашение о взаимодействии в указанной сфере в настоящее время заключено с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики». Взаимодействие с названными организациями и учреждениями предполагается осуществлять посредством привлечения их специалистов к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, регулирующих отношения в различных сферах по выбору самих экспертов.

Также для оптимизации этой работы и своевременного охвата всего массива принятых документов принято решение о привлечении к проведению антикоррупционной экспертизы независимых экспертов, аккредитованных Минюстом России в качестве таковых. Независимым экспертам предложено зарегистрироваться в специально созданном закрытом разделе на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации и в инициативном порядке осуществлять антикоррупционную экспертизу действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, по результатам

которой направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации заключения о наличии в них коррупциогенных факторов.

К проведению антикоррупционной экспертизы также решено привлекать работников профильных отделов, пребывающих на стажировку в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также прокуроров, повышающих свою квалификацию в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Организованная в Генеральной прокуратуре Российской Федерации система работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов с привлечением специалистов и экспертов может быть рекомендована для применения в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратурах, а также иных нижестоящих прокуратурах.

§ 5. Деятельность прокуроров по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности

1. Правовые основы деятельности прокурора по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности.

1.1. Критерии отнесения административных правонарушений к числу коррупционных.

В 2006 году Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999.

Спустя почти два года в Российской Федерации принимается Федеральный закон «О противодействии коррупции», закрепляющий принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В части 1 статьи 13 указанного федерального закона установлено, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 14 данного закона предусматривает ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения. Указанные положения закона приобретают особое значение в связи с отсутствием согласно действующему российскому законодательству положений, закрепляющих возможность привлечения юридических лиц к уголовной и дисциплинарной ответственности.

Реализация положений об ответственности физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения является неотъемлемой составляющей прокурорского надзора за исполнением законодательства в данной сфере.

Административные правонарушения коррупционной направленности обладают меньшей степенью общественной опасности, чем преступления. Однако это несколько не снижает значимость деятельности по их предупреждению, выявлению и пресечению, привлечению виновных лиц к ответственности, так как именно такие правонарушения являются предпосылкой возникновения уголовно-наказуемых коррупционных деяний.

Действующее отечественное законодательство не дает понятия административных правонарушений коррупционной направленности и не определяет, какие именно правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, могут быть отнесены к числу коррупционных.

Критерии такого отнесения закреплены Генеральной прокуратурой Российской Федерации в новом статистическом отчете по форме «К» и инструкции по его составлению, которые утверждены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2016 № 528.

В качестве административных коррупционных правонарушений Генеральной прокуратурой Российской Федерации рассматриваются:

такие деяния, объективная сторона которых заключается в нарушении ограничений и запретов, предусмотренных собственно законодательством о противодействии коррупции (незаконное вознаграждение от имени или в интересах юридических лиц, несоблюдение требований закона при трудоустройстве бывших государственных и муниципальных служащих);

иные деяния, прямо нарушающие правовые нормы антикоррупционного законодательства либо направленные на незаконное извлечение материальной или иной выгоды для себя или для третьих лиц с использованием должностного положения.

1.2. Характеристика признаков основных составов административных правонарушений коррупционной направленности.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, предусмотренных следующими статьями КоАП РФ:

статья 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»;

статья 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего».

Незаконное вознаграждение от имени юридического лица (статья 19.28 КоАП РФ).

Объектом рассматриваемого правонарушения является установленный порядок управления в сфере противодействия коррупции и коррупционных правонарушений.

В целях применения статьи 19.28 КоАП РФ при оценке обстоятельств и событий, а также подготовке материалов для направления в органы прокуратуры следует использовать следующие понятия¹:

¹ См.: письмо первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 16.02.2015 № 86-242-2014/Нд4167-15 «Об организации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и органов следствия с органами прокуратуры при

незаконные - любые действия юридического лица, связанные с неисполнением требований нормативных правовых актов, имеющие целью нарушение установленного порядка совершения административных процедур, вмешательство в деятельность органа власти, получение необоснованных выгод и преимуществ для юридического лица или какие-либо иные противоправные цели;

передача - любые действия, связанные с отчуждением (вручение, пересылка, оставление в обусловленном месте и др.) объектов, имеющих материальную ценность, либо документов, опосредующих права на них и предполагающие переход права собственности на эти объекты;

предложение или обещание - явно выраженное намерение произвести незамедлительно или когда-либо в будущем передачу денег, ценных бумаг, иного имущества либо оказать услуги имущественного характера, передать имущественные права. При разграничении понятий "обещание" и "предложение" незаконного вознаграждения следует исходить из того, кто являлся инициатором такого вознаграждения. При этом необходимо учитывать, что согласно международным договорам Российской Федерации в области противодействия коррупции "обещание взятки" подразумевает наличие договоренности между взяткодателем и взяткополучателем, в то время как "предложение взятки" не подразумевает такой договоренности;

интересы юридического лица - совершение названных действий, в результате которых предполагается достижение юридическим лицом каких-либо целей деятельности, удовлетворение его текущих или перспективных потребностей, получение выгод и преимуществ, освобождение (смягчение) от ответственности и (или) обязательств;

должностное лицо - в рамках применения ст. 19.28 КоАП РФ под должностным лицом понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

В эту категорию входят также лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации.

Под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, понимается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.

Под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

С субъективной стороны правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП РФ, может быть совершено только умышленно.

Признаки вины юридического лица закреплены в части 2 статьи 2.1 КоАП РФ. Так, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2009 № 486-О-О указано, что юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности лишь при условии наличия возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, когда им не были приняты все необходимые, разумные и достаточные меры по их соблюдению.

Таким образом, в производстве по делу об административном правонарушении должно быть осуществлено установление вины юридического лица в совершении административного правонарушения, в том числе определение того, имелась ли у него возможность не допустить факт передачи (обещания передачи) должностному лицу незаконного вознаграждения от его имени.

Следует учитывать, что действия, указанные в статье 19.28 КоАП РФ, от имени или в интересах юридического лица могут совершаться соответствующими физическими лицами также только умышленно. Это обстоятельство предполагает осознание, предвидение (сознательное допущение) достижения каких-либо интересов исключительно юридического лица (не своих собственных, других физических лиц или абстрактных интересов).

В качестве субъекта административной ответственности, установленной статьей 19.28 КоАП РФ, выступают только юридические лица.

В соответствии со статьей 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Юридическое лицо должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных ГК РФ:

юридические лица, являющиеся коммерческими организациями - хозяйственные товарищества и общества (закрытые или открытые акционерные

общества, общества с ограниченной ответственностью), крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия;

юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями - потребительские кооперативы (в том числе жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы), общественные организации, ассоциации (союзы) (в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные и адвокатские палаты), товарищества собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья, фонды (том числе общественные и благотворительные фонды), учреждения (в том числе государственные учреждения, муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения), автономные некоммерческие организации, публично-правовые компании и ряд других организаций.

В соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона «О противодействии коррупции» применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

От имени или в интересах юридического лица могут действовать следующие лица:

уполномоченные совершать такие действия (бездействие) на основании закона, иного правового акта, устава, договора или доверенности;

занимающие должность в органах управления или контроля юридического лица;

имеющие право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом определять его действия (бездействие) или решения в силу прямого или косвенного участия в уставном (складочном) капитале этого юридического лица, закона, иных правовых актов или договора;

иные лица по указанию, с ведома либо одобрения вышеуказанных лиц, действующие в интересах юридического лица.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 при определении степени ответственности должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснять, предпринимались ли им меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения, в связи с тем, что это может привести к совершению правонарушения.

Возбуждение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, является исключительной компетенцией прокурора, рассматривают указанные дела судьи судов общей юрисдикции (части 1 и 3 статьи 23.1 КоАП РФ).

Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего (статья 19.29 КоАП РФ).

Объектом рассматриваемого правонарушения является установленный порядок управления в сфере противодействия коррупции, в частности соблюдение установленных законодательством Российской Федерации ограничений, налагаемых на гражданина, замещающего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора, при нахождении на государственной или муниципальной службе либо после увольнения с государственной или муниципальной службы.

Объективная сторона правонарушения состоит в совершении противоправных действий: привлечении работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещающего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции». При этом нарушения могут, в том числе состоять²:

в заключении трудового либо гражданско-правового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, в обязанности которого входили отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, то есть полномочия принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений (пункт 4 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»), без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов;

в несоблюдении гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными

² См.: Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.11.2016.

правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязанности сообщать работодателю при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) сведений о последнем месте своей службы;

в не направлении сообщения работодателем о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы;

в нарушении десятидневного срока со дня заключения трудового договора или гражданско-правового договора, установленного нормативными правовыми актами для направления сообщения о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы;

в нарушении требований к содержанию направляемого уведомления, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2015 № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации».

С субъективной стороны указанное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Субъектами правонарушения являются граждане, должностные и юридические лица.

Следует иметь в виду, что согласно диспозиции названной статьи субъектом этого правонарушения может быть только лицо, являющееся работодателем либо заказчиком услуг, а также руководителем организации. Возбуждение дел указанной категории в отношении иных лиц не допустимо.

Привлечение к административной ответственности граждан и должностных лиц не исключает возможности одновременного привлечения к административной ответственности юридических лиц. При этом одновременное привлечение к ответственности юридического лица и должностного лица требует доказывания наличия состава административного правонарушения в действиях каждого из них.

Под должностным лицом согласно статье 2.4 КоАП РФ в данном случае понимается лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в организации.

На практике возникают случаи, когда к моменту возбуждения дела такое лицо утратило статус руководителя предприятия и перестало осуществлять организационно-распорядительные функции.

Необходимо отметить, что в таких случаях прекращение трудовых отношений с руководителем предприятия, осуществлявшим организационно-распорядительные функции, не исключает возможности возбуждения производства по делу об административном правонарушении в отношении этого лица и привлечения его к административной ответственности, так как правонарушение было допущено им в период исполнения служебных обязанностей.

Полномочиями по возбуждению данной категории дел об административных правонарушениях наделен прокурор (часть 1 статьи 28.4 КоАП РФ), а по рассмотрению - судьи судов общей юрисдикции (части 1 и 3 статьи 23.1 КоАП РФ).

Местом совершения рассматриваемого правонарушения следует считать то место, где должна быть выполнена возложенная на лицо обязанность по направлению сообщения о приеме на работу бывшего государственного или муниципального служащего. Соответственно, и дело об административном правонарушении должно рассматриваться по месту нахождения данного лица.

При определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места исполнения должностным лицом своих обязанностей либо места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со статьей 54 ГК РФ.

Прокурорам при выявлении нарушений требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» работодателями организаций, расположенных на территории иного субъекта Российской Федерации, необходимо без вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, передать полученные материалы в прокуратуру, осуществляющую надзор по месту расположения данного юридического лица.

Ряд постановлений выносится прокурорами в связи с выявлением *иных, не специальных составов административных правонарушений*.

Выявляемые правонарушения основаны на использовании служебного (должностного) положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения материальной выгоды. При этом прокуроры правильно квалифицируют эти деяния как имеющие признаки коррупции, определенные в статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

В ряде регионов вскрываются факты заключения государственных контрактов с организациями, принадлежащими близким родственникам государственных и муниципальных служащих. Административная ответственность в таких случаях наступает по статьям 7.32 (нарушение порядка заключения, изменения контракта) КоАП РФ, 7.30 (нарушение порядка

осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) КоАП РФ.

Путем возбуждения дел об административных правонарушениях по статье 19.1 (самоуправство) КоАП РФ прокурорами пресекаются факты использования государственного и муниципального имущества, сопряженного с извлечением должностными лицами материальной выгоды.

2.1 Организация работы органов прокуратуры по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности.

Эффективность выявления и пресечения административных правонарушений коррупционной направленности во многом зависит от того, как организована работа на этом направлении.

Общие положения об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции закреплены в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в районных и приравненных к ним специализированных прокуратурах в зависимости от штатной численности оперативного состава закрепляется за одним или несколькими помощниками прокурора. При отсутствии в штате прокуратуры помощника прокурора, прокурорский надзор за исполнением антикоррупционного законодательства закрепляется обычно за заместителем прокурора и реже — за прокурором. На них же возложена работа по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности.

В республиканских, краевых, областных и им равных прокуратурах, в прокуратурах больших городов эта работа выполняется отделами по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Для оказания помощи районным и городским прокурорам и осуществления контроля за их работой за прокурорским работником соответствующего отдела закрепляются нижестоящие прокуратуры (зоны).

Независимо от того, как распределены обязанности в прокуратурах, прокуроры и их заместители участвуют в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, работы по выявлению и пресечению административных правонарушений коррупционной направленности, направляют и контролируют работу подчиненных прокуроров в этой области.

Для обеспечения формирования единого подхода к работе по выявлению признаков административных правонарушений коррупционной направленности, подготовке и направлению соответствующих материалов для решения вопроса о возбуждении соответствующих дел об административных правонарушениях, рассмотрению и принятию решений по данным материалам прокурорам совместно с правоохранительными и контролирующими органами рекомендуется на регулярной основе практиковать следующие мероприятия:

проведение совместных с заинтересованными органами и организациями совещаний, направленных на активизацию данной работы;

проведение обучающих мероприятий для работников соответствующих органов (круглых столов, семинаров и т.д.) для разъяснения практики применения антикоррупционного законодательства, решения проблемных вопросов правоприменения;

проведение оперативных совещаний по конкретным материалам с целью учета мнения всех участников правоохранительной работы и выработки оптимальной стратегии реализации имеющихся сведений.

Изучение практики прокурорского надзора показало, что во многом эффективность работы прокурора зависит от качества и порядка накопления, сбора информации, сведений, данных о состоянии соблюдения антикоррупционного законодательства в Российской Федерации. Надлежащее информационное обеспечение позволяет прокурору систематически анализировать состояние, структуру и динамику правонарушений и многочисленные обстоятельства, способствующие нарушениям, своевременно оперировать оперативными данными о совершенных правонарушениях.

Рассмотрим основные источники получения должностными лицами прокуратуры информации о нарушениях антикоррупционного законодательства, влекущих административную ответственность, разделив их по составам административных правонарушений, объективная сторона которых заключается в нарушении ограничений и запретов, предусмотренных собственно законодательством о противодействии коррупции (статьи 19.28 и 19.29 КоАП РФ).

Прокурорами при осуществлении надзорной деятельности признаки правонарушений, предусмотренных статьями 19.28 КоАП РФ, устанавливаются путем анализа и оценки сведений, содержащихся в:

копиях процессуальных документов, поступающих в соответствии с требованиями УПК РФ, а также в ходе изучения материалов уголовных дел, поступивших с обвинительными заключениями и окончанных производством по иным основаниям;

материалах надзора за оперативно-розыскной деятельностью;

поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.);

материалах гражданских, арбитражных и административных дел;

результатах анализа прокурорской и иной правоприменительной практики.

Вместе с тем, как показывает практика, в основном дела об административных правонарушениях обозначенной категории часто выявляются прокурорами в ходе:

оценки на предмет наличия (отсутствия) оснований для возбуждения дела об этом виде правонарушений поступающих в органы прокуратуры в порядке ч. 4 ст. 146 УПК РФ постановлений о возбуждении уголовных дел по статьям 204, 290 и 291 УК РФ;

мониторинга материалов уголовных дел, возбужденных по ст. 204, 290 и 291 УК РФ.

С учетом того, что полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и по проверке поступивших уголовных дел исполняются разными должностными лицами, организация взаимодействия между ними осуществляется соответствующим прокурором (района, города, субъекта Российской Федерации).

При рассмотрении указанных материалов рекомендуется акцентировать внимание на информации, которая может свидетельствовать о возможном совершении правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, систематически изучать иные материалы, свидетельствующие о возможном совершении коррупционных преступлений и правонарушений в интересах юридических лиц, при осуществлении надзора за исполнением законов, более активно использовать в целях установления соответствующих нарушений уголовного и административного закона материалы органов власти, наделенных полномочиями по контролю и надзору, обращения граждан и организаций, сообщения средств массовой информации.

Особое внимание прокурорам следует уделять материалам о нарушениях, связанных с незаконным предоставлением юридическим лицам бюджетных средств, заключением и исполнением государственных и муниципальных контрактов, предоставлением земельных участков, выполнением уполномоченными органами контрольных и разрешительных функций. При наличии оснований оперативно принимать решение о возбуждении дела об административном правонарушении, обеспечив документальное закрепление имеющихся доказательств, а также направлять в правоохранительные органы материалы для проведения соответствующих проверок.

Вместе с тем положительные результаты по выявлению административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, во многом обусловлены высоким качеством проведения оперативно-розыскных мероприятий и предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 291 УК РФ. Большое значение имеет установление и процессуальное закрепление необходимой доказательственной базы по фактам исполнения взяточдателем представительских функций от имени юридического лица.

Однако следователями при расследовании преступлений, предусмотренных ст. 291 УК РФ, не всегда уделяется достаточно внимания указанным аспектам расследования, в связи с чем прокурорам необходимо усилить прокурорский надзор за расследованием уголовных дел данной категории. В случае обнаружения в ходе надзора фактов ненадлежащего расследования прокурорам в пределах своих полномочий необходимо своевременно принимать меры прокурорского реагирования с целью устранения нарушений.

При проведении проверки соблюдения требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и принятии решения о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.29 КоАП РФ, прокурор должен установить:

замещал ли работник должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень должностей, при назначении на которые

граждане и при замещении которых государственные или муниципальные служащие обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

истек ли 2-летний срок с момента увольнения бывшего государственного или муниципального служащего (при этом следует иметь ввиду, что неоднократное трудоустройство бывшего служащего в разные организации в течение названного срока также влечет обязанность каждого работодателя о соответствующем уведомлении представителя нанимателя (работодателя) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы);

наличие документа, подтверждающего заключение с бывшим государственным или муниципальным служащим трудового или гражданско-правового договора;

известно ли было работодателю о том, что работник ранее замещал должность государственной либо муниципальной службы (наличие соответствующей записи в трудовой книжке).

Информация о нарушении требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» может быть получена прокурорами:

по результатам направленных прокурорами запросов в органы государственной власти, подразделения Пенсионного фонда Российской Федерации и органы Федеральной налоговой службы;

в результате налаженного взаимодействия из кадровых подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

от представителя работодателя;

путем анализа и оценки сведений, содержащихся в средствах массовой информации;

через ассоциации предпринимателей, иных представителей гражданского общества и других источников.

Следует отметить, что основанием для возбуждения дела могут быть лишь собранные прокурором материалы, содержащие достоверные сведения о невыполнении конкретным лицом установленной законом обязанности.

2.2. Практика привлечения к административной ответственности за совершение административных правонарушений коррупционной направленности.

Делать достоверные выводы о степени распространенности административных правонарушений коррупционной направленности представляется достаточно затруднительным в силу того, что они являются высоклатентными.

По причине единичного характера выносимых прокурорами постановлений, связанных с выявлением иных, не специальных составов административных правонарушений, рассмотрим практику привлечения к административной ответственности за совершение административных

правонарушений, прямо предусмотренных КоАП РФ в качестве коррупционных составов (статьи 19.28 и 19.29 КоАП РФ).

Анализ практики выявления и пресечения административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена статьей 19.28 КоАП РФ свидетельствует, что при возбуждении дел указанной категории прокуроры сталкиваются с некоторыми сложностями.

В частности, это связано с тем, что, как правило, в качестве единственного основания возбуждения производства и в последующем – доказательства совершения юридическим лицом правонарушения судами признается вступивший в законную силу обвинительный приговор суда по уголовному делу (ст. 204, 290 и 291 УК РФ) в отношении физического лица. При принятии решения суды руководствуются положением ст. 14 УПК РФ, в соответствии с которой обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда. В связи с длительностью судебного разбирательства с момента дачи незаконного вознаграждения от имени юридического лица до вступления приговора по уголовным делам в законную силу часто истекал годичный срок давности привлечения к административной ответственности.

С вступлением в силу Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции увеличен и в настоящее время составляет шесть лет со дня совершения административного правонарушения. Это позволяет, несмотря на длительные сроки рассмотрения уголовного дела в отношении физического лица, привлекать к административной ответственности виновных юридических лиц.

Вместе с тем прокурорам следует обратить внимание на то, что в настоящее время правоприменительные органы в своей деятельности должны руководствоваться определением Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.2012 № 674-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Добрынина Дмитрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»³. В нем отмечается, что обстоятельства, установленные судом при рассмотрении дела об административном правонарушении в отношении юридического лица, не определяют разрешение вопроса о наличии (отсутствии) виновности физического лица в совершении правонарушения или преступления.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.2012 № 674-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Добрынина Дмитрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Необходимо также учитывать и постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 09.02.2012).

Суды широко используют норму, содержащуюся в примечании к статье 291 УК РФ, позволяющую освобождать от уголовной ответственности гражданина, активно способствовавшего раскрытию и (или) расследованию преступления, добровольно сообщившего о даче взятки в правоохранительные органы, а также в случае, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица.

Таким образом, дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, должны возбуждаться прокурорами до вступления в законную силу приговора суда по уголовному делу, иными словами, в ходе следствия или рассмотрения уголовных дел судом.

Так, в прокуратуре Волгоградской области сложилась практика возбуждения в отношении юридических лиц дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, после утверждения обвинительного заключения по уголовному делу в отношении физического лица – представителя юридического лица.

Ряд проблем связан с практикой исполнения судебных решений о привлечении юридических лиц к ответственности за совершение указанного административного правонарушения.

Анализ материалов прокурорской практики показывает, что далеко не все хозяйствующие субъекты готовы продолжать заниматься бизнесом после назначения им крупных сумм штрафов.

Основными причинами неисполнения постановлений являются невозможность взыскания сумм наложенных штрафов по причине отсутствия у организаций-должников имущества и финансовых средств, а также признание их банкротами и ликвидация юридических лиц.

Вместе с тем при проведении надзорных проверок прокурорами нередко выявляются случаи несоблюдения судебными приставами-исполнителями сроков возбуждения исполнительных производств, непринятия предусмотренных законом мер к установлению имущества должника и наложению на него ареста, не привлечения виновных лиц к административной ответственности по части 1 статьи 20.25 (уклонение от исполнения административного наказания) КоАП РФ. В ряде случаев непринятие мер по принудительному взысканию наложенных штрафов обусловлено несоответствием исполнительных документов установленным законом требованиям и их несвоевременным направлением судами в подразделения ФССП России.

По фактам ненадлежащего исполнения должностными лицами ФССП России обязанности по принудительному взысканию назначенных штрафов органам прокуратуры следует принимать соответствующие меры реагирования.

В целях избежания случаев неисполнения судебного решения о привлечении юридического лица к административной ответственности при возбуждении дел об административных правонарушениях прокурорам следует принимать меры к установлению имущественного и финансового положения юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности, что позволит сформировать обоснованную позицию относительно назначаемого

судом размера административного штрафа, а также будет способствовать более эффективному контролю за исполнением наказания.

Анализ практики выявления и пресечения административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена статьями 19.29 КоАП РФ, свидетельствует о том, что работодателями при приеме на работу бывших государственных и муниципальных служащих по-прежнему допускаются нарушения требований ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Рассматриваемые нарушения наиболее часто выявляются при трудоустройстве бывших государственных служащих органов внутренних дел, ФССП России, МЧС России, Ростехнадзора, ФНС России, ФМС России. Распространенным продолжает оставаться нарушение работодателем установленного 10-дневного срока направления уведомления о заключении трудового (гражданско-правового) договора с бывшим государственным или муниципальным служащим.

В целях повышения эффективности надзорной деятельности и совместной работы органов по вопросам выявления нарушений требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» рядом прокуратур субъектов Российской Федерации налажено взаимодействие с кадровыми подразделениями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в Чувашской Республике по итогам заседания межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции принято решение о взаимообмене информацией между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти республики и прокуратурой республики об уволенных государственных служащих и принятых мерах реагирования. Кроме того, прокуратурой Чувашской Республики и администрацией Главы республики подписано Соглашение, в рамках которого администрация ежеквартально представляет в прокуратуру сведения о гражданах, уволенных с государственной гражданской службы области.

По предложению прокуратуры Алтайского края решением антикоррупционной комиссии края на департамент краевой администрации по вопросам государственной службы и кадров, органы исполнительной власти края возложена обязанность направлять в прокуратуру списки уволенных гражданских служащих, в отношении которых не поступили соответствующие уведомления о заключении с ними трудовых либо гражданско-правовых договоров. Поступившая информация направляется горрайпрокурорам по территориальности.

Постановлением Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Республики Башкортостан «О мерах по активизации работы правоохранительных органов республики по борьбе с коррупционными проявлениями» органам государственной власти и местного самоуправления рекомендовано незамедлительно информировать органы прокуратуры о выявленных фактах несоблюдения бывшими государственными

и муниципальными служащими, их работодателями установленных статьей 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» ограничений.

Прокурорами выявляются случаи нарушения законодательства, представляющие повышенную общественную опасность, когда сферы деятельности бывших государственных (муниципальных) служащих совпадают с деятельностью предприятия, в которое он трудоустроен.

Прокурором г. Абакана Республики Хакасия при проведении проверки установлено, что в МУП «Управляющая жилищная компания» трудоустроен бывший государственный служащий Государственной жилищной инспекции республики, который не получил согласие соответствующей комиссии. По иску прокурора решением Абаканского городского суда трудовой договор с названным лицом прекращен.

В большинстве случаев по постановлениям прокуроров об административных правонарушениях по статье 19.29 КоАП РФ требования прокурора удовлетворяются, виновные лица привлекаются к административной ответственности.

Случаи прекращения дел об административном правонарушении по ст. 19.29 КоАП РФ в связи с отсутствием состава единичны.

2.3. Типичные ошибки, допускаемые прокурорами при возбуждении дел об административных правонарушениях коррупционной направленности.

Дела об административных правонарушениях коррупционной направленности (статьи 19.28, 19.29 КоАП РФ) рассматриваются судами.

Анализ судебной практики выявил определенные ошибки, допускаемые работниками прокуратур, приводящие к отмене судебных постановлений о привлечении лиц к административной ответственности за совершение правонарушений коррупционной направленности.

Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации за 2015 - 2017 гг. свидетельствует о недостаточности качественной подготовительной работы прокуроров при возбуждении дел об административных правонарушениях по статьям 19.28, 19.29 КоАП РФ.

Не всегда исполняются требования ст. 24.1, 26.1 КоАП РФ о выяснении всех обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела.

Ряд производств по таким делам прекращены на основании ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием в действиях лиц состава административного правонарушения.

При решении вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях по статье 19.28 КоАП РФ прокурорам следует обратить внимание на то, что, поскольку субъектом ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, является именно юридическое лицо, нет оснований для возбуждения дел рассматриваемой категории в случаях, когда незаконное вознаграждение передается от имени или в интересах индивидуальных предпринимателей, хотя, как показывает анализ материалов судебной практики по уголовным делам о взяточничестве, в настоящее время в основном к уголовной ответственности привлекаются лица, действовавшие в интересах не юридических лиц, а именно индивидуальных предпринимателей. Необходимо также установить, обладали

ли лица, совершившие незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица незаконного вознаграждения, правом действовать от имени этого юридического лица.

Так, в Пермском крае возбуждено административное производство по статье 19.28 КоАП РФ в отношении ООО «СарКо» в связи с тем, что в интересах данного юридического лица гражданином А. была дана взятка в размере 20 тыс. рублей сотруднику милиции за возвращение изъятых игровых автоматов, которые находились в помещении, где осуществляло свою деятельность ООО «СарКо». Постановлением мирового судьи административное производство по делу в отношении названного юридического лица прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения. Мировой судья мотивировал решение тем, что А., хотя и действовал в интересах ООО «СарКо», не является его руководителем или учредителем.

При составлении протокола об административном правонарушении законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

Важно обратить внимание на то, что законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

При этом в случае неявки законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, если он извещен в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в его отсутствие. В таком случае копия протокола направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления протокола.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, а также законным представителем юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа последнего от подписания протокола, а также в случае составления протокола о возбуждении дела об административном правонарушении в отсутствие законного представителя юридического лица в протоколе делается соответствующая запись.

Копия протокола вручается законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, под расписку.

Соблюдение приведенных выше требований КоАП РФ имеет большое значение для последующего судебного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Так, в судебном заседании по делу о привлечении к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ ООО «Управляющая компания

«Кристалл» (Алтайский край) представитель юридического лица вину в совершении административного правонарушения не оспаривал, однако просил прекратить производство по делу в связи с тем, что прокурором при вынесении постановления по делу об административном правонарушении допущены нарушения, в частности, не была вручена копия постановления. Опрошенные в судебном заседании свидетели подтвердили, что в их присутствии представитель юридического лица отказался ознакомиться с постановлением прокурора о возбуждении административного производства и получить его копию. Постановлением мирового судьи ООО «Управляющая компания Кристалл» привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 1 млн. рублей.

В числе типичных нарушений при возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, можно выделить:

неполное выявление всех предусмотренных законом обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении;

ошибочная юридическая оценка совершенных действий, неправильное применение квалифицирующих признаков;

непринятие мер по выявлению причин административных правонарушений и способствующих им условий в целях их последующего устранения.

При решении вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях по статье 19.29 КоАП РФ прокурорам следует учитывать, что положения статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающие ограничения для лиц, замещавших должность государственной или муниципальной службы, при заключении ими трудового или гражданско-правового договора, направлены на предупреждение коррупционных проявлений при переходе с государственной или муниципальной службы в организации. При этом на государственного служащего данные ограничения при переходе в другой государственный орган не распространяются.

Так, и.о. прокурора Красночикойского района Забайкальского края возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 19.29 КоАП РФ в отношении главы муниципального образования района в связи с нарушением 10-дневного срока со дня заключения трудового договора с ведущим специалистом отдела по имущественным и земельным отношениям администрации района, ранее замещавшей должность федеральной государственной гражданской службы – специалиста 1 разряда отдела оценки, приватизации, работы с государственными предприятиями и коммерческими организациями ТУ Росимущества в Забайкальском крае.

Мировым судьей судебного участка № 48 Красночикойского района производство по делу об административном правонарушении обоснованно прекращено по части 2 статьи 29.4 КоАП РФ.

Постановлением Волгоградского областного суда прекращены возбужденные Михайловским межрайонным прокурором Волгоградской

области в отношении главы городского округа город Михайловка дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.29 КоАП РФ, так как бывшие государственные служащие приняты на муниципальную службу.

Имеют место необоснованные обращения прокуроров в суд с заявлением о расторжении трудового договора.

Так, решением Ленинского районного суда г. Воронежа отказано в удовлетворении требований прокурора Ленинского района г. Воронежа к ОАО «Сбербанк» о прекращении трудового договора с лицом, ранее замещавшим должность судебного пристава-исполнителя Богучарского РОСП и не обратившегося в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению за получением согласия на замещение на условиях трудового договора должности в банке. Суд правомерно указал на отсутствие у пристава - исполнителя функций государственного (административного) управления в отношении банка. Апелляционным определением Воронежского областного суда данное решение оставлено без изменения.

Во избежание перечисленных ошибок, помимо повышения качества подготавливаемых материалов, следует также внимательно и своевременно изучать вносимые изменения в действующее законодательство и складывающуюся судебную практику.

§ 6. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией

Противодействие коррупции как одной из угроз безопасности Российской Федерации предполагает комплексную систему действий со стороны государства, обеспечивающую согласованность деятельности, объединение усилий всех органов, в первую очередь, путем осуществления эффективного взаимодействия субъектов антикоррупционной деятельности на прочной организационной основе.

Одним из важнейших элементов системы мер противодействия коррупции является координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, осуществляемая органами прокуратуры.

Следует отметить, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией выступает самостоятельной функцией органов прокуратуры, важное значение которой подчеркивается и практиками, и учеными⁴.

⁴ См.: Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией: пособие / рук. авт. кол. А.В. Кудашкин; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011; Егоров Ю.В. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией - самостоятельная функция прокуратуры // Законность. 2015. N 2. С. 7 – 10; Зарубин В. Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // Законность. 2013. N 9. С. 21 – 26; Кобзарев Ф.М. Об особенностях и проблемах организации координационной деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. N 3. С. 21 – 26; Коробейников Б.В. О некоторых функциях прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. N 4 (36). С. 11 – 18.

Правовую основу координационной функции прокуроров составляют Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон «О противодействии коррупции» и Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (далее – Положение).

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры.

На основании пункта 6 статьи 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

В соответствии с пунктом 6 Положения основные формы координации деятельности правоохранительных органов включают:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;

- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;

- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Выбор названных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки.

Следует отметить, что перечень названных форм координации не является исчерпывающим, в практической деятельности применяются и иные

формы. К их числу можно отнести практику совместной разработки правоохранительными органами предложений для включения их в региональные и местные программы борьбы с коррупцией, принимаемые соответствующими органами государственной власти субъектов Федерации или органами местного самоуправления, а также согласованное участие в организации исполнения этих программ. Подобные совместные предложения могут вноситься правоохранительными органами для принятия нормативных правовых актов, в том числе предполагающих внесение изменений в законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции.

Из перечисленных форм координации к наиболее значимым и распространенным относятся организация и проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, создание и функционирование межведомственных рабочих групп.

При этом следует иметь в виду, что координационное совещание является постоянно действующим координирующим органом, наделенным определенными властными полномочиями по принятию согласованных и обязательных для исполнения решений взаимодействующих участников координации.

Прокурор как председатель координационного совещания наделяется рядом исключительных полномочий по созыву совещания, истребованию статистической и иной информации, необходимой для эффективного анализа состояния законности, которая используется в целях выработки согласованных мер борьбы с преступлениями коррупционной направленности. Он является инициатором и в определении круга вопросов, по которым требуются согласованность и единство действий правоохранительных органов. Прокурор руководит подготовкой материалов к координационному совещанию, назначает ответственного секретаря, формирует вместе с другими участниками секретариат, рабочие группы, организует контроль за исполнением их решений, а также выполняет иные организационные полномочия.

В то же время на заседаниях координационного совещания его члены пользуются равными правами и принимают согласованные совместные постановления.

Рассматриваемые на координационных совещаниях вопросы условно можно разделить на несколько групп.

Первая группа, как правило, посвящена недостаткам в деятельности оперативных служб по выявлению и пресечению преступлений коррупционной направленности и нарушениям требований закона при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе подразделениями служб собственной безопасности.

При рассмотрении указанного вопроса анализируются не только количественные показатели деятельности оперативных служб, но и качество данной работы: выявление преступлений, причинивших существенный ущерб, субъектный состав привлекаемых к ответственности лиц, занимаемые ими должности, а также сферы общественных отношений, в которых выявлены противоправные действия, их общественный резонанс.

Обращается внимание оперативных служб на преобладание «бытовой» коррупции низового уровня в структуре преступлений. Критической оценке подвергается наличие перекоса в сторону выявления преступлений в сферах образования и здравоохранения, а также достижение количественных показателей за счет возбуждения уголовных дел в отношении взяточдателей.

Вторая группа вопросов посвящена проблемам и недостаткам организации предварительного следствия по уголовным делам коррупционной направленности, в том числе законности принимаемых решений, квалификации деяний обвиняемых, противодействию следствию, необоснованно длительному расследованию ряда уголовных дел и процессуальным нарушениям.

Третья группа связана с вопросами поддержания государственного обвинения по уголовным делам данной категории. Анализируется практика назначения наказаний, проблемы, возникающие при поддержании государственного обвинения, прокурорам даются направления по формированию единообразного подхода к реализации данной функции.

Четвертая группа вопросов отнесена к сфере государственной гражданской службы и службы в органах местного самоуправления: выявлению конфликта интересов в действиях государственных и муниципальных служащих, своевременному принятию принципиальных мер по его урегулированию или устранению; активному информированию представителя нанимателя обо всех случаях коррупционного поведения служащих; проблемам фактического бездействия кадровых подразделений по проверке достоверности сообщаемых сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; вопросам обеспечения собственной безопасности государственных органов; обмену информацией между ведомствами о наличии сведений, препятствующих прохождению государственной службы теми или иными лицами.

Следующая группа – выработка алгоритма взаимодействия с общественными организациями, а также согласованной стратегии освещения деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией в средствах массовой информации, исключающей дискредитацию и подрыв их авторитета.

Вопросы эффективности взаимодействия оперативных подразделений и следственных органов также традиционно рассматриваются на координационных совещаниях и являются приоритетными.

Наряду с актуальными общими вопросами борьбы с коррупцией на координационных совещаниях могут обсуждаться информации о ходе расследования и оперативно-розыскной деятельности по конкретным уголовным делам. Важно, чтобы такие обсуждения не превращались в своеобразный отчет о проделанной работе, а носили конструктивный, деловой характер и затрагивали в большей степени вопросы, которые необходимо решать совместными согласованными действиями различных правоохранительных структур.

Эффективным средством контроля за исполнением принятых решений является практика рассмотрения на координационных совещаниях хода выполнения ранее принятых постановлений совещаний, выработки мер по устранению недостатков при их исполнении.

Постановление координационного совещания считается принятым, если оно одобрено руководителями правоохранительных органов, на которых возлагается его исполнение. В процессе проведения совещания представители секретариата ведут протокол, который подписывается председателем. Постановление совещания оформляется в виде отдельного документа и доводится до сведения заинтересованных лиц.

Как при осуществлении самой координации, так и при документальном оформлении координационной деятельности должны соблюдаться определенные правила и рекомендации, выработанные практикой реализации координационных полномочий.

1. В постановлениях координационных совещаний нельзя обязывать их участников выполнять действия, не входящие в круг обязанностей или компетенцию определенных должностных лиц или в целом правоохранительных органов; давать оценку работы отдельным представителям правоохранительных органов или всей деятельности того или иного органа правоохраны; предписывать выполнение действий, целесообразность осуществления которых должна решаться не правоохранительными, а иными органами.

2. Одним из существенных недостатков, характерных для большинства постановлений координационных совещаний, является отражение в них общих мероприятий, суть которых сводится к призывам: «повысить», «улучшить», «усилить», «активизировать» и др. Поскольку подобные формулировки не побуждают должностных лиц правоохранительных органов к конкретным действиям, а проконтролировать исполнение таких поручений затруднительно, названные мероприятия не способны оказать реальное влияние на состояние законности.

3. Малоэффективным также является повторение или перечисление в постановлениях координационных совещаний круга повседневных обязанностей отдельных правоохранительных органов, особенно если они прямо предусмотрены действующим законодательством или ведомственными организационно-распорядительными документами (к примеру, предписание обязательности систематического проведения проверок исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе, о государственных закупках, проверок законности процессуальных решений по уголовным делам).

По субъектному составу координационные совещания, возглавляемые прокурорами, состоят из руководителей правоохранительных органов.

В соответствии с Регламентом Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации (с изменениями от 20.07.2017) круг его участников ограничен Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, Росгвардией, ФСИН России, ФТС России, ФССП России и Следственным комитетом Российской Федерации.

К участию в координационных совещаниях прокурорами активно привлекаются представители государственных органов власти,

контролирующих органов, органов местного самоуправления, общественных организаций и средств массовой информации.

Вместе с тем делается это не во всех случаях, поскольку на совещаниях зачастую рассматриваются специфические проблемы выявления и пресечения преступлений, затрагиваются отдельные вопросы тактики и методики оперативно-розыскных мероприятий, проблемные вопросы деятельности тех или иных подразделений, результаты прокурорских проверок, а также имеющиеся тенденции в структуре преступности. Данный подход продиктован необходимостью обеспечения конфиденциальности в целях неразглашения форм и методов деятельности правоохранительных органов.

Необходимо различать заседания координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, проводимых под председательством прокурора или лица, исполняющего его обязанности, от межведомственных совещаний.

В соответствии с пунктом 1.3 Регламента Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации в период между заседаниями Координационного совещания отдельные вопросы могут быть рассмотрены на межведомственных совещаниях, проводимых с участием заместителей руководителей правоохранительных органов.

Межведомственное совещание отличается от координационного, прежде всего, кругом участников, которые наделены одинаковыми правами с руководителями правоохранительных органов по формированию повестки дня, принятию решений. К числу таких участников могут относиться уполномоченные представители контрольно-надзорных органов, других органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Другое существенное отличие заключается в вопросах повесток дня совещаний. На межведомственных совещаниях могут обсуждаться не только вопросы борьбы с коррупцией, но и вопросы общей профилактики коррупции, меры по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Помимо проведения координационных и межведомственных совещаний по вопросам борьбы с коррупцией, число которых снижается из года в год, прокурорами активно реализуются иные формы координации деятельности правоохранительных органов.

Одной из наиболее эффективных форм является проведение заседаний межведомственных рабочих групп по вопросам взаимодействия правоохранительных органов в области противодействия коррупции, обязательность создания которых во всех субъектах Российской Федерации установлена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

По состоянию на июль 2017 г. в России функционировало 2 818 таких межведомственных рабочих групп, из которых только в первом полугодии 2017 г. создано 130.

Помимо проведения заседаний названных рабочих групп, их членами на постоянной основе производится обмен информацией, организуются совместные проверки, которые зачастую оказываются результативными,

поскольку работники оперативных подразделений получают от прокуроров в процессе оперативных разработок необходимые консультации относительно порядка деятельности государственных и муниципальных органов, должностных лиц, их полномочий и т.д.

Для осуществления своих полномочий рабочие группы устанавливают необходимые контакты и связи, согласовывают вопросы о периодичности представления информации и ее объеме, проводят рабочие совещания, участвуют в проверках на местах и осуществляют другие мероприятия, определяемые руководителями рабочих групп.

Результаты обобщений и другие вопросы практической деятельности рабочие группы обсуждают на своих совещаниях с выработкой необходимых предложений, по результатам совещания оформляется протокол. Для получения более полной взаимной информации организуется участие представителей рабочих групп в заседаниях коллегий, координационных и оперативных совещаниях, семинарах и других мероприятиях правоохранительных органов по проблемам борьбы с коррупцией.

По предложению Следственного комитета Российской Федерации постановлением Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 25.11.2015 № 3 поручено прокурорам и правоохранительным органам в деятельности региональных межведомственных рабочих групп по противодействию коррупции особое внимание обратить на меры по предотвращению хищений бюджетных денежных средств, активнее используя возможности и ресурсы органов финансово-бюджетного контроля.

Проблемы борьбы с коррупцией не реже одного раза в квартал рассматриваются на заседаниях созданной в 2014 году на федеральном уровне межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции под руководством первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Буксмана А.Э., включающей представителей 14 ведомств (Генеральная прокуратура Российской Федерации, МВД России, Следственным комитет Российской Федерации, ФСБ России, Минюст России, Росфинмониторинг, Минтруд России, Минэкономразвития России, ФАС России, ФТС России, ФНС России, ФССП России, ФСИН России и Росреестр).

В рамках заседаний межведомственной рабочей группы в последние годы обсуждались, в частности, вопросы предупреждения и пресечения «откатов», выявления и устранения коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, проблемы борьбы со взяточничеством (в том числе с учетом введенной Федеральным законом от 03.07.2016 № 324-ФЗ статьи 291² Уголовного кодекса Российской Федерации), выявления фактов подкупа иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, в том числе при осуществлении международных коммерческих сделок, возврата из-за рубежа активов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности, и другие.

Выработанные на заседаниях данной межведомственной рабочей группы решения и согласованные предложения, в том числе законодательного

характера, докладывались Президенту Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации.

Прокурорами практикуются и иные эффективные методы межведомственного взаимодействия. Только в 2016 году прокуроры совместно с другими участниками координационной деятельности провели 2 382 целевых мероприятия для выявления и пресечения коррупционных преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению, издали 112 межведомственных организационно-распорядительных документов в сфере борьбы с коррупционной преступностью, в правоохранительные органы направили 90 информационных бюллетеней, сборников и иных совместных изданий, осуществили 260 совместных выездов в регионы, провели 708 семинаров, конференций и иных мероприятий для повышения квалификации работников правоохранительных органов.

Важно отметить, что координационная деятельность не сводится к проведению совещаний. Это многоплановая и многоаспектная работа, которая состоит из нескольких стадий, включающих помимо проведения запланированных мероприятий:

- анализ состояния преступности;

- составление на основе результатов анализа плана координационной деятельности;

- контроль за реализацией принятых решений.

К числу особенностей информационно-аналитической работы, проводимой для определения приоритетных направлений координационной деятельности по борьбе с коррупцией, конкретных целей и предполагаемых результатов этой деятельности, относятся разнообразие источников информации, комплексность и системность анализа, в том числе проведение анализа состояния коррупционной преступности и коррупционных правонарушений непроступного характера, причин и условий, порождающих коррупцию.

Важной составляющей такой работы является получение относительно объективной информации о реальных тенденциях коррупционной преступности, анализ причин высокого уровня коррупции, эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Существо планирования при организации координации в области борьбы с коррупцией состоит из определения целей согласованных действий правоохранительных органов, формирования конкретных мероприятий для достижения этих целей, сроков исполнения и их исполнителей.

На практике планирование координации осуществляется на полугодие или на год.

В число основных координационных мероприятий принято включать проведение анализов, обобщений правоприменительной практики, совместных целевых мероприятий правоохранительных органов, проводимых для выявления и пресечения коррупционных преступлений и иных правонарушений в данной сфере, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению. При этом речь идет не только о совместных целевых мероприятиях, осуществляемых участниками координационной

деятельности по согласованию или под эгидой прокуратуры, но и тех, которые проводятся совместно другими правоохранительными органами без непосредственного участия органов прокуратуры (к примеру, органами внутренних дел и органами федеральной службы безопасности).

Планы мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов должны подписываться всеми субъектами координационной деятельности, нередко они рассматриваются на заседаниях координационных совещаний руководителей правоохранительных органов.

Изучение планов основных мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью показало, что не всеми прокурорами верно понимается суть такой формы координационной деятельности, как проведение совместных целевых мероприятий, предполагающих совместную проверку конкретных объектов либо строго очерченного круга областей правоотношений.

К примеру, в плане основных мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью одного из регионов в качестве одного из мероприятий указано осуществление комплекса оперативно-розыскных, следственных и иных мероприятий по выявлению и пресечению преступлений коррупционной направленности, установлению местонахождения имущества и ценностей, добытых преступным путем. Указанная деятельность правоохранительных органов является текущей и при отсутствии специфичных объектов проверки не может рассматриваться как проведение совместных целевых мероприятий.

К распространенным недостаткам планирования рассматриваемого вида деятельности также относится подмена координационной деятельности надзорными полномочиями прокуроров путем включения в планы мероприятий, относящихся к исключительной компетенции прокуратуры. Речь идет, например, о планировании мероприятий по проверке исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе, об обобщении практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, об анализе результатов прокурорского реагирования на нарушения антикоррупционного законодательства и др.

Планированию координационной деятельности должен предшествовать глубокий анализ состояния коррупционной преступности на поднадзорной территории, тенденции которой должны учитываться при организации совместных с правоохранительными органами целевых мероприятий в конкретных сферах правоотношений, разработке совместных информационных и методических материалов. Целесообразно также анализировать воздействие координационных мер на практику исполнения антикоррупционного законодательства и иные происходящие в регионах процессы для оценки эффективности проведенных мероприятий.

Разрабатываемые планы должны по каждому мероприятию содержать четкий перечень органов, ответственных за их исполнение.

Помимо указанных выше, типичными ошибками, допускаемыми прокурорами при планировании, являются дублирование мероприятий, невключение актуальных направлений работы в планы при наличии явной

необходимости, сведение запланированных мероприятий лишь к проведению совещаний, тогда как иные формы координации остаются не задействованными.

Важным этапом является контроль исполнения координационных мероприятий. В соответствии с Положением исполнение принятых координационных решений обеспечивают руководители правоохранительных органов в части, относящейся к сфере ведения и компетенции возглавляемых ими органов. Они должны информировать председателя координационного совещания о ходе выполнения разработанных мероприятий. Общий контроль исполнения постановления координационного совещания осуществляется также ответственным секретарем совещания.

Действенной формой контроля служит также заслушивание результатов выполнения отдельных координационных мероприятий. Представляется правильной практика работы координационных совещаний, при которой отдельным вопросом на заседании совещания рассматривается ход выполнения в полном объеме того или иного ранее принятого постановления и по нему принимается соответствующее постановление координационного совещания.

Следует отметить, что в ряде регионов используется практика проведения совместных заседаний координационных совещаний руководителей правоохранительных органов и иных органов (например, коллегии по вопросам безопасности при полномочном представителе Президента Российской Федерации), что способствует более полному анализу эффективности работы и конструктивному обсуждению проблем взаимодействия правоохранительных органов, органов контроля, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в вопросах профилактики преступности и правонарушений.

При этом полномочия и функции иных органов позволяют перенести решения указанных совещаний по отношению к органам государственной власти и местного самоуправления из разряда рекомендательных в обязательные для исполнения.

§ 7. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью при выявлении преступлений коррупционной направленности

Понятие «коррупция» получило свое закрепление в Федеральном законе Российской Федерации «О противодействии коррупции». Коррупция определена как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а равно, совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Указанным законом регламентировано, что выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений являются приоритетной задачей противодействия коррупции.

В соответствии Перечнем № 23 преступлений коррупционной направленности, введенного совместными указаниями Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 13.12.2016 № 797/11, коррупционное преступление обладает следующими признаками:

- наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к статье 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к статье 201 УК РФ;

- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

- корыстный мотив;

- совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

Данный документ содержит исчерпывающий перечень преступлений, которые относятся к категории коррупционных.

В этой связи прокурорам при проведении надзорных мероприятий за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следует руководствоваться вышеназванными нормативными актами при изучении состояния коррупционной преступности, принимаемых мер по выявлению и пресечению преступлений и правильности отнесения их к указанной категории.

Результативность борьбы с коррупцией напрямую зависит от результатов оперативно-розыскной деятельности, поскольку основной проблемой, связанной с выявлением и пресечением преступлений коррупционной направленности, является их латентность, в связи с чем большинство подобных преступлений преимущественно могут быть выявлены только оперативным путем.

Помимо профильного приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 (в редакции от 20.01.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» требования к организации надзорных

полномочий в сфере противодействия коррупции содержит отраслевой приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 09.03.2017 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

В частности, в соответствии указанным приказом прокурорам надлежит ежеквартально проводить в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проверки соблюдения законности при получении и документировании информации о коррупционной деятельности, при принятии решений по ее проверке и последующей реализации в делах оперативного учета. В целях обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина активнее использовать полномочия по восстановлению нарушенных в ходе оперативно-розыскной деятельности прав и законных интересов физических и юридических лиц, возмещению причиненного вреда.

Надзирая за законностью оперативно-розыскной деятельности, особое внимание уделять полноте принимаемых правоохранительными органами мер по выявлению и пресечению преступлений, представляющих большую общественную опасность, совершенных высокопоставленными должностными лицами.

Согласно результатам проведенного в 2017 году анализа практики надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части выявления преступлений коррупционной направленности, в том числе подразделениями центрального аппарата МВД России, при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в предыдущие несколько лет наблюдается снижение числа выявленных таких преступлений, уголовные дела, как и ранее, возбуждаются в отношении сотрудников территориальных подразделений правоохранительных органов, преподавателей, врачей, служащих органов местного самоуправления и т.п., в ущерб оперативным разработкам в отношении высокопоставленных должностных лиц органов государственной власти и управления, правоохранительных органов.

В структуре выявленных преступлений преобладают мелкое взяточничество, мошенничество, присвоение или растрата.

Результаты оперативно-розыскной деятельности по выявлению преступлений в сферах жилищно-коммунального хозяйства, государственных и муниципальных закупок, использования государственного и муниципального имущества являются недостаточными, не соответствуют реальному состоянию дел.

Причинами низкой выявляемости данных составов преступлений в рамках ДОУ является отсутствие оперативно-значимой первичной информации, слабый агентурный аппарат, недостаточность подготовки оперативного состава, направленность органов внутренних дел на увеличение статистических показателей за счет преступлений, выявление которых не требует особой сложности.

В целях манипулирования статистикой оперативными подразделениями заводятся дела оперативного учета в отношении конкретного лица при одновременном проведении в отношении него процессуальной проверки по этим же обстоятельствам. Спустя значительное время (более года)

прекращаются ДОУ с момента поступления информации, являющейся основанием к их прекращению.

Зачастую оперативными службами заводятся дела оперативного учета, не требующие глубокой долговременной оперативной разработки. Вне оперативного внимания остается противоправная деятельность руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, несмотря на то, что именно коррупционные действия этих должностных лиц наиболее опасны для государственного управления, дискредитируют работу государственного аппарата, ущемляют права и интересы граждан.

В связи с этим при осуществлении надзора за ОРД уполномоченным прокурорам следует обращать внимание на следующие моменты:

1. При подготовке к проведению проверочных мероприятий необходимо оценить состояние преступности в указанной сфере, изучить имеющиеся статистические показатели, в том числе, содержащиеся в статистических отчетах по форме «1-корр» и «К», состояние ОРД по выявлению ОПГ И ОПС, совершающих коррупционные преступления;

2. В связи с тем, что коррупционное преступление предполагает наличие специального субъекта, надлежит выяснять, содержатся ли в ДОУ документы, удостоверяющие признаки специального субъекта, а также срок его нахождения в занимаемой должности;

3. Максимально полно изучить находящиеся в производстве дела оперативного учета о коррупционных проявлениях должностных лиц органов государственной власти и управления, заведенных органами МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСИН России и МЧС России;

4. Проверить законность и обоснованность заведения ДОУ указанной категории, полноту принимаемых мер по выявлению и раскрытию преступлений коррупционной направленности;

5. Проверить законность и эффективность проведенных оперативно-розыскных мероприятий и соответствующее документальное закрепление их результатов;

6. Проверить все прекращенные и приостановленные ДОУ коррупционной направленности. Основания, законность принятых решений. Акцентировать внимание на проверке ДОУ, прекращенных ввиду неподтверждения первоначальной информации;

7. Оценить результаты работы и полноту мер, принятых оперативными подразделениями, направленных на установление имущества, подлежащего конфискации и имущества, за счет которого возможно возместить ущерб, причиненный преступлениями коррупционной направленности, насколько полно использовались возможности Росфинмониторинга и эффективность данного взаимодействия;

8. Организация и состояние ведомственного контроля за осуществлением ОРД, его полнота, своевременность, результативность;

9. Исполнение требований пункта 4 статьи 14 Федерального закона от 12.08.1995 № 114-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» об информировании других органов, осуществляющих ОРД, о ставших им известными фактах противоправной деятельности;

10. Уделить внимание качеству оперативного сопровождения наиболее коррупциозных областей (ЖКХ, государственные и муниципальные закупки, использование государственного и муниципального имущества и другие).

Также уполномоченным прокурорам при реализации надзорных полномочий необходимо проверять в силу требований п. «л» ч. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 (в редакции от 20.01.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» законность проведения оперативно-розыскных мероприятий на основании запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в пределах своих полномочий в целях добывания информации, необходимой для принятия решений, указанных в части 8 статьи 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

При определении эффективности проводимых оперативно-розыскных мероприятий прокурорам представляется целесообразным применять следующий алгоритм определения эффективности ОРД по преступлениям коррупционной направленности.

1. Общее количество ДОУ коррупционной направленности, которые находились в производстве в отчетный период;
2. Количество ДОУ коррупционной направленности, по которым возбуждены уголовные дела исследуемой категории с указанием процента от общего количества ДОУ, находившихся в производстве;
3. Количество уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных по результатам ДОУ в сравнении с общим количеством уголовных дел данной категории, возбужденных в анализируемый период;
4. Количество ДОУ анализируемой категории, которые реализованы направлением уголовного дела в суд для рассмотрения по существу (указать процент от числа ДОУ, по которому возбуждены уголовные дела);
5. Количество рассмотренных судами уголовных дел (возбужденных по результатам реализации ДОУ) с вынесением обвинительного приговора, другого нереабилитирующего основания.

Обобщение показало, что наиболее распространенными нарушениями, допускаемыми оперативными подразделениями правоохранительных органов, является прекращение ДОУ без решения соответствующих задач оперативно-розыскной деятельности, при отсутствии обстоятельств, свидетельствующих об объективной невозможности их решения, в том числе без должной проверки полученных сведений.

Нередки случаи, когда в ходе оперативно-розыскных мероприятий фиксируется противоправная деятельность сотрудников правоохранительных органов, однако такая информация в органы расследования для дачи правовой оценки подобным действиям не представляется, что не отвечает задачам оперативно-розыскной деятельности по выявлению преступлений и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих и совершивших.

Прокурорами выявляются нарушения, влекущие существенное ущемление конституционных прав граждан при проведении ОРМ (прослушивание телефонных переговоров и снятие информации с технических каналов связи). Судебные постановления, санкционирующие данные ОРМ, не содержат конкретной информации о лицах, чьи телефонные переговоры подлежат контролю.

Ненадлежащим образом проводится работа оперативных подразделений по установлению имущества, на которое возможно наложение ареста, не используются в должной мере возможности Росфинмониторинга.

Помимо этого, нарушаются и требования статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», когда после возбуждения уголовного дела, фонограмма и бумажный носитель записи переговоров фигурантов, полученных в ходе ОРМ, не передаются следователю для приобщения в качестве вещественного доказательства.

Допускаемые органами, осуществляющими ОРД, нарушения требований федерального законодательства при прекращении дел оперативного учета в большинстве случаев связаны с прекращением оперативной работы при существующей неполноте по проверке оперативной информации.

Необходимо отметить, что по материалам ОРД ни в одном из субъектов Российской Федерации не выявляются все составы преступлений, предусмотренные перечнем № 23 «Преступления коррупционной направленности», введенным в действие Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России 13.12.2016.

Основным оперативно-розыскным мероприятием при выявлении преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 290, 291 УК РФ, является оперативный эксперимент. В связи с этим к данному оперативно-розыскному мероприятию предъявляются повышенные требования, и зачастую именно от его результатов зависит не только вопрос возбуждения уголовного дела, но и успех всего дальнейшего расследования.

В этой связи уполномоченным прокурорам при изучении законности проводимыми оперативными подразделениями ОРМ, в том числе следственного эксперимента необходимо обратить внимание на следующие основные моменты:

- наличие оснований для осуществления оперативно-розыскной деятельности;
- соблюдение порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий;
- соблюдение порядка предоставления результатов ОРД следователю;
- соблюдение требований закона о неприкосновенности должностного лица, занимающего определенную государственную должность;
- осуществление ОРД только уполномоченным законом государственным органом;
- полученные результаты ОРМ должны иметь доказательственное значение для дела, т.е. содержать сведения об обстоятельствах, подлежащих доказыванию;
- оперативный эксперимент ни при каких обстоятельствах не должен провоцировать должностное лицо, не имеющее намерения получить взятку или

совершить иное преступление, на его совершение. Главной отличительной чертой провокации от оперативного эксперимента является отсутствие предварительной договоренности с должностным лицом о согласии принять предмет взятки и отказ принять предмет взятки;

- все полученные результаты – фактические данные, подтверждающие обстоятельства получения взятки, должны быть проверены и подтверждены процессуальным путем.

Таким образом, можно выделить правила, при которых проведение оперативного эксперимента является законным:

- если до момента передачи между "взятодателем" и взятополучателем была предварительная договоренность по поводу дачи-получения незаконного вознаграждения;

- если оперативный эксперимент проводился в соответствии с требованиями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в связи с проверкой заявления о вымогательстве взятки.

Указанные обстоятельства имеют существенное значение для последующего доказывания факта взяточничества и, соответственно, представления доказательств в суде.

Если в суде встанет вопрос о провокации, то отсутствие допустимых доказательств предварительной договоренности либо заявления о вымогательстве может повлечь вынесение оправдательного приговора со всеми вытекающими последствиями.

Это утверждение корреспондирует положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), а также решениям Европейского Суда по правам человека, касающихся провокации получения взятки («Банникова против России», «Быков против России», «Носков и Нефедов против Российской Федерации»), в связи с чем, прокурорам необходимо ориентировать правоохранительные органы, осуществляющие ОРД, на необходимость соблюдения указанных положений.

Основное здесь заключается в четком составлении каждого документа, отражающего ход и результаты ОРМ, и обязательно со ссылками на соответствующие нормы указанного Закона (при необходимости – ведомственные приказы, регламентирующие ОРД).

Следует также отметить, что нарушение порядка предоставления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд, предусмотренного Инструкцией, утвержденной приказом МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, СК РФ от 27.09.2013, также может в последующем повлечь утрату доказательств по уголовному делу.

Так, вынесение постановления о предоставлении результатов ОРД ненадлежащим должностным лицом, нарушение порядка рассекречивания материалов, отсутствие информации о времени, месте и обстоятельствах получения видеозаписи оперативно-розыскного мероприятия, отсутствие разрешительной документации на проведение ОРМ (копий судебных решений) являются типичными нарушениями, на которые следует обращать внимание.

Нарушение особого порядка проведения некоторых действий также может повлечь за собой признание полученных доказательств недопустимыми. В соответствии с Конституцией Российской Федерации ограничение тайны переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений, а также права на неприкосновенность жилища допускается только на основании судебного решения. В связи с этим встречаются следующие нарушения закона:

- прослушивание телефонных переговоров без судебного решения, в частности при наличии такого решения в отношении не того телефонного номера, который реально прослушивался;
- прослушивание телефонных переговоров за пределами сроков, установленных судебным решением;
- нарушение 24-часового срока уведомления суда и 48-часового срока получения судебного решения «в случаях, не терпящих отлагательства» (часть 3 статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);
- оперативное обследование жилого помещения проводится без судебного решения и (или) согласия проживающих в нём лиц. Часто недобросовестные оперативные работники сначала проникают в жилище без согласия проживающего, а позднее берут у него «подписку о согласии».

В отношении лиц, указанных в ст. 447 УПК РФ, должен соблюдаться особый порядок производства по уголовным делам, связанный с гарантией их неприкосновенности. Это относится и к адвокатам, например, при попытке изобличения их в покушении на дачу взятки. В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Федерального закона от 31.05.2002 «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» проведение ОРМ и следственных действий в отношении адвоката (в том числе в жилых и служебных помещениях, используемых им для осуществления адвокатской деятельности) допускается только на основании судебного решения. При этом не имеет значения, знали ли оперативные работники, что лицо, в отношении которого осуществляются ОРМ, имеет статус адвоката.

§ 8. Организация прокурорского надзора за соблюдением требований законодательства, регламентирующего порядок учета и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях коррупционной направленности

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 37 УПК РФ прокурор проверяет исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Порядок приема, регистрации и разрешения сообщения о преступлениях регламентирован УПК РФ, совместным приказом Генпрокуратуры РФ, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» (далее - Приказ о едином учете преступлений), а также ведомственными нормативными актами органов дознания.

Стадия возбуждения уголовного дела начинается с принятия сообщения о преступлении, к которым закон относит заявление о преступлении, явку с

повинной и рапорт об обнаружении преступления (пункт 43 статьи 5 УПК РФ). Прием (получение) сообщения о преступлении - это деятельность по получению в установленном порядке соответствующим должностным лицом органа дознания исходящей от граждан, организаций или должностных лиц информации о совершенном или готовящемся преступлении.

Регистрация сообщения о преступлении заключается во внесении уполномоченным должностным лицом в книгу учета сообщений о происшествиях кратких сведений о принятом сообщении о преступлении, а также о его фиксации в данной книге с присвоением соответствующего регистрационного номера. УПК РФ не устанавливает срок, в течение которого должно быть зарегистрировано поступившее сообщение о преступлении. Однако подзаконные нормативные акты, в частности Приказ о едином учете преступлений, предусматривают, что должностное лицо, правомочное (уполномоченное) принимать сообщения о преступлениях, обязано принять меры к незамедлительной регистрации принятого сообщения в книге регистрации сообщений (пункт 16). Передача незарегистрированного сообщения о происшествии исполнителю для проведения проверки запрещается. Согласно приказам Генерального прокурора Российской Федерации от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» и от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» указанная проверка должна проводиться систематически, не реже одного раза в месяц, а при наличии сведений о нарушениях закона - безотлагательно.

Часть 1 статьи 144 УПК устанавливает, что при проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания вправе требовать производства документальных проверок, ревизий, исследования документов, предметов, трупов и привлекать к участию в этих проверках, ревизиях, исследованиях специалистов, давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскного мероприятия. В случаях, не терпящих отлагательства, до возбуждения уголовного дела могут быть произведены осмотр места происшествия, осмотр трупа и освидетельствование (ч. 2 ст. 176, ч. 4 ст. 178 и ч. 1 ст. 179 УПК). В соответствии с частью 2 статьи 144 УПК РФ, проверяя по поручению прокурора сообщение о преступлении, распространенное в СМИ, орган дознания вправе истребовать из редакции, от главного редактора документы и материалы, подтверждающие это сообщение, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию (за исключением случаев, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации). Кроме того, при проверке сообщений о преступлениях правомерно получение от граждан и должностных лиц объяснений, необходимых сведений, справок, документов и копий с них (пункт 4 части 1 статья 13 Федерального закона «О полиции»).

Проверка сообщения о преступлении должна быть проведена в течение трех суток со дня поступления указанного сообщения (часть 1 статьи 144 УПК

РФ). Начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству дознавателя продлить этот срок до 10 суток. При необходимости документальных проверок, ревизий, исследования документов, предметов, трупов прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить этот срок до 30 суток с указанием на конкретные фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления (часть 3 статья 144 УПК). Дальнейшее продление сроков в стадии возбуждения уголовного дела не предусмотрено, их несоблюдение означает нарушение закона, что влечет привлечение виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Согласно статье 145 УПК РФ по результатам рассмотрения сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель принимает одно из следующих решений, облакаемых в форму постановления: 1) о возбуждении уголовного дела; 2) об отказе в возбуждении уголовного дела; 3) о передаче сообщения по подследственности.

Пункт 3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» предписывает следить за строгим соблюдением органами дознания, дознавателями правил подследственности, установленных в статье 151 УПК РФ, не только при расследовании преступлений, но и при рассмотрении, разрешении сообщений о преступлениях. Не допускать передачи материалов по сообщениям о преступлениях по подследственности, в том числе территориальной или в суд без достаточных на то оснований.

При выявлении нарушений указанных требований добиваться их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя в полном объеме предусмотренные законом меры прокурорского реагирования. При наличии оснований, в том числе в связи с установлением фактов фальсификации материалов доследственных проверок, выносить мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании.

Проверку целесообразно начинать с материалов, находящихся в производстве, с целью устранения возможной волокиты, обеспечения принятия законного, обоснованного решения, при необходимости давать письменные указания (прокурором, его заместителем) или предложения (помощником прокурора) о проведении проверочных мероприятий.

Руководствуясь статьей 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор вправе вызывать должностных лиц органов дознания, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор обязан обеспечить своевременную проверку законности процессуальных решений органов дознания, дознавателей по каждому сообщению о преступлении. В соответствии со статьей 148 УПК РФ, признав постановление об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, отменять его и с указаниями возвращать в орган дознания, устанавливая конкретный срок проведения дополнительной проверки с учетом объема производства необходимых проверочных действий и оснований, предусмотренных частью 3 статьи 144 УПК РФ.

При наличии грубых нарушений, связанных с невыполнением ранее данных прокурором указаний, принимать меры прокурорского реагирования по каждому такому факту.

Обращать внимание на обеспечение в соответствии со статьей 6.1 УПК РФ права потерпевшего на доступ к правосудию в разумный срок, исходя из того, что в силу части 1 статьи 42 УПК РФ решение о признании потерпевшим принимается незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела либо после получения данных об этом лице.

Материалы проверки сообщения о преступлении, по результатам которой отказано в возбуждении уголовного дела, а также уголовные дела, по которым производство дознания приостановлено или прекращено производством, возвращать по принадлежности с сопроводительным письмом, содержащим информацию о согласии с принятым процессуальным решением.

Постановление о возбуждении уголовного дела орган дознания, дознаватель, следователь выносят при наличии повода и основания, предусмотренных статьей 140 УПК РФ. Копия постановления о возбуждении уголовного дела в соответствии с частью 4 статьи 146 УПК РФ должна незамедлительно направляться прокурору. В тех случаях, когда прокурор, исходя из текста копии постановления о возбуждении уголовного дела, не может сделать однозначный вывод о законности возбуждения уголовного дела, следует незамедлительно истребовать материалы, обосновывающие принятое решение. Как нарушение прав участников уголовного судопроизводства следует рассматривать случаи принятия решений о возбуждении уголовного дела по факту при наличии в материалах проверки данных, указывающих на конкретное лицо, и дающих основание подозревать это лицо в совершении преступления.

Признав принятое решение о возбуждении уголовного дела незаконным либо необоснованным, прокурор в срок не позднее 24 часов с момента поступления материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменяет такое постановление своим мотивированным постановлением, копия которого направляется должностному лицу органа дознания, принявшему решение о возбуждении уголовного дела.

Срок дополнительной проверки по материалу, по которому прокурор отменил постановление о возбуждении уголовного дела, в УПК РФ не регламентирован.

Реализуя имеющиеся полномочия, принципиально реагировать на совмещение уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности. Пресекать случаи производства следственных и иных процессуальных действий должностным лицом, ранее производившим оперативно-розыскные мероприятия по материалу проверки или уголовному делу. При этом не исключается выполнение таким должностным лицом поручений в порядке, предусмотренном пунктом 1.1 части 3 статьи 41 УПК РФ.

Вынесение незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела - наиболее распространенный способ укрытия преступлений от учета, на что неоднократно обращала внимание Генеральная прокуратура Российской Федерации. Осуществляя надзор за законностью принятия решений об отказе в

возбуждении уголовного дела, прокурору следует помнить, что перечень оснований отказа в возбуждении уголовного дела четко определен в статье 24 УПК РФ и не подлежит расширительному толкованию, а отказ в возбуждении уголовного дела по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 24 УПК РФ (отсутствие в деянии состава преступления), допускается только в отношении конкретного лица.

Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела направляется заявителю и прокурору в течение 24 часов с момента его вынесения (часть 4 статьи 148 УПК РФ). Неисполнение данного требования закона должно влечь принятие мер прокурорского реагирования, что отмечено в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» (пункт 1.5).

УПК РФ не устанавливает срок, в течение которого прокурор должен проверить законность принятого органом дознания решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако приказ Генерального прокурора Российской Федерации предписывает прокурорам проводить проверку законности постановлений и материалов об отказе в возбуждении уголовного дела в течение пяти суток с момента поступления соответствующего постановления и материалов в прокуратуру. При проверке принятого решения в случае возникновения сомнений в его законности и обоснованности необходимо незамедлительно истребовать обосновывающие его материалы. При наличии в материалах проверки противоречий прокурор вправе получить объяснения от заявителя, в том числе и о причинах изменения им своих первоначальных объяснений.

Признав постановление об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения, который не должен превышать сроки, указанные в статье 144 УПК РФ. Указание прокурора о возбуждении уголовного дела, данное дознавателю одновременно с отменой постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, носит обязательный характер и подлежит безусловному исполнению.

При проверке законности принятого решения следует также обращать внимание на исполнение требований закона о необходимости опубликования в СМИ сведений об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, распространенного СМИ (часть 3 статьи 148 УПК РФ), а также о необходимости рассмотрения вопроса об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в отношении лица, заявившего или распространившего ложное сообщение о преступлении (часть 2 статьи 148 УПК РФ).

В случае установления фактов невыполнения данных прокурором указаний при проверке им порядка приема, регистрации и принятия решения по сообщениям о преступлениях по каждому такому факту следует принимать меры прокурорского реагирования, к которым относятся: требование об

устранении нарушений федерального законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), дача дознавателю письменных указаний (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), отмена незаконных или необоснованных постановлений дознавателя и следователя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), внесение представлений об устранении нарушений закона (статья 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), направление предостережений о недопустимости нарушений закона (статья 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

В пределах предоставленных прокурору полномочий необходимо сосредоточить внимание на устранении причин и условий, способствующих сокрытию преступлений от регистрации и учета, принятию незаконных решений по сообщениям о преступлениях. По выявленным нарушениям закона нужно добиваться привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

В части надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции необходимо также проверять обоснованность отнесения противоправных деяний к указанной категории.

Следует четко понимать, что преступления относятся к разряду коррупционных только при условии наличия всех четырех критериев, перечисленных в пункте 1 Перечня № 23.

В первую очередь это субъект преступления - должностные лица, указанные в примечании к статье 285 УК РФ, а также руководители коммерческих и некоммерческих организаций, действующих от имени юридического лица.

Второй критерий отнесения преступлений к коррупционным – корыстный мотив.

Преступления коррупционной направленности могут совершаться только с прямым умыслом.

И последний критерий: связь деяния с должностным положением, то есть обязательное использование своих служебных полномочий.

Целесообразно остановиться на преступлениях, обозначенных в пункте 4 Перечня № 23. Это преступления, которые формально не подходят под перечисленные критерии, но создают условия и способствуют их совершению. В первую очередь к ним относятся деяния, совершенные адвокатами, бывшими сотрудниками правоохранительных органов, берущими деньги под видом передачи взятки следователю, прокурору, судье, в том случае, когда нет доказательств, что имел место предварительный сговор.

Принимая во внимание реализованные прокурорами мероприятия по обеспечению достоверности статистического учета преступлений и борьбе с искусственным увеличением показателей работы, ежегодно на протяжении последних трех лет органами прокуратуры снимается с учета порядка трех тысяч преступлений, необоснованно отнесенных к разряду коррупционных.

При этом также необходимо учитывать, что к рассматриваемой категории не могут быть отнесены уголовные дела, возбужденные в отношении неустановленных лиц, поскольку в этом случае не известно должностное положение лица и использование им своего служебного положения.

§ 9. Организация прокурорского надзора за расследованием уголовных дел коррупционной направленности

Уголовно-процессуальный закон предусматривает расследование преступлений в двух формах: предварительное следствие и дознание. Дознание в свою очередь производится в общем порядке или в сокращенной форме.

Как уже говорилось в предыдущих главах, критерии отнесения преступного деяния к коррупционной направленности содержатся в Перечне № 23 преступлений коррупционной направленности, введенного совместными указаниями Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 13.12.2016 № 797/11.

Расследование уголовных дел данной категории в основном производится в форме предварительного следствия. Однако, недавно в уголовном законе появилась новая норма – статья 291.2 УК РФ, предусматривающая ответственность за мелкое взяточничество, расследование данного преступления производится в форме дознания.

Правовыми основаниями прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности являются общие требования Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также положения приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»; от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»; от 27.11.2007 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»; от 29.08.2014 № 454 «Об исполнении законодательства о противодействии коррупции»; от 12.07.2010 № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»; от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», исполнению которых уделяется особое внимание.

Совокупность указанных законодательных и нормативных правовых норм требует от прокуроров следующее.

При осуществлении надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства прокурор обязан считать приоритетным направлением своей деятельности защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, а равно защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения.

Также в ходе проверки постановлений о возбуждении уголовных дел, поводом и основанием для которых послужили результаты оперативно-розыскной деятельности, целесообразно изучать дела оперативного учета и

иные оперативно-служебные материалы на предмет соблюдения порядка представления данных результатов, проведения оперативно-розыскных мероприятий с непосредственным исследованием носителей информации.

При выявлении неполноты представленных оперативно-служебных документов и наличия в делах оперативного учета или иных оперативно-служебных материалах сведений, имеющих значение для доказывания и расследования или рассмотрения уголовного дела, вносить в орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, требование об их представлении дознавателю, органу дознания, следователю или в суд.

Особое значение при осуществлении прокурорского надзора (учитывая важность обеспечения прав и свобод граждан в ходе досудебного производства) имеет законность применения мер пресечения. Прокурору необходимо своевременно принимать меры по обеспечению законности и обоснованности применения к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения. В случаях несоблюдения установленного частью 3 статьи 92 УПК РФ срока сообщения о произведенном задержании прокурору следует незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования.

Прокурор, проверяя законность (основания, порядок, сроки и т.д.) задержания подозреваемых по уголовным делам, должен принимать меры к выявлению и устранению нарушений порядка задержания, устанавливать несоответствие данных, содержащихся в протоколе задержания, фактическим обстоятельствам произошедшего. Необходимо незамедлительно проверять жалобы на незаконность задержания и нарушение прав задержанных, учитывая, что сохранение в тайне факта задержания (за исключением задержания несовершеннолетнего) может осуществляться только с согласия прокурора.

Прокурор в соответствии с частью 2 статьи 10 УПК РФ своим постановлением должен незамедлительно освободить всякого незаконно задержанного или лишеного свободы, а также незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар либо содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ.

Согласно части 5 статьи 165 УПК РФ прокурор обязан потребовать от следственных органов своевременного направления уведомления о каждом случае производства без судебного решения осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыска и выемки в жилище, личного обыска, наложения ареста на имущество, корреспонденцию, а также материалов по результатам их производства (копии постановления и протокола) для правовой оценки; копий постановлений о привлечении в качестве обвиняемого. При их получении проверяется соответствие указанных документов требованиям УПК РФ.

Давая правовую оценку постановлению следователя, руководителя следственного органа о проведении следственных действий без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства, изучать материалы, обосновывающие его вынесение. Акцентировать внимание на данных, свидетельствующих об исключительности обстоятельств, требующих безотлагательного производства следственных действий, при этом исходить из того, что указанные следственные действия производятся без судебного

решения, а промедление может повлечь за собой утрату следов преступления, других доказательств, позволит скрыться лицам, его совершившим, негативно повлияет на возмещение причиненного преступлением ущерба.

Осуществляя прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, прокурор вправе применить такие меры реагирования, как: представление, постановление, требование об устранении выявленных нарушений федерального закона.

При выявлении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор направляет руководителю соответствующего следственного органа мотивированное требование об устранении таких нарушений.

При принятии данной меры прокурорского реагирования прокурору надлежит обеспечить контроль за производством органами предварительного следствия следственных и иных процессуальных действий, необходимость выполнения которых предусмотрена внесенным требованием. В случаях формального подхода к устранению выявленных нарушений, в том числе путем частичного выполнения указанных в требовании следственных и процессуальных действий, добиваться их исполнения.

В ряде случаев УПК РФ предусматривает необходимость вынесения прокурором мотивированных постановлений, например, о направлении материалов в следственный орган, орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства, о направлении материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, о направлении материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления о прекращении уголовного дела.

В порядке надзора прокурор участвует в судебных заседаниях при рассмотрении вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо о ее отмене или изменении, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, требующих судебного решения; жалоб в соответствии со статьей 125 УПК РФ.

Прокурор должен осуществлять контроль за поступлением в прокуратуру копий постановлений следователей о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, а также постановлений о приостановлении предварительного следствия в соответствии с частью 2 статьи 208, частью 1 статьи 213 УПК РФ.

Не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела отменять незаконные и необоснованные процессуальные решения о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо о приостановлении предварительного следствия, обеспечив проверку и изучение материалов всех приостановленных, прекращенных производством уголовных дел в течение одного месяца со дня вынесения соответствующего постановления.

При проверке законности постановлений о приостановлении предварительного следствия по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 208 УПК РФ, необходимо применять комплексный подход к оценке полноты расследования и оперативно-розыскных мероприятий, изучая материалы приостановленных уголовных дел одновременно с соответствующими делами оперативного учета.

Оценивая законность и обоснованность процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия по основанию, предусмотренному п. 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, принимать во внимание лишь объективно сложившиеся обстоятельства, подтверждающие выводы следователя о невозможности участия указанных в законе лиц в производстве по уголовному делу.

Проверяя решения о приостановлении предварительного следствия в связи с временным тяжелым заболеванием обвиняемого (подозреваемого), исходить из того, что такие процессуальные решения могут приниматься только при наличии медицинского заключения о невозможности участия лица в следственных и процессуальных действиях по уголовному делу.

Не реже одного раза в полугодие проводить анализ обоснованности приостановления предварительного следствия в соответствии с пунктами 2, 3, 4 части 1 статьи 208 УПК РФ изучением материалов всех уголовных дел данной категории, уделяя внимание наличию оснований для возобновления расследования.

При осуществлении надзора за законностью прекращения уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования обращать внимание на фактическое обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав участников уголовного судопроизводства: подозреваемого (обвиняемого) при несогласии с прекращением уголовного дела - на доступ к правосудию (судебное исследование уголовного дела) и потерпевшего - на компенсацию причиненного преступлением ущерба. Не допускать прекращения уголовного преследования в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) при отсутствии согласия его близких родственников, а также ввиду истечения сроков давности, если подозреваемый (обвиняемый) по делу установлен и против этого возражает.

Исходить из того, что приведенные требования закона необходимо соблюдать и при принятии по указанным основаниям решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

При рассмотрении вопросов, связанных с отменой решений о прекращении уголовных дел, исходить из необходимости обеспечения и защиты как интересов правосудия, прав и свобод потерпевших от преступлений, так и прав, и законных интересов лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. Не допускать немотивированное возобновление производства по прекращенному уголовному делу, используя имеющиеся полномочия только в случае необходимости установления обстоятельств, без оценки которых невозможно обеспечить принятие законного процессуального решения, а также реабилитацию лица.

В случае признания решения о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо приостановлении производства незаконным или необоснованным выносить постановление согласно требованиям статей 211, 214 УПК РФ с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направлять руководителю следственного органа.

Обращать внимание на факты неоднократного вынесения следственными органами постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо постановлений о приостановлении предварительного следствия после возобновления производства по делу, оценивая при этом объем проведенных по делу следственных, а также иных процессуальных действий в период его возобновления.

Проведение дополнительного расследования по таким делам ставить на контроль, добиваться своевременного возобновления производства и принятия законного и обоснованного процессуального решения. В необходимых случаях обращаться к вышестоящему прокурору с проектами актов прокурорского реагирования, адресованных руководителю вышестоящего следственного органа.

При поступлении к прокурору копий постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), постановлений о приостановлении производства по делу, а также соответствующих статистических карточек осуществлять сверку содержащихся в них сведений с данными, фиксируемыми в книгах учета. Особое внимание обращать на невнесение в статистический учет информации о возобновлении производства по уголовным делам после отмены указанных процессуальных решений.

С целью обеспечения законности на предварительном следствии прокурор должен не реже одного раза в полугодие обобщать и анализировать состояние надзора в данной сфере деятельности, в том числе результаты рассмотрения требований и представлений прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, эффективность прокурорского реагирования.

Прокуроры обязаны проверять, принимались ли следователями меры по выявлению обстоятельств, способствовавших совершению преступлений коррупционной направленности, а также законность, обоснованность и своевременность направления ими представлений по устранению таких обстоятельств.

В ходе проверки коррупционных уголовных дел и материалов надлежит во всех случаях обращать внимание на полномочия лица, совершившего преступление. Устанавливать, приобщены ли к материалам должностные инструкции (регламенты, положения), имеются ли в процессуальных документах ссылки на конкретные полномочия обвиняемого, указанные в таких инструкциях. При этом необходимо оценивать, в каком качестве выступало лицо в момент совершения преступления: использовал ли преступник свое служебное положение, осуществлял ли функции, указанные в примечаниях к статьям 201, 285 УК РФ.

Также необходимо обращать внимание на выяснение следующих обстоятельств:

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

- соблюдены ли установленные правила принятия изучаемого решения (требования коллегиальности, наличие документов, требуемых по форме, и т.д.). Проведены ли допросы лиц, обязанных принимать участие в подготовке и принятии решения; проведены ли экспертизы для проверки подлинности имеющихся на документе подписей; проверена ли экспертным путем подлинность документов, использованных для обоснования принятого решения; кем было принято решение, – им может быть само должностное лицо либо те, в чьих интересах принято решение. В любом случае должна быть доказана осведомленность должностного лица о фиктивных основаниях принятого им решения. Для этого могут быть использованы показания свидетелей, заключения экспертиз, допросы специалистов.

Кроме того, при изучении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных статьями 159 и 160 УК РФ, следует помнить, что наличие у виновного фактической возможности совершить преступление, хоть и связанной с его трудовой деятельностью, но непосредственно не относящаяся к таковой (например, доступ в рабочие помещения, получение служебной информации, взаимодействие с руководством), не во всех случаях свидетельствует об использовании именно служебного положения.

Своевременное выяснение указанных обстоятельств важно как для правильной квалификации деяния, так и для отнесения конкретного преступления к категории коррупционных.

До настоящего времени не преодолена негативная тенденция в деятельности правоохранительных органов, связанная с созданием искусственных условий для совершения гражданами преступлений, предусмотренных ст. 291 и 291.2 УК РФ. При этом коррупционное поведение граждан зачастую стимулируется не по корыстным мотивам, а из ложно понятых интересов службы, в целях улучшения показателей ведомственной статистики.

В этой связи необходимо во всех случаях, особенно на стадии проверки постановлений о возбуждении уголовных дел, давать оценку возможному вымогательству взятки, обращать внимание на соблюдение требований статьи 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», запрещающей лицам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, кого-либо подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий. Исходя из этих целей не следует ограничиваться изучением документов, содержащих расшифровку аудио- и видеозаписей, принимать меры к их непосредственному просмотру и прослушиванию.

Немаловажным является проверка соблюдения следственными органами особого порядка привлечения к уголовной ответственности отдельных категорий лиц, предусмотренного статьей 448 УПК РФ.

При осуществлении надзора за расследованием уголовных дел дознавателями, прокурорам необходимо уделять внимание на следующий ряд вопросов.

Принципиально реагировать на совмещение уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности. Пресекать случаи производства следственных и иных процессуальных действий должностным лицом, ранее производившим оперативно-розыскные мероприятия по материалу проверки или уголовному делу. При этом не исключается выполнение таким должностным лицом поручений в порядке, предусмотренном пунктом 1.1 части 3 статьи 41 УПК РФ.

Проверять неукоснительное выполнение органами дознания положений статьи 226.4 УПК РФ о праве подозреваемого на подачу ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме и об уведомлении о предельном двухсуточном сроке его подачи с момента разъяснения подозреваемому соответствующего права.

При осуществлении надзорной деятельности оценивать достаточность оснований для производства дознания в сокращенной форме, руководствуясь положениями части 2 статьи 226.1 УПК РФ, а также части 1 статьи 226.2 УПК РФ, устанавливающими обстоятельства, исключающие производство дознания в сокращенной форме, акцентируя внимание на вопросах, связанных с признанием подозреваемым вины, размера и характера причиненного преступлением вреда, а также его отношением к квалификации содеянного.

При выявлении обстоятельств, исключающих производство дознания в сокращенной форме, или случаев несоблюдения условий его производства выносить постановление об отмене незаконного или необоснованного постановления дознавателя о производстве дознания в сокращенной форме, в котором должны также содержаться мотивированные указания о производстве дознания в общем порядке.

Используя предусмотренные пунктом 2 части 3 статьи 150 УПК РФ полномочия, в необходимых случаях давать указания о производстве дознания по уголовным делам.

При решении вопроса в соответствии со статьей 165 УПК РФ о даче согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайств о производстве следственных действий, которые допускаются только на основании судебного решения, тщательно проверять доводы, изложенные в ходатайстве. При несогласии с ним выносить мотивированное постановление, которое подлежит приобщению к материалам уголовного дела.

Обеспечить надлежащий прокурорский надзор за всесторонностью, полнотой и объективностью производства дознания по уголовным делам. Отстранять дознавателя от дальнейшего расследования, если им допущены такие нарушения требований УПК РФ, которые могут повлиять на исход дела.

Давать согласие на прекращение уголовного дела (уголовного преследования), в том числе в связи с деятельным раскаянием, примирением

сторон, возможностью исправления несовершеннолетнего путем применения принудительных мер воспитательного воздействия только после тщательного изучения всех обстоятельств совершенного уголовно наказуемого деяния и при наличии условий и оснований, предусмотренных УПК РФ (статьи 25, 28 и 28.1 УПК РФ).

Учитывать, что в остальных случаях согласия либо утверждения прокурором постановления дознавателя о прекращении уголовного дела не требуется.

При поступлении прокурору уголовного дела с обвинительным заключением (обвинительным актом, обвинительным постановлением) необходимо обращать внимание на следующее.

Изучая такое уголовное дело, следует проверять соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий и подготовке процессуальных документов.

Выносить согласно части 3 статьи 88 УПК РФ мотивированное постановление о признании недопустимыми доказательств, полученных с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства.

В случае установления обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, отсутствия достаточных доказательств виновности обвиняемого, неправильной квалификации содеянного, неполноты проведенного предварительного расследования возвращать уголовное дело следователю для дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемого или пересоставления обвинительного заключения и устранения иных выявленных недостатков, при этом постановление прокурора должно быть аргументированным, содержащим сведения о допущенных нарушениях, подлежащих устранению.

§ 10. Организация работы по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел коррупционной направленности

Участие прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства является одним из важнейших направлений в деятельности органов прокуратуры.

Правовую основу участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», УПК РФ, приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства», от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве», от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам».

Ключевой формой участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел является поддержание государственного обвинения в разбирательстве дел судом первой инстанции.

Учитывая специфику преступлений коррупционной направленности, поддержание государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях данной категории требует от прокуроров, участвующих в данных процессах, проявления различных профессиональных качеств. Это и знание законодательства, причем не только Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации, законодательства об оперативно-розыскной деятельности, но и законодательства о государственной и муниципальной службе, об органах законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, о местном самоуправлении, бюджетного, налогового, земельного, градостроительного и иного законодательства. Это и искусство речевого убеждения, и волевые качества: настойчивость, умение отстаивать свою позицию, противостоять попыткам воздействия, и способность стратегически и тактически правильно выстроить представление доказательств, проанализировать сложившуюся судебную ситуацию, предметно и психологически верно построить допрос потерпевших, свидетелей, экспертов и подсудимых.

Вышесказанное свидетельствует о том, что по делам коррупционной направленности должны назначаться наиболее опытные и грамотные государственные обвинители, а по делам, представляющим особую важность и сложность – группы государственных обвинителей.

Алгоритм подготовки к поддержанию государственного обвинения начинается с изучения обвинительного заключения.

Государственному обвинителю надлежит сразу оценить формулу предъявленного обвинения, установлены ли следователем и нашли ли отражение в обвинении все обстоятельства, подлежащие доказыванию, предусмотренные статьей 73 УПК РФ.

При подготовке к судебному заседанию, с учётом специфики конкретного дела о преступлении коррупционного характера надлежит определить круг нормативных правовых актов, в том числе подзаконных, регламентирующих полномочия соответствующих должностных лиц, которые необходимо изучить, поскольку для таких преступлений характерны злоупотребления и иные нарушения, связанные с ненадлежащим исполнением обвиняемым своих должностных обязанностей.

Анализ статистических данных показывает, что среди коррупционных преступлений наибольшее распространение получили мошенничество, присвоение и растрата с использованием служебного положения, взяточничество, злоупотребление должностным положением, служебный подлог и коммерческий подкуп.

Вопросы квалификации перечисленных преступлений нашли свое отражение в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации:

- от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате»;

- от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»;

- от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

Изучив обвинительное заключение, государственный обвинитель приступает к изучению материалов уголовного дела.

Изучение дела коррупционной направленности безусловно имеет свою специфику.

Государственную обвинителю при подготовке к делу следует обратить внимание на:

- постановление о возбуждении уголовного дела, соблюден ли порядок возбуждения дела, предусмотренный статьей 448 УПК РФ, в отношении лиц, перечисленных в статье 447 УПК РФ, уполномоченным лицом принято решение о возбуждении уголовного дела, имеется ли согласие на возбуждение уголовного дела;

- протокол задержание, процессуальные решения об избрании меры пресечения, наличие судебных решений об избрании и продлении мер пресечения в виде заключения под стражу и домашнего ареста;

- соответствие ознакомления с материалами дела требованиям ст. 217, 218 УПК РФ;

- наличие и характер ходатайств (потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика или их представителей, обвиняемого и его защитника), заявленных после ознакомления с материалами уголовного дела, и наличие постановления следователя об удовлетворении ходатайств либо о полном или частичном отказе в их удовлетворении; наличие в протоколе ознакомления обвиняемого с материалами уголовного дела записи о разъяснении обвиняемому его права, предусмотренного частью 5 статьи 217 УПК РФ;

- наличие ходатайства о проведении предварительного слушания по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 229 УПК РФ;

- наличие документов, подтверждающих должностное положение лица на момент совершения преступления и наличие у него полномочий использование которых вменяется обвиняемому.

- процессуальные решения и действия, регулирующие порядок назначения и производство судебной экспертизы, ознакомление участников процесса с ее результатами. Ответы на поставленные вопросы по установлению размера ущерба, причиненного коррупционным преступлением.

Изучая материалы уголовного дела, следует оценить собранные доказательства с точки зрения их допустимости. При этом необходимо учитывать, что протоколы следственных действий допускаются в качестве доказательств, если они соответствуют требованиям, установленным УПК РФ.

Применительно к специфике коррупционных преступлений пристальное внимание надо уделить материалам, отображающим результаты оперативно-розыскной деятельности на предмет их соответствия нормам закона.

При обнаружении в материалах уголовного дела «процессуально недоброкачественных» доказательств (полученных с нарушением требований

УПК РФ, Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности») государственному обвинителю следует подготовиться к возможным в связи с этим ходатайствам стороны защиты о признании их недопустимыми, а также обосновать возможные контраргументы, в том числе путём представления новых документов либо допроса новых свидетелей.

Особое внимание надлежит обратить на ходатайства стороны защиты, заявленные в ходе предварительного расследования. С их помощью можно очертить круг доказательств, на которые, вероятнее всего, будет ссылаться сторона защиты. С учетом этого важно продумать порядок и тактику представления суду доказательств, меры, обеспечивающие явку свидетелей в суд, необходимость заявления ходатайств о вызове дополнительных свидетелей, о проведении дополнительных экспертиз, о приобщении к делу каких-либо документов или материалов. Следует учитывать, что суд не вправе отказать в удовлетворении ходатайства о допросе в судебном заседании лица в качестве свидетеля или специалиста, явившегося в суд по инициативе стороны (часть 4 статьи 271 УПК РФ).

При подготовке к судебному заседанию может возникнуть необходимость выяснить, какие показания будут давать в суде потерпевший или свидетели обвинения, в том числе в случае вызова в суд нового свидетеля. Принцип состязательности сторон и их обязанность представлять в суд доказательства не исключает возможность предварительных бесед с лицами, показания которых имеют значение для правильного разрешения уголовного дела. Выяснять у свидетеля обстоятельства, интересующие обвинение, следует предельно корректно с тем, чтобы достоверность его показаний в суде не вызывала сомнений.

Встреча со следователем и работниками оперативно-розыскных подразделений, также поможет вникнуть в существо обвинения, оценить обоснованность выводов, изложенных в обвинительном заключении, получить психологический портрет обвиняемого, спрогнозировать версии, которые может выдвинуть в суде сторона защиты.

На этапе предварительного слушания по делам коррупционной направленности государственный обвинитель чаще всего сталкивается с ходатайствами о возвращении дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, прекращении уголовного дела или уголовного преследования, исключении доказательств.

Стоит отметить, что вопросы предварительного слушания нашли свое отражение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2009 № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству».

При решении вопроса о возвращении уголовного дела прокурору под допущенными при составлении обвинительного заключения или обвинительного акта нарушениями требований уголовно - процессуального закона следует понимать такие нарушения изложенных в статьях 220, 225 УПК РФ положений, которые служат препятствием для принятия судом решения по существу дела на основании данного заключения или акта. В частности, исключается возможность вынесения судебного решения в случаях, когда

обвинение, изложенное в обвинительном заключении или обвинительном акте, не соответствует обвинению, изложенному в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого; обвинительное заключение или обвинительный акт не подписан следователем (дознавателем), обвинительное заключение не согласовано с руководителем следственного органа либо не утверждено прокурором, в обвинительном заключении или обвинительном акте отсутствуют указание на прошлые неснятые и непогашенные судимости обвиняемого, данные о месте нахождения обвиняемого, данные о потерпевшем, если он был установлен по делу.

По результатам предварительного слушания судьей может быть принято одно из решений, предусмотренных частью 5 статьи 236 УПК, либо решение об отложении судебного заседания в связи с наличием не вступившего в законную силу приговора, предусматривающего условное осуждение лица, в отношении которого в суд поступило уголовное дело, за ранее совершенное им преступление. В постановлении судьи должны быть отражены результаты рассмотрения заявленных ходатайств и поданных жалоб. Если судья, удовлетворив ходатайство об исключении доказательства, назначает судебное заседание, то в постановлении указывается, какое доказательство исключается и какие материалы уголовного дела, обосновывающие исключение данного доказательства, не могут исследоваться и оглашаться в судебном заседании и использоваться в процессе доказывания.

Судебное решение, принятое по результатам предварительного слушания, как следует из части 7 статьи 236 УПК РФ, может быть обжаловано в апелляционном, кассационном порядке, за исключением решения о назначении судебного заседания в части разрешения вопросов, указанных в пунктах 1, 3-5 части 2 статьи 231 УПК РФ.

Подготовка к участию в судебном следствии включает: подготовку выступления с изложением предъявленного подсудимому обвинения (часть 1 статьи 273 УПК РФ); подготовку (если возникла в этом необходимость) ходатайств об исключении недопустимых доказательств либо о представлении новых доказательств, в том числе путём производства в ходе судебного следствия процессуальных действий (назначение судебной экспертизы); подготовку (при наличии оснований) ходатайства об отводе кого-либо из участников уголовного судопроизводства (глава 9 УПК РФ); определение предмета исследования фактических обстоятельств с учётом признаков конкретного состава преступления и исследования доказательств обвинения (оглашение материалов уголовного дела, протоколов следственных действий, заключений экспертов и других документов, допросы свидетелей со стороны обвинения); подготовку к исследованию доказательств представленных стороной защиты.

Предмет судебного следствия по делам о преступлениях коррупционного характера составляют обстоятельства, подлежащие в соответствии со статьей 73 УПК РФ исследованию и доказыванию в ходе судебного следствия - с учётом особенностей элементов конкретных составов преступлений. Пределы же судебного разбирательства, как известно, определяются рамками того обвинения, которое было предъявлено подсудимому в ходе предварительного

расследования и поддержано государственным обвинителем в судебном заседании (статья 252 УПК РФ).

Судебное следствие начинается с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения. Государственный обвинитель с учётом особенностей конкретного уголовного дела должен выбрать тактически и психологически грамотную линию поведения.

Наиболее веские доказательства предлагается исследовать в начале или в конце судебного следствия, а в целях обеспечения лучшего восприятия и понимания показаний допрашиваемых лиц, оглашённых протоколов следственных действий и документов сопровождать свои действия демонстрацией подготовленных заранее планов, схем фотографий, макетов, других наглядных средств.

Обязанностью государственного обвинения является устранение существенных противоречий в показаниях, которые допрашиваемые лица дали в судебном заседании и в период предварительного следствия. Для этого необходимо ходатайствовать перед судом об оглашении полученных в ходе следствия показаний и выяснять причины изменения их в суде. При этом следует учитывать, что оглашение показаний подсудимого невозможно, если подсудимый не подтвердил в суде показания, которые он давал в ходе досудебного производства в отсутствие защитника (пункт 1 части 2 статьи 75 УПК РФ). Оглашение показаний потерпевшего и свидетеля допускается в порядке и в случаях, предусмотренных статьёй 281 УПК РФ. Отказ потерпевшего или свидетеля от дачи показаний не препятствует оглашению его показаний, данных в ходе предварительного расследования, если они получены в соответствии с требованиями закона. Если показания допрошенных лиц противоречат имеющемуся в материалах дела заключению эксперта, следует заявить ходатайство об оглашении заключения эксперта, а при необходимости - о его вызове и допросе.

При расхождении позиции, сложившейся у гособвинителя в ходе судебного разбирательства, с предъявленным подсудимому обвинением гособвинитель обязан безотлагательно ставить об этом в известность прокурора, утвердившего обвинительное заключение (приказ № 465)

Выступая в прениях сторон, прокурор осуществляет уголовное преследование подсудимого, обеспечивая законность и обоснованность обвинения, способствуя таким образом справедливому судебному разбирательству. Основная цель выступления государственного обвинителя в судебных прениях состоит в том, чтобы убедить суд в законности и обоснованности своей позиции по вопросам, разрешаемым судом при постановлении приговора (часть 1 статьи 299 УПК РФ).

Обвинительная речь прокурора должна содержать следующие элементы:

изложение фактических обстоятельств дела, которые с точки зрения прокурора, были установлены в ходе судебного следствия;

анализ и оценку доказательств, исследованных в ходе судебного следствия;

объём обвинения в отношении каждого из подсудимых;

обоснование юридической квалификации преступления;

характеристику личности подсудимого;
предложения о виде и размере наказания, о разрешении всех вопросов, связанных с возмещением причинённого ущерба;
общественную оценку преступного деяния, совершённого подсудимым.

Иными словами, при построении обвинительной речи гособвинитель должен ориентироваться на те вопросы, которые разрешает суд при постановлении приговора в соответствии с требованиями, предусмотренными статьей 299 УПК.

В связи с выступлением в прениях стороны защиты в необходимых случаях (в частности, если искажена позиция обвинения) следует воспользоваться правом реплики.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» также отмечает следующие требования к прокурору, участвующему в рассмотрении судом уголовного дела коррупционной направленности:

- при поддержании государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности во всех случаях, когда хотя бы одно из совершенных деяний относится к преступлениям, предусмотренным пунктом "а" части первой статьи 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, предлагать судам применение конфискации имущества;
- предлагая наказание виновному в виде штрафа, кратного сумме взятки или коммерческого подкупа, учитывать имущественное положение подсудимого, при наличии данных о невозможности оплаты штрафа ориентировать суды на назначение иного наказания;
- с учетом конкретных обстоятельств уголовного дела и личности виновного, при наличии условий, указанных в части 3 статьи 47 Уголовного кодекса Российской Федерации, высказывать мнение о возможности назначения подсудимому дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

По окончании рассмотрения судом уголовного дела не позднее дня, следующего за днем провозглашения судебного решения, гособвинитель должен рапортом доложить прокурору о результатах своего участия в рассмотрении дела, а по получении копий судебных решений приобщить их к надзорному производству.

В случае вынесения незаконного и необоснованного судебного решения государственному обвинителю надлежит в установленный законом срок внести апелляционное представление.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 465 обязывает государственного обвинителя уделять особое внимание качеству и полноте апелляционных представлений, которые должны соответствовать требованиям закона и быть конкретными, ясными, мотивированным, основанными на материалах дела.

§ 11. Мониторинг сообщений средств массовой информации, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности

1. Правовые и организационные основы мониторинга публикаций средств массовой информации, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности.

В соответствии с пунктом 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации» прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур поручено ежедневно осуществлять мониторинг ведущих средств массовой информации субъекта Российской Федерации в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования. О принятых мерах прокурорского реагирования оперативно информировать управление взаимодействия со средствами массовой информации.

Отдельное поручение о проведении мониторинга содержащихся в средствах массовой информации сведений о правонарушениях коррупционной направленности впервые было закреплено в пункте 15 Комплексного плана мероприятий по противодействию коррупции на 2010 – 2012 годы, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15.05.2010 № 208.

Этот организационно-распорядительный документ был издан в целях реализации органами прокуратуры Указа Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы».

Так, управлению взаимодействия со средствами массовой информации, управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам специализированных прокуратур было поручено не только проводить указанный мониторинг, но также при необходимости организовывать проверки с привлечением соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Аналогичное поручение содержалось во всех последующих комплексных планах мероприятий по противодействию коррупции: на 2012 – 2014 годы (пункт 19), на 2014 – 2016 годы (пункт 30), на 2016 – 2017 годы (пункт 31), утвержденных приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 28.04.2012 № 186 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы», от 27.05.2014 № 285 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы», от 04.05.2016 № 263 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы».

В настоящее время в соответствии с пунктом 31 Комплексного плана мероприятий по противодействию коррупции на 2016 – 2017 годы, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от

04.05.2016 № 263, обязанность по проведению указанного мониторинга возложена на:

управление взаимодействия со средствами массовой информации;

правовое управление;

Главное управление кадров;

управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере;

Главную военную прокуратуру;

прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур.

Для целей настоящих методических рекомендаций используются следующие понятия:

мониторинг – систематический сбор и обработка информации;

статьи, публикации – предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы;

средство массовой информации – периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием);

периодическое печатное издание – газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное наименование (название), текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год;

телеканал, радиоканал – сформированная в соответствии с сеткой вещания (программой передач) и выходящая в свет (эфир) под постоянным наименованием (названием) и с установленной периодичностью совокупность теле-, радиопрограмм и (или) соответственно иных аудиовизуальных, звуковых сообщений и материалов;

сетевое издание – сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированный в качестве средства массовой информации;

Настоящие методические рекомендации разработаны с целью оказания практической помощи при организации работы по проведению мониторинга содержащихся в средствах массовой информации сведений о правонарушениях коррупционной направленности.

Задачами методических рекомендаций являются:

- организация работы по проведению мониторинга содержащихся в средствах массовой информации сведений о правонарушениях коррупционной направленности;

- исключение ошибочных выводов при отнесении выявленных публикаций к разряду содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности;

- повышение эффективности работы органов прокуратуры Российской Федерации по проведению мониторинга содержащихся в средствах массовой информации сведений о правонарушениях коррупционной направленности.

2. Критерии отнесения публикаций к числу коррупционных.

При проведении работы по мониторингу сообщений средств массовой информации на предмет выявления публикаций, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности, необходимо неукоснительно соблюдать требования поручения Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. от 17.11.2015 № 7-20д-2015.

В частности, следует исключить факты дублирования (подмены) подразделениями по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции полномочий подразделений по надзору за исполнением федерального законодательства. Со стороны антикоррупционных подразделений отмечены факты необоснованного проведения проверок и подготовки актов прокурорского реагирования по вопросам исполнения антимонопольного законодательства; законодательства о бюджете; об использовании государственного и муниципального имущества; о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; об осуществлении лицензирования, регистрации и иных разрешительных процедур; об осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора; о реализации федеральных целевых программ; землепользовании; природопользовании и т.п. Также указывается, что антикоррупционными подразделениями нередко учитываются нарушения федерального законодательства, которые не свидетельствуют о наличии коррупционной составляющей.

Генеральным прокурором Российской Федерации еще раз обращено внимание на необходимость исключения фактов проведения подразделениями по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции проверок соблюдения федерального законодательства, а также внесения актов прокурорского реагирования, не связанных с коррупционными проявлениями.

В этой связи при проведении мониторинга важно соблюдать рамки компетенции антикоррупционных подразделений, выделяя нарушения законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе в части:

- исполнения государственными и муниципальными служащими обязанностей, соблюдения запретов и ограничений, установленных антикоррупционным законодательством, в числе которых: непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной и муниципальной службе; непредставление или представление недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и др.;

- деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, а также подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений);

- предотвращения и урегулирования конфликта интересов, уведомления о склонении к совершению коррупционных правонарушений в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- контроля за соответствием расходов чиновников их доходам;
- обеспечения неотвратимости ответственности лиц, совершивших административные правонарушения коррупционной направленности;
- выявления фактов злоупотребления служебными (должностными) полномочиями с целью получения выгоды имущественного характера, дачи и получения взяток, коммерческого подкупа, иных коррупционных преступлений;
- выявления фактов легализации имущества, полученного при совершении коррупционных преступлений, в том числе путем вывода активов за рубеж;
- реализации иных задач и функций, предусмотренных приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

3. Организация работы по проведению мониторинга публикаций средств массовой информации, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности.

В целях оптимизации работы по проведению мониторинга содержащихся в средствах массовой информации сведений о правонарушениях коррупционной направленности и организации по ним проверочных мероприятий на уровне прокуратуры субъекта Российской Федерации рекомендуется:

издать отдельный организационно-распорядительный документ, регламентирующий вопросы работы по мониторингу публикаций средств массовой информации, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности;

определить конкретных работников, ответственных за проведение этого мониторинга;

поручить незамедлительно докладывать руководителю органа прокуратуры о выявленных в публикациях сведениях о наиболее значимых коррупционных правонарушениях с предложениями по организации проверочных мероприятий;

держат на постоянном контроле вопросы, касающиеся хода и результатов проводимых по таким материалам проверочных мероприятий;

по результатам завершенной проверки готовить руководителю органа прокуратуры докладную записку с обоснованием возможности снятия мероприятия с контроля;

вести отдельный учет публикаций, по которым организовано проведение прокурорских проверок, и результатов этих мероприятий;

во исполнение пункта 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации» о принятых в результате мониторинга мерах прокурорского реагирования оперативно информировать управление взаимодействия со средствами массовой информации;

систематически осуществлять обобщение практики рассмотрения выявленных сообщений средств массовой информации о правонарушениях коррупционной направленности с анализом проводимой работы и возможными предложениями по ее совершенствованию;

сведения о проделанной работе размещать на официальном сайте органа прокуратуры в сети Интернет.

4. Практика работы управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации по проведению мониторинга публикаций средств массовой информации, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности.

Управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, в том числе старшими прокурорами управления с дислокацией в федеральных округах, на постоянной основе проводится ежедневная работа по мониторингу сообщений средств массовой информации на предмет выявления публикаций, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности.

Начальником управления издано распоряжение от 25.12.2015 № 27, которым определены ответственные работники управления по проведению мониторинга содержащихся в средствах массовой информации сведений о правонарушениях коррупционной направленности.

В соответствии с этим организационно-распорядительным документом выявленные в публикациях сведения о значимых коррупционных правонарушениях незамедлительно докладываются начальнику управления с предложениями по организации проверочных мероприятий.

После принятия руководством управления решения о проведении проверочных мероприятий готовятся необходимые материалы для направления соответствующим исполнителям/соисполнителям с контролем (отделы управления, подразделения центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры).

Вопросы, касающиеся хода и результатов проверочных мероприятий, проводимых по таким материалам, находятся на постоянном контроле.

По результатам завершенной проверки начальнику управления готовится докладная записка о возможности снятия мероприятий с контроля.

На постоянной основе ведется учет соответствующих материалов и результатов проведенных по ним проверочных мероприятий.

Каждое полугодие проводится обобщение практики работы по мониторингу сообщений средств массовой информации на предмет выявления публикаций, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности, готовится аналитическая справка.

На систематической основе материалы о проделанной работе направляются в управление взаимодействия со средствами массовой информации для рассмотрения вопроса о размещении сведений на официальном интернет-сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Так, за последние два с половиной года в результате работы по мониторингу сообщений СМИ управлением выявлено более 90 публикаций, содержащих сведения о возможных нарушениях законодательства о противодействии коррупции, по которым организовано проведение прокурорских проверок.

В основном статьи касались вопросов предполагаемых фактов коррупции со стороны лиц, занимающих должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления; нарушения ими установленных законом запретов и ограничений; коррупционных проявлений при организации и проведении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.

Указанные публикации направлялись для рассмотрения в нижестоящие прокуратуры в соответствии с территориальностью. При этом только примерно в 8 % случаев изложенные в публикациях сведения нашли свое подтверждение, в связи с чем принимались меры прокурорского реагирования.

Например, в сентябре 2016 г. на сайте одного из информационных агентств выявлена статья, в которой сообщалось, что депутатами Беломорского района Республики Карелия не соблюдаются установленные законодательством обязанности по представлению сведений о доходах.

Указанная публикация направлена в прокуратуру Республики Карелия для проведения проверки, в ходе которой информация о нарушениях антикоррупционного законодательства подтвердилась.

Установлено, что в нарушение Федерального закона «О противодействии коррупции» сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2015 год не были представлены рядом депутатов советов Беломорского муниципального района, Беломорского городского поселения, Сосновецкого, Летнереченского и Сумпосадского сельских поселений.

Эти нарушения стали возможными в связи с отсутствием утвержденного муниципального нормативного правового акта, регулирующего порядок предоставления депутатами представительных органов сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Прокурором Беломорского района председателям советов Беломорского муниципального района, Беломорского городского поселения, Сосновецкого, Летнереченского и Сумпосадского сельских поселений внесены представления об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции. Представления рассмотрены, требования прокурора удовлетворены – комиссиям представительных органов поручено совместно с администрациями муниципальных образований разработать проекты соответствующих нормативных правовых актов.

В связи со вступлением в силу Федерального закона от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» Государственным контрольным комитетом Республики Карелия в настоящее время разрабатывается проект

закона Республики Карелия, регламентирующий порядок представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности.

* * *

На одном из интернет-сайтов выявлена статья об избрании Басманным судом города Москвы меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении бывшего начальника ФГУП «Спецстройтехнологии при Спецстрое России» Шамаилова В.Б. и предпринимателя Сямиуллина Р.З., обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного ст. 204 УК РФ (коммерческий подкуп).

Согласно опубликованным сведениям, Сямиуллин Р.З., выступая в роли посредника и действуя в интересах ЗАО «Тихоокеанская мостостроительная компания», передал Шамаилову В.Б. «откат» в размере 5 млн. рублей за привлечение этой компании в качестве субподрядчика к выполнению одного из государственных контрактов по возведению космодрома «Восточный».

Указанная публикация направлена в Главную военную прокуратуру для рассмотрения вопроса о возможном инициировании возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица, совершенное в крупном размере).

После вмешательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации военным прокурором Тихоокеанского флота 28.07.2016 в отношении ЗАО «Тихоокеанская мостостроительная компания» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 19.28 КоАП РФ.

Постановлением мирового судьи от 01.09.2016 на указанное юридическое лицо наложен административный штраф в размере 10 млн. руб. Судебное постановление 04.10.2016 вступило в законную силу.

* * *

На одном из интернет-сайтов выявлена статья, в которой сообщалось, что Комитетом по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга одобрен законопроект, регулирующий вопросы в сфере противодействия коррупции, освобождающий депутатов от обязанности представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Данная публикация направлена для проведения проверки в прокуратуру г. Санкт-Петербурга.

Установлено, что в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга одним из депутатов был внесен проект закона «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга в целях совершенствования мер по противодействию коррупции». В частности, законопроектом предполагалось исключить из перечня сведений, подлежащих размещению на официальных сайтах, информацию об источниках получения средств, за счет которых совершены сделки, подпадающие под требования Федерального закона от 03.12.2012 №

230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в отношении лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.

В связи с несоответствием этой нормы требованиям части 4 статьи 8 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» прокурором города Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание направлено отрицательное заключение на указанный законопроект.

Во исполнение требований прокурора Комитетом по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга разработан новый проект закона, из которого исключены положения, противоречащие федеральному законодательству. В июне 2016 г. законопроект принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, закон подписан Губернатором города.

* * *

На одном из интернет-сайтов выявлена статья, опубликованная по материалам Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» и касающаяся вопросов нарушения законодательства в части опубликования в сети Интернет сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителей учреждений здравоохранения ряда регионов России.

Данная публикация была направлена в прокуратуры субъектов Российской Федерации для рассмотрения и возможного осуществления надзорных мероприятий. По результатам проведенных проверок в связи с выявленными нарушениями органами прокуратуры Пензенской, Ростовской, Смоленской и Тюменской областей принят комплекс мер прокурорского реагирования.

Так, на момент проверки на официальном портале в сети Интернет отсутствовали сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные руководителями учреждений здравоохранения Тюменской области за 2012 и 2013 годы. Данные сведения ранее были размещены на сайте, но в результате неправильного толкования сотрудниками департамента здравоохранения области требований законодательства, удалялись с портала одновременно с размещением сведений за следующий год. Прокурором Тюменской области директору областного департамента здравоохранения внесено представление об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, после чего информация со сведениями о доходах руководителей государственных учреждений здравоохранения области за указанные годы была восстановлена.

В нарушение Федерального закона «О противодействии коррупции» отдельными руководителями учреждений здравоохранения Пензенской области представлены недостоверные сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2014 год, которые были размещены в сети Интернет. По данным фактам в Министерство

здравоохранения Пензенской области внесено представление об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, по результатам рассмотрения которого к дисциплинарной ответственности привлечены 4 главных врача, допустивших указанные нарушения.

Прокуратурой Ростовской области установлено, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые руководителями областных государственных учреждений здравоохранения в отношении себя и членов семьи действительно не размещались в сети Интернет. Проведенный анализ регионального законодательства показал, что вопреки требованиям Федерального закона «О противодействии коррупции» нормативно не закреплены вопросы, касающиеся срока, объема, порядка и формы размещения в сети Интернет таких сведений, а также не определены ответственные и уполномоченные должностные лица (органов, подразделений и др.).

Аналогичные нарушения выявлены прокуратурой Смоленской области.

После вмешательства прокуроров субъектов Российской Федерации Правительством Ростовской области и администрацией Смоленской области на законодательном уровне урегулированы вопросы, касающиеся порядка опубликования сведений о доходах руководителей областных государственных учреждений и членов их семей.

Хотелось бы обратить внимание прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур на то, что вопросы, касающиеся организации работы по проведению мониторинга публикаций средств массовой информации, содержащих сведения о нарушениях закона, в том числе нарушениях коррупционной направленности, изучаются и оцениваются Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ходе плановых и внеплановых проверок нижестоящих прокуратур.

§ 12. Организация работы по антикоррупционному правовому просвещению. Гласность в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации

1. Теоретические и правовые основы организации работы

Правовую основу осуществления органами прокуратуры правового просвещения составляют законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ряд международных правовых актов.

В Конвенции ООН против коррупции (UNCAC), Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, документе Совета Европы «20 руководящих принципов борьбы с коррупцией»⁵ закреплены положения относительно того, что антикоррупционные меры требуют совмещать работу в области правоприменения, образования и предотвращения правонарушений.

Из этого следует, что борьба с коррупцией должна заключаться не только в применении правовых мер, направленных на преследование за совершение коррупционных преступлений, но и в превентивной работе, направленной на

⁵ Резолюция (97) 24 о 20 руководящих принципах в борьбе с коррупцией (принята Комитетом министров 6 ноября 1997 г. на его 101-й встрече).

повышение уровня правосознания граждан, популяризацию антикоррупционных стандартов поведения, образования и воспитания, на формирование антикоррупционного поведения гражданина⁶.

Развитие просвещения в дошкольных учреждениях, школах, средних и высших образовательных заведениях составляет основу реализации в России соответствующей Программы ЮНЕСКО⁷.

Всемирный план действий по обучению правам человека и демократии, принятый Международным конгрессом в Монреале 13 марта 1993 г.⁸, предусматривает следующие уровни такой работы:

- 1) во всех звеньях школьной системы;
- 2) вне сферы формального образования;
- 3) обучение определенных социальных групп: несовершеннолетних, предпринимателей и т.п.;
- 4) в особых условиях и трудных ситуациях: обеспечение необходимой информацией людей, права которых подвергаются опасности.

Ввиду принятия Российской Федерацией международных обязательств, в том числе путем ратификации соответствующих конвенций в сфере противодействия коррупции, в российское законодательство имплементированы стандарты, соответствующие требованиям международных документов.

С момента ратификации в 2006 г. Конвенции ООН против коррупции принято около полутора десятка федеральных законов, регулирующих отношения по противодействию коррупции в различных сферах правоотношений, внесены изменения в более чем 35 действующих законодательных актов, в том числе в Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Трудовой кодекс. Свыше 900 нормативных правовых актов принято федеральными и региональными органами государственной власти в рамках реализации законодательства о противодействии коррупции.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» провозглашает принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупционных проявлений, а также принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Направления, сформулированные в утвержденных Президентом Российской Федерации в 2011 г. Основах государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, охватывают все сферы правоотношений - от правового образования и воспитания детей и взрослых, чиновников и судей до совершенствования законодательства, обеспечения правопорядка и доступности бесплатной правовой помощи.

⁶ Мочалов С.А. Использование органами прокуратуры правового просвещения как инструмента профилактики коррупции // Прокурор. 2016. № 4. С. 30.

⁷ См.: Тиунов О.И. Всеобщая декларация прав человека в нормах международного и конституционного права // Журнал российского права. 2009. № 2.

⁸ См.: Образование и правовое просвещение в области прав человека. Сб. документов. М., 2004. С. 34 -45.

Обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции и расширение системы правового просвещения населения, определены в числе основных направлений Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 гг. указывалось на необходимость разработки и реализации программ антикоррупционного просвещения, комплекса просветительских мер, направленных на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

В Программе по антикоррупционному просвещению на 2014 - 2016 гг. органам прокуратуры Российской Федерации, наряду с другими государственными органами, поручалось обеспечить проведение комплекса разнообразных мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений.

Повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям определено в числе основных направлений Национального плана противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147.

Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в состав субъектов профилактики правонарушений включены органы прокуратуры Российской Федерации, а повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан определены в числе основных направлений этой деятельности. Прокуратура наделена полномочиями создавать ведомственные координационные органы в сфере профилактики правонарушений, в том числе устанавливать их состав, полномочия и порядок их деятельности.

По мнению некоторых ученых юристов, *правовое просвещение* представляет собой распространение в обществе знаний о праве и разъяснение положений действующих нормативных правовых актов, а также практики их применения в целях формирования убежденности в необходимости соблюдения законов и предупреждения правонарушений⁹.

Практика организации данной работы органами прокуратуры Российской Федерации показывает, что цели предупреждения правонарушений, прежде всего, достигаются обучением граждан самостоятельному применению законов для защиты своих прав и отстаивания своих интересов.

Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» правовое просвещение и правовое информирование определены в числе форм профилактического воздействия (п. 1 ч. 1 ст. 17). В целях правового просвещения и правового информирования субъекты профилактики

⁹ См.: выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации Лебедева В.М. (редакционный материал) // Российский судья. 2009. № 1.

правонарушений или лица, участвующие в профилактике правонарушений, доводят до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. Указанная информация может доводиться до сведения граждан и организаций путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера (ст. 18).

Осуществление правового просвещения должно строиться *на принципах* актуальности, информативности, аргументированности, наглядности, доступности, последовательности и системности. Однако решение таких задач зависит от качества мероприятия по правовому просвещению и методики его проведения.

В ходе осуществления правового просвещения следует разъяснять нормы права конкретных законов, показывать практику их применения, в том числе по месту проведения мероприятий, указывать основные причины нарушения законодательных норм, а также объяснять алгоритм действий для разрешения различных правовых ситуаций. Правовое просвещение не может достигнуть своих целей, если лишь несет гражданам сведения о праве.

К выполнению мероприятий по правовому просвещению необходимо привлекать различные государственные органы, общественные и иные организации.

Объектами антикоррупционного просвещения являются все категории граждан, но в первую очередь – федеральные государственные гражданские служащие, государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации и муниципальные служащие, а также работники государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами и Правительством Российской Федерации.

Важной задачей антикоррупционного просвещения является правовое просвещение молодежи, доведение до сознания молодых людей неотвратимости наказания за коррупционные преступления и правонарушения, формирование у них нетерпимого отношения к коррупции.

При этом повышенное внимание необходимо уделять правовому просвещению школьников и студентов. Работа с учащимися требует серьезной подготовки, она должна быть систематической и тщательно спланированной. Для выступления в образовательных организациях информацию следует подготавливать доступной для понимания детей с учетом их возрастной категории. Рекомендуется к планируемым мероприятиям подготавливать наглядный материал в виде печатной, аудио- и видеопродукции по теме предполагаемого мероприятия. Выступления с разъяснением законодательства перед аудиторией школьников и студентов целесообразно сопровождать презентацией, делая правовую информацию более доступной для восприятия.

Одним из основных условий эффективности рассматриваемой деятельности является ее надлежащее *планирование*, которое является важным организационным элементом. Планирование работы по антикоррупционному

просвещению и ее тематику необходимо основывать на системном и глубоком анализе законодательства и практики его применения с учетом состояния законности и правопорядка в различных сферах правоотношений.

Важным аспектом этого процесса является изучение общественного мнения о наиболее актуальных вопросах и проблемах в конкретных сферах правоотношений, требующих принятия дополнительных мер по разъяснению законодательства, направленных на профилактику коррупционных проявлений.

Являясь субъектом профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации должны проводить мониторинг в сфере профилактики правонарушений, предусмотренный постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации», неотъемлемой частью которого должен стать и анализ общественного мнения.

Это позволит обеспечить комплексный подход к вопросам анализа и прогнозирования причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценки эффективности деятельности органов прокуратуры.

Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации в течение декабря 2016 г. – января 2017 г. проведено интерактивное анонимное анкетирование населения по вопросам антикоррупционной тематики. Информация о проведении мероприятия широко освещалась в ведущих средствах массовой информации. Всего в исследовании приняли участие 436 человек.

Разработанная управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции совместно с правовым управлением анкета содержала ряд вопросов, ответы на которые позволили выявить актуальные проблемы в сфере противодействия коррупции, с учетом которых был составлен план мероприятий по антикоррупционному просвещению.

Например, подавляющее число опрошенных считают наиболее подверженной коррупционным проявлениям сферу здравоохранения. За ней выделены правоохранительная система, сферы образования, ЖКХ, судебная система, сфера получения государственных и муниципальных услуг и другие (в порядке убывания).

Принявшие участие в анкетировании граждане отметили ряд проблем и трудностей, с которыми им чаще всего приходилось сталкиваться при реализации своих прав и защиты законных интересов. Это бюрократия, нежелание чиновников вникать в их правовые проблемы, некомпетентность должностных лиц, длительные сроки разрешения обращений, значительное количество инстанций со смежными функциями, которые необходимо пройти для решения одной конкретной проблемы, наличие коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, позволяющих чиновникам принимать решения по своему усмотрению.

При этом многие респонденты сообщили, что не знают, как следует действовать в типичных ситуациях вымогательства взятки: при устройстве ребенка в детский сад или школу, при оказании бесплатных медицинских услуг, госпитализации, оказании скорой медицинской помощи, при

установлении и подтверждении инвалидности, при оформлении социальных субсидий, при прохождении медицинской комиссии на пригодность к военной службе, при привлечении к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения, при сдаче экзамена на право управления транспортным средством, при оказании ритуальных услуг и в ряде других случаев. Характерно, что в числе опрошенных 65% имели высшее образование, 11% - два высших и более, 3% - ученую степень.

Недостаточная информированность о возможных способах реализации своих прав делает граждан уязвимыми перед коррупционными проявлениями. Этот вывод также подтверждают 50% опрошенных респондентов, которые сталкивались с фактами вымогательства взятки как со стороны должностных лиц (38%), так и их посредников (12%).

Однако низкая правовая культура общества не только повышает виктимность участников правоотношений, но и создает благоприятные условия для совершения действий противоправного характера. Так, 25% респондентов сообщили, что им приходилось давать взятки должностным лицам, при этом половина из них сделали это через посредников. Остальные опрошенные этот вопрос оставили без ответа (примерно 15%).

При планировании рассматриваемой деятельности необходимо исключить формальный подход, исходить из принципа выполнимости включаемых в план мероприятий, а также обеспечения их надлежащего качества.

Наряду с уже положительно зарекомендовавшими себя формами пропаганды права, необходимо внедрять новые организационные способы правового просвещения, для чего прокурорам субъектов Российской Федерации необходимо регулярно обобщать результаты работы в данном направлении и распространять положительный опыт направлением в нижестоящие прокуратуры информационно-методических документов.

Для централизации практики осуществления данной работы в прокуратуре Российской Федерации, расширения спектра применения различных форм социальной рекламы, направленной на профилактику правонарушений, правовым управлением сформирован банк данных на сетевом диске в информационной системе обеспечения надзора за исполнением законов в органах прокуратуры Российской Федерации (ИСОП) по адресу: \\fsgprofficial01\Материалы по правовому просвещению, где систематизированы поступающие в Генеральную прокуратуру Российской Федерации из прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур наглядные материалы по правовому просвещению в электронном виде (аудио- и видеоролики, брошюры, памятки, буклеты, фотографии баннеров, плакатов и другая социальная реклама).

Обучение методике и навыкам правового просвещения должно включаться в планы повышения профессиональной квалификации прокурорских работников.

Большую роль в организации правового просвещения играют соответствующие *учебные программы*, для разработки которых целесообразно объединять усилия прокуратуры, органов внутренних дел, кадровых

подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, образовательных организаций, представителей медиасферы и рекламной индустрии.

При планировании мероприятий по повышению квалификации прокурорских работников необходимо предусматривать вопросы, связанные с совершенствованием подготовки в сфере антикоррупционного просвещения.

Важное организационное значение в рассматриваемой деятельности имеют *вопросы контроля и учета* выполнения мероприятий по антикоррупционному просвещению. С целью обеспечения постоянного учета проведенных в отчетный период мероприятий в прокуратуре любого уровня целесообразно не только формировать документальные сведения о проведенных мероприятиях, но и иметь электронную базу данных с наглядными примерами (аудио- и видеоролики, баннеры, плакаты, буклеты, методические пособия, брошюры).

Показатели о результатах работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению формируются по полугодиям с нарастающим итогом в Разделе 2 статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМНОП, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.05.2017 № 365.

2. Основные направления и формы осуществления органами прокуратуры правового (в том числе антикоррупционного) просвещения

Ключевую роль в организации и осуществлении правового просвещения выполняют органы прокуратуры, на которых лежит ответственность за обеспечение законности и правопорядка в стране. В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» подчеркивается, что в деле привития гражданам уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать весь потенциал прокуратуры.

Обобщение результатов деятельности прокуроров по правовому просвещению и взаимодействию с институтами гражданского общества свидетельствует, что большинством прокуратур субъектов Российской Федерации накоплен положительный опыт в данной сфере. Руководители прокуратур, используя многообразные формы и методы, активно участвуют в правовом просвещении, что способствует обеспечению эффективности этой работы¹⁰.

В печатных средствах массовой информации (федеральных, региональных и местных) органами прокуратуры открыты тематические колонки по вопросам разъяснения законодательства, призванные оказывать бесплатную квалифицированную юридическую помощь населению.

¹⁰ Мочалов С.А. Правовое просвещение в Республике Крым и городе Севастополе в условиях интеграции в российскую правовую систему // Законность. 2015. № 11. С. 15.

Тематика выступлений прокуроров в СМИ определяется с учетом актуальности проблемы, на основании анализа обращений граждан, результатов надзорной деятельности. В публикациях прокурорами рассматриваются различные правовые вопросы, в том числе по противодействию коррупции.

В субъектах Российской Федерации при участии прокуратур работает система юридических клиник. В рамках заключенных договоров о сотрудничестве органы прокуратуры оказывают вузам организационную и методическую поддержку в работе юридических клиник, в которых под руководством преподавателей студенты юридических факультетов осуществляют бесплатное правовое консультирование населения.

На интернет-сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации открыты рубрики «Прокурор разъясняет» и «Новое в законодательстве», где можно получить ответ на любой правовой вопрос.

В практике органов прокуратуры Российской Федерации широко применяются разработка и издание печатной продукции по вопросам повышения уровня правосознания граждан. В рамках утвержденных в субъектах Российской Федерации программ по предупреждению и профилактике правонарушений, при участии общественных объединений, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления прокуратурами осуществляется подготовка и издание буклетов, брошюр, памяток, листовок, методических пособий, информационно-справочных материалов («Дача взятки и посредничество во взяточничестве», «Как противодействовать коррупционеру» и др.). Они распространяются работниками прокуратуры в ходе встреч с гражданами по месту жительства, в трудовых коллективах, среди детей и молодежи при проведении лекций, семинаров, правовых конкурсов, олимпиад и викторин, а также направляются в вузы в рамках заключенных соглашений о сотрудничестве для использования в деятельности юридических клиник.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации с целью распространения на научно-практических мероприятиях, в том числе международного характера издан буклет «Участие органов прокуратуры России в противодействии коррупции» (на русском и английском языках); разработаны видео-презентация и тематические брошюры по вопросам конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, а также прокурорского надзора за исполнением законодательства о контроле за расходами чиновников.

В работе по правовому просвещению населения активно используются возможности радио и телевидения. На региональных теле- и радиоканалах реализуются совместные с телерадиокомпаниями программы по правовому просвещению, в которых работники прокуратуры разъясняют телезрителям и радиослушателям их права и обязанности, а также отвечают на поступившие вопросы. Вопросам разъяснения антикоррупционного законодательства, включая ответственность за коррупционные преступления, посвящены отдельные эфиры. Такая же практика существует в муниципальных образованиях.

В последнее время особой популярностью пользуются прямые линии с прокурором, позволяющие наладить более тесный и предметный диалог с населением. Тематика вопросов, поступающих в ходе проведения прямых линий, разнообразна. Чаще всего граждане обращаются за разъяснением, образуют ли те или иные действия должностных лиц коррупционные правонарушения и какую ответственность это влечет, куда можно сообщить о коррупционных проявлениях, как не стать взяточдателем в случае желания гражданина отблагодарить чиновника подарком, что понимается под конфликтом интересов на службе, как понимать увольнение в связи с утратой доверия.

В практике антикоррупционного просвещения положительно зарекомендовало себя использование социальной рекламы, размещаемой на информационных щитах, стендах, баннерах, светодиодных экранах, установленных на улицах, в скверах, парках, транспортных средствах общего пользования, других общественных местах.

Прокуратурами метрополитенов проводится работа по организации разъяснения антикоррупционного законодательства посредством размещения на станциях и в вагонах поездов метрополитена аудио- и печатных материалов.

На железнодорожных вокзалах и в аэропортах установлены электронные терминалы с информацией о формах противодействия коррупции, экстремизму и другим правонарушениям, а также о правах и обязанностях пассажиров. Осуществляются аудио- и видеотрансляции, в том числе на информационных светодиодных экранах, на мониторах аэроэкспрессов и на воздушных судах.

Отдельное внимание уделяется правовому просвещению в работе с военнослужащими и молодыми людьми призывного возраста. Органы военной прокуратуры проводят юридические консультации для призывников и их родственников. Для тех, кто проходит службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, два раза в год военные прокуроры проводят единый день правовых знаний. Для рядового состава и офицеров организуются лекции, семинары и другие мероприятия правового характера.

Большое внимание уделяется разъяснению несовершеннолетним и молодежи ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Наравне с развитием правовой грамотности прокуроры повышают правосознание несовершеннолетних, формируя у них негативное отношение к коррупции. К данному направлению работы привлекаются уполномоченные по правам ребенка и по правам человека в субъектах Российской Федерации, общественные объединения. Во взаимодействии с образовательными организациями и спортивными клубами проводятся массовые спортивные состязания среди молодежных команд и личные первенства несовершеннолетних. На мероприятия приглашаются воспитанники детских домов, интернатов, школьных образовательных организаций, где разъясняется законодательство, в том числе о противодействии коррупции, распространяются печатные материалы с информацией, направленной на формирование правосознания несовершеннолетних, а также пропагандируется здоровый образ жизни.

В этой связи для эффективной реализации полномочий прокурора рекомендуется принимать участие в обучающих программах разъяснительного и просветительского характера в области противодействия коррупции, проводимых на базе высших учебных заведений, научно-образовательных учреждений страны и федеральных органов власти.

В поисках новых методов и подходов в 2017 году Генеральная прокуратура Российской Федерации выступила соорганизатором VIII Всероссийского конкурса социальной рекламы «Новый Взгляд» со специальной темой конкурса – «Прокуратура против коррупции».

Официальная церемония награждения финалистов и победителей по данной теме пройдет в Генеральной прокуратуре Российской Федерации и будет приурочена к Международному дню борьбы с коррупцией (9 декабря).

По вопросам преодоления правового нигилизма и противодействия коррупции органы прокуратуры эффективно взаимодействуют с общественными и правозащитными организациями. Постоянно действующие советы по защите малого и среднего бизнеса при прокуратурах субъектов Российской Федерации активно участвуют в работе по защите предпринимателей от незаконного административного вмешательства и давления на бизнес со стороны недобросовестных чиновников. Всеми прокуратурами субъектов Российской Федерации заключены соглашения о сотрудничестве с региональными отделениями общественных правозащитных организаций.

Существует практика чтения лекций по антикоррупционной тематике для государственных и муниципальных служащих.

Параллельно с накоплением опыта правового просвещения как направления профилактики правонарушений идет расширение набора применяемых инструментов, которые позволяют использовать различные информационные ресурсы. Как раз такие возможности есть у библиотек, которые имеют колоссальную информационную базу постоянно обновляемого книжного фонда и электронных справочных систем. На базе региональных и муниципальных библиотек создаются публичные центры правовой информации, в которых работники прокуратуры систематически проводят мероприятия по правовому просвещению. В кинотеатрах перед началом киносеансов транслируются видеоролики по антикоррупционному просвещению¹¹.

С 2015 г. органы прокуратуры Российской Федерации участвуют в реализации проекта Общественной палаты Российской Федерации «Диалог с прокурором», целью которого является установление конструктивного взаимодействия молодежных общественных организаций с прокурорами субъектов Российской Федерации по вопросам общественного контроля, молодежной политики и здорового образа жизни. В 2015 г. в рамках проекта проведены встречи в 10, а в 2016 г. в 23 субъектах Российской Федерации. В ходе диалогов обсуждались вопросы профилактики подростковой

¹¹ Мочалов С.А. Использование органами прокуратуры правового просвещения как инструмента профилактики коррупции // Прокурор. 2016. № 4. С. 35.

преступности, безопасности дорожного движения, противодействия коррупции, терроризму и экстремизму, распространению наркотических средств и многие другие проблемы, интересующие российскую молодежь. От молодежных организаций поступали предложения об их участии в выявлении нарушений законов, а также о создании в регионах координационных советов, обеспечивающих общественный контроль профилактики преступности. По итогам прошедших мероприятий в ряде регионов достигнута договоренность о регулярном проведении подобных встреч для обсуждения проблем, волнующих молодежь.

Следует констатировать, что противодействие коррупции заключается не только в применении правовых мер, направленных на преследование за совершение коррупционных преступлений, но и в превентивной работе. Как показывает практика органов прокуратуры Российской Федерации, правовое просвещение может быть действенным инструментом профилактики коррупции, наибольшая эффективность которого достигается путем объединения усилий всех государственных органов, образовательных организаций, средств массовой информации и институтов гражданского общества.

В целях повышения общественного правосознания и правовой культуры, информирования населения о мерах прокурорского реагирования, принимаемых по фактам выявленных нарушений законодательства, и привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности, органами прокуратуры на постоянной основе осуществляется активное взаимодействие со средствами массовой информации.

Общее количество выступлений в средствах массовой информации по вопросам противодействия коррупции в 2016 году составило 117 874 (в 2015 году – 111 905, в 2014 году – 96 037).

Для этих целей также используются возможности интернет-сайтов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и региональных прокуратур, на котором размещаются материалы о деятельности органов прокуратуры, в том числе в сфере надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Наиболее актуальные материалы освещаются в журналах «Законность» и «Прокурор».

На официальном интернет-сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации функционирует специальный раздел «Противодействие коррупции» <https://genproc.gov.ru/anticor/>, в котором размещены наиболее актуальные материалы, которые могут быть интересны широкому кругу лиц: законодательство о противодействии коррупции, методические пособия, сведения о международном сотрудничестве в данной области, информация об организуемых мероприятиях антикоррупционной направленности и многое другое.

Также этот раздел предназначен для оперативного получения сообщений о коррупционных проявлениях. Все заинтересованные лица имеют возможность сообщить о ставших им известными фактах коррупционных

проявлений, написав электронное обращение в подразделе «Сообщить о коррупции».

Аналогичный опыт воспринят прокуратурами субъектов Российской Федерации.

В раздел «Противодействие коррупции» в 2016 году поступило 28,8 тыс. обращений граждан о возможных нарушениях законодательства в области противодействия коррупции (в 2015 г. – 31,6 тыс., в 2014 г. – 23 тыс.).

В своих обращениях заявители в основном касаются вопросов о предполагаемых фактах коррупции и нарушений законодательства лицами, занимающими должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, контролирующих и правоохранительных органах. Достаточно часто обжалуются принятые следственными органами процессуальные решения.

По изложенным в публикациях доводам проводятся проверки, по результатам которых при наличии оснований принимаются меры прокурорского реагирования.

Результаты этой работы регулярно освещаются на официальном сайте Генеральной прокуратуры в сети Интернет.

РАЗДЕЛ II. ОТДЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ ПРОКУРОРОВ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

§ 1. Работа органов прокуратуры по реализации мер, направленных на предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В последние годы в России выделяются значительные финансовые средства на федеральные целевые программы, строительство инфраструктурных объектов, реализацию крупных инвестиционных проектов.

По экспертным данным, совокупный объем заключенных контрактов ежегодно превышает 6 трлн. рублей. В торгах принимают участие свыше 330 тыс. государственных (муниципальных) заказчиков и более 500 тыс. поставщиков, что делает указанную сферу одной из крупнейших хозяйственных систем страны. При этом наибольшая удельная доля закупок приходится на строительные работы (порядка 40 %).

В структуре национального внутреннего валового продукта (ВВП) государственные закупки составляют более 10 %. Вместе с тем, учитывая вменение в обязанность государственным корпорациям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям с 01.01.2017 организовывать закупки в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд» наряду с иными субъектами данной системы, экспертами прогнозируется, что к 2020 году общий объем рынка государственного заказа достигнет 30 трлн. рублей или 25 % ВВП¹².

В той связи крайне важно, чтобы все выделенные средства эффективно использовались, поэтому особую значимость в работе органов прокуратуры приобретает предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Сфера осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд подвержена высоким коррупционным рискам. Преступления данной категории являются одними из наиболее общественно опасных проявлений коррупции.

Именно поэтому в статье 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции предусмотрено обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Следует также отметить, что совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок определено одним из основных направлений Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 (пункт 8).

Особое внимание сфере государственных и муниципальных закупок, борьбе с «откатами» уделяется и в национальных планах противодействия коррупции на различные периоды.

В частности, пункт 12 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226, содержал поручения Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Следственному комитету Российской Федерации и Министерству внутренних дел Российской Федерации во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями разработать криминологическую характеристику незаконной передачи части денежных средств, получаемых за исполнение государственного и муниципального заказа, исполнителем заказа должностному лицу государственного или муниципального органа (учреждения) за представление указанного заказа («откатов»), на ее основе разработать систему мер по предупреждению и пресечению «откатов», внедрить эту систему в практику и обеспечить реализацию принятых мер.

Результатом исполнения данного поручения стала разработка Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации указанной криминологической характеристики и утверждение приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № 662

¹² По данным ФСБ России.

межведомственного плана мероприятий по предупреждению и пресечению «откатов», получаемых за исполнение государственного и муниципального заказа.

Реализация мероприятий указанного межведомственного плана продемонстрировала необходимость дальнейшей работы в данном направлении, о чем доложено Президенту Российской Федерации.

Как следствие, одной из основных задач Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147, определено повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Поручения и рекомендации о принятии дополнительных мер на этом направлении названным Указом Президента Российской Федерации даны Правительству Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и МВД России.

Кроме того, в соответствии с подпунктом «б» пункта 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 16 февраля 2016 г. № Пр-299 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 26 января 2016 г. Генеральной прокуратуре Российской Федерации совместно заинтересованными федеральными государственными органами предписано продолжить реализацию мер, направленных на предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Подробные меры, направленные на выполнение этого поручения, отражены в межведомственном плане мероприятий по предупреждению и пресечению «откатов», выявлению и устранению коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27 июля 2016 г. № 459.

Помимо этого, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур поручено:

при выявлении нарушений законодательства о закупочной деятельности давать им оценку на предмет наличия нарушения законодательства о противодействии коррупции, в том числе несоблюдения требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов (подпункт 4 пункта 5);

с привлечением территориальных органов Федеральной антимонопольной службы, других органов исполнительной власти систематически проверять соблюдение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и (или) муниципальных нужд, в том числе при проведении открытых аукционов в электронной форме. В рамках своей компетенции добиваться соблюдения

прозрачности процедур закупок. Принципиально реагировать на факты совершения государственными и муниципальными служащими незаконных действий, которыми причинен ущерб соответствующим бюджетам. Во всех случаях ставить вопрос о привлечении виновных к ответственности, соразмерной характеру их деяний и причиненному ими ущербу (подпункт 5 пункта 6).

С учетом указанных установок органы прокуратуры на постоянной основе проводят проверки, направленные на предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Вместе с тем, как показывает анализ практики прокурорского надзора, количество выявляемых нарушений в данной сфере снижается медленно. Учитывая многоплановость нарушений в данной сфере, прокуроры в ходе осуществления надзора должны применять новые подходы для выявления коррупционных правонарушений, установления причин и условий, им способствующих, а также определения заинтересованных в них недобросовестных лиц.

В ходе проведения проверок данной категории прокурорам следует сосредоточить усилия на выявлении наиболее значимых нарушений, связанных со значительными суммами причиненного соответствующим бюджетам ущерба и последствиями, а также системных правонарушений.

Во взаимодействии с правоохранительным и контролирующим органами необходимо практиковать проведение совместных проверочных и оперативно-розыскных мероприятий в сфере размещения и исполнения государственных и муниципальных контрактов, сосредоточив усилия на жизненно важных социальных сферах – здравоохранении, образовании, жилищно-коммунальном хозяйстве.

Следует иметь в виду, что в предмет анализируемого направления прокурорского надзора входят:

соответствие издаваемых актов в сфере осуществления закупок, товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд законодательству о противодействии коррупции;

исполнение органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований антикоррупционного законодательства при осуществлении закупочной деятельности.

При подготовке к проведению проверки необходимо проанализировать имеющиеся в общедоступных информационных ресурсах сведения, в том числе о:

сфере деятельности проверяемых организаций;

проведении контрольных и надзорных мероприятий в отношении конкретных организаций;

реализации поднадзорным органом различных программ за счет бюджетных средств, субсидирования отдельных направлений деятельности.

Необходимо также запросить имеющуюся в правоохранительных и контрольных органах информацию о нарушении должностными лицами проверяемого объекта законодательства о противодействии коррупции.

В целях установления возможной аффилированности государственных служащих с организациями-поставщиками в ходе проверки следует изучить личные дела должностных лиц, обратив особое внимание на анкету, заполняемую при поступлении на службу, а также автобиографию служащего.

Отдельное внимание необходимо уделить должностным лицам, входящим в состав закупочной комиссии. Надлежит проанализировать принятые комиссией решения, начиная с рассмотрения предложений до принятия решения о заключении контракта, его исполнения.

Для выявления фактов необоснованного завышения цен на приобретаемые товары (работы и услуги) нужно установить средне-рыночную стоимость закупаемых товаров, выполняемых услуг.

Полученной информации следует дать правовую оценку, при наличии оснований принимать меры прокурорского реагирования.

Необходимо учитывать, что при проведении проверок в названной сфере прокурорами нередко выявляются нарушения, связанные с фактами:

выполнения государственного контракта аффилированными лицами заказчика;

осуществления закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд на бесконкурсной основе;

необоснованного завышения цен на приобретаемые товары (работы и услуги);

оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе с применением критериев, не предусмотренных конкурсной документацией;

участия в работе конкурсных, аукционных комиссий лиц, лично заинтересованных в результатах размещения заказа, либо лиц, на которых способны оказывать влияние участники размещения заказа;

несоблюдения установленных требований при перемене поставщика (исполнителя, подрядчика) по государственному (муниципальному) контракту;

наличия в конкурсной (аукционной) документации не предусмотренных законодательством требований к подрядчикам, создания благоприятных условий отдельным хозяйствующим субъектам, установления незаконных административных барьеров;

привлечения к исполнению заказов фирм-однодневок;

нарушения порядка заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком);

согласованных действий поставщиков, выраженных в неоднократных отказах от участия в аукционах в пользу организаций, предлагающих наиболее высокую цену;

злоупотреблений при заключении дополнительных соглашений об изменении сроков исполнения работ и цены контракта;

отсутствия в государственных (муниципальных) контрактах обязательного условия об ответственности поставщика (исполнителя,

подрядчика) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

несвоевременного принятия мер по предъявлению и взысканию с поставщиков (исполнителей, подрядчиков) штрафных санкций за неисполнение договорных обязательств.

В целях наиболее эффективной надзорной деятельности на данном направлении необходимо продолжить практику межведомственного взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с правоохранительными и иными контролирующими органами при проведении проверочных и оперативно-розыскных мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Следует активизировать взаимодействие Следственным комитетом Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной налоговой службой и Федеральной антимонопольной службой.

Как и на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации межведомственное взаимодействие по данному вопросу целесообразно осуществлять на плановой основе с использованием возможностей межведомственных рабочих групп, созданных во исполнение подпункта 2 пункта 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», регулярным обсуждением имеющихся проблем на координационных и межведомственных совещаниях.

Эффективной формой взаимодействия является организация совместных целевых мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупочной деятельности.

Так, в рамках работы межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции Забайкальского края по материалам УФСБ России по краю 11.12.2016 следователем СУ СК России по краю возбуждено уголовное дело в отношении руководителей государственного казенного учреждения «Служба единого заказчика» Забайкальского края по признакам преступления, предусмотренного частью 6 статьи 290 УК РФ, по факту получения ими с мая 2014 г. по апрель 2016 г. взятки в особо крупном размере за обеспечение беспрепятственного заключения в Забайкальском крае государственных и муниципальных контрактов на право проведения работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с компаниями и организациями при условии незаконного возврата руководителями данных компаний и организаций от 5 до 10 % стоимости контрактов. Всего за указанный период обвиняемыми преступным путем получено не менее 14 млн. рублей.

Результатом совместной работы прокуратуры Республики Крым с правоохранительными органами явилось возбуждение 14.02.2017 ГСУ СК России по Республике Крым уголовного дела в отношении бывшего заместителя председателя Совета министров Республики Крым по признакам

преступления, предусмотренного частью 6 статьи 290 УК РФ, по факту получения им взятки в размере 19 млн. рублей за содействие в силу занимаемого им должностного положения в выборе конкретного юридического лица единственным поставщиком при заключении муниципального контракта, а также за совершение в пользу организации действий, входящих в его должностные полномочия.

В другом случае прокуратурой г. Южно-Сахалинска Сахалинской области по результатам проверки, проведенной совместно с УФСБ России по Сахалинской области, направлены материалы в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ в отношении начальника управления архитектуры и градостроительства аппарата администрации муниципального образования городского округа «Город Южно-Сахалинск» в связи с незаконным перечислением бюджетных средств в размере свыше 51 млн. руб. за фактически невыполненные работы по муниципальным контрактам, связанным с планированием и межеванием территорий в различных районах города. По результатам процессуальной проверки 14.03.2017 возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 285 УК РФ.

Анализ материалов уголовных дел свидетельствует о наличии нескольких основных способов злоупотреблений при заключении и исполнении государственных и муниципальных заказов.

Первый способ – аффилированность работников органов государственной власти и органов самоуправления с субъектами предпринимательской деятельности, то есть систематическое злоупотребление должностными полномочиями в целях создания благоприятных условий собственному бизнесу либо коммерческой деятельности третьих лиц.

Второй способ – ограничение конкуренции, воспрепятствование предпринимательской деятельности при организации и проведении конкурсных процедур, в том числе путем завышения стоимости работ и с использованием фирм-однодневок.

Значительное количество хищений осуществляется способом, при котором в ходе подготовки государственного или муниципального контракта в техническое задание вносятся так называемые защитные позиции, то есть такие технические требования к продукции, товарам, работам или услугам, которые в состоянии выполнить лишь один «нужный» поставщик. Подобные условия согласовываются «откатополучателем» с «откатодателем» заранее и формулируются еще до объявления конкурсной документации.

Кроме того, одной из характерных форм хищений денежных средств является применение механизмов, позволяющих обойти обязательные требования закона о проведении аукционов посредством дробления муниципального (государственного) заказа на несколько запросов котировок, проведение которых возможно при меньшей цене контракта.

Многочисленные примеры следственной практики свидетельствуют о том, что чаще всего средства для последующей передачи «отката» закладываются в стоимость договора (контракта), что влечет за собой необоснованное завышение его цены и, как следствие, причинение ущерба соответствующему государственному или муниципальному заказчику.

К числу механизмов, используемых для завышения цены контракта на стадии, предшествующей выполнению работ, относятся завышение начальной цены контракта представителем заказчика при наличии сговора с предполагаемым победителем или без такового, завышение объема выполненных работ и выполнение работ ненадлежащим образом, не в полном объеме, из материалов иных видов, нарушение (удешевление) технологического цикла проведения работ или оказания услуг и т.д.

Как показал анализ следственной практики, в большинстве случаев размер «отката» определяется в процентном отношении к цене соответствующего контракта, а также тем, в какой сфере экономики происходит исполнение контракта, какова его стоимость. Кроме того, учитываются предусмотренные законом процедуры определения победителя конкурса и иные условия.

Достаточно часто размер «отката» колеблется от 1 % до 20 % от суммы контракта. Вместе с тем военные следственные органы отмечают, что в зависимости от способа хищения бюджетных средств размер незаконного вознаграждения достигает 30 %.

По сведениям ФСБ России, основными мошенническими механизмами при осуществлении государственного (муниципального) заказа, а также при реализации схем, направленных на ограничение (устранение) конкуренции в сфере государственных закупок, являются картельные сговоры на торгах, тендерное рейдерство и иные нарушения антимонопольных требований в ходе организации торгов, а также предоставление фиктивного финансового обеспечения (банковских гарантий) в ходе конкурсных торгов.

Проведенный указанным ведомством анализ позволил выделить следующие типовые нарушения в деятельности государственных (муниципальных) заказчиков по организации и проведению конкурсных процедур.

1. Нарушения при организации закупок товаров, работ, услуг:

возложение полномочий руководителя контрактной службы на ненадлежащих должностных лиц;

отсутствие в должностных инструкциях (регламентах) сотрудников, задействованных в сфере закупок, положений, регламентирующих соответствующие права, обязанности и ответственность в сфере закупок;

отсутствие у работников контрактной службы (контрактных управляющих) персональной электронной подписи;

одновременное назначение контрактного управляющего и создание контрактной службы.

2. Нарушения при проведении запросов котировок:

несоответствие требованиям законодательства Российской Федерации в сфере закупок формы котировочной заявки;

установление необоснованных требований к участникам закупок;

необоснованный допуск (отклонение) котировочных заявок;

несоблюдение требований законодательства Российской Федерации в сфере закупок при описании объекта закупки, вскрытии конвертов с заявками, составлении протоколов по результатам закупок.

3. Нарушения при соблюдении сроков, установленных законодательством Российской Федерации в сфере закупок:

несоблюдение сроков направления информации и документов в реестр контрактов;

несоблюдение сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчетов об исполнении контракта и документов, прилагаемых к нему;

несоблюдение сроков размещения извещений о закупке товаров, работ, услуг у единственного поставщика.

4. Нарушения требований, установленных законодательством Российской Федерации в сфере закупок, к содержанию контрактов:

несоответствие сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, указанных в проекте контракта, срокам, обозначенным в извещении о проведении закупки, документации о закупке;

отсутствие в контрактах обязательных условий, установленных законодательством Российской Федерации в сфере закупок, в том числе условия о порядке и сроках осуществления заказчиком оплаты и приемки товаров, работ, услуг;

отсутствие в контрактах мер ответственности сторон в соответствии с нормами Закона о контрактной системе;

установление неправомерного срока оплаты контракта, заключенного с субъектом малого предпринимательства;

отсутствие в контрактах указания на то, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

установление в контрактах «ориентировочной» или «предварительной» цены контракта;

установление в контрактах условия о его пролонгации по истечении срока действия.

5. Нарушения при заключении и изменении условий контракта:

заключение контрактов на условиях, не установленных извещением о закупке и документацией о закупке;

необоснованное изменение существенных условий контракта при его исполнении.

Перечисленные типовые нарушения, допускаемые недобросовестными участниками государственных (муниципальных) закупок, характерны для большинства субъектов Российской Федерации, что усиливает риски необоснованного расходования бюджетных средств и снижения качества поставляемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг в рамках различных программных мероприятий регионального и местного значения.

В целом результаты анализа правоприменительной практики позволяют сделать вывод о том, что основной причиной латентного характера преступлений рассматриваемого вида является их привлекательность для обеих сторон, участвующих в реализации закупок для государственных и муниципальных нужд, что объясняется значительной финансовой емкостью данной сферы. Важно отметить и то, что процесс заключения государственного (муниципального) контракта регламентирован законом, однако подробные

процедуры его реализации, приемки товара и проверки его качества отсутствуют, при этом полномочия по контролю в данной сфере предоставлены тем же лицам, которые и заключили контракт.

К числу проблем, возникающих в правоприменительной практике, следует отнести длительность рассмотрения компетентными государственными органами запросов следователей о представлении информации, касающейся совершенных государственных и муниципальных закупок. Представляется, что преодоление этой проблемы возможно путем заключения соглашений о бездокументарном информационном взаимодействии правоохранительных органов и органов, контролирурующих государственные (муниципальные) закупки.

В ходе надзора за деятельностью правоохранительных органов по выявлению и пресечению преступлений рассматриваемой категории прокурорам следует обеспечить и достоверность статистической отчетности.

Необходимо иметь в виду, что с 2016 года форма государственного статистического отчета 1-КОРР дополнена сведениями об «откатах», которые в этой отчетной форме определены как преступления коррупционной направленности, связанные с подкупом должностных лиц при осуществлении ими полномочий в сфере государственных и муниципальных закупок.

Согласно указанному статистическому отчету, к преступлениям данной категории отнесены части 3–7 статьи 159 УК РФ, статьи 204, 204¹, 204², 285, 290, 291, 291¹ и 291² УК РФ.

При рассмотрении вопроса об отнесении конкретных деяний к данной категории нужно руководствоваться положениями Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2017 № 147, согласно которым под «откатами» понимаются денежные средства, получаемые поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с исполнением государственного или муниципального контракта, и незаконно передаваемые им должностному лицу заказчика за «предоставление» права заключения такого контракта.

В этой связи следует обращать пристальное внимание на заполнение соответствующих реквизитов статистических карточек при их подписании (коды «145» и «152» справочника № 15 «Дополнительная характеристика преступления»).

§ 2. Принятие мер органами прокуратуры по возмещению ущерба, причиненного коррупционными преступлениями

В целом коррупционные преступления условно можно разделить на три основных группы: собственно взяточничество (статьи 204 (коммерческий подкуп), 290 (получение взятки), 291 (дача взятки) и 291¹ (посредничество во взяточничестве), 291² (мелкое взяточничество) УК РФ, разного рода хищения (статьи 159 (мошенничество), 160 (присвоение или растрата) УК РФ) и иные преступления.

Согласно данным статистики, в январе – декабре 2016 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 32 924 коррупционных преступления, что на 1,4 % выше показателя 2015 года – 32 455.

В истекшем году доля преступлений коррупционной направленности в общем количестве преступлений составила 1,5 % (в 2015 году – 1,4 %).

Доля материального ущерба от коррупционных преступлений в 2016 году составила 14,2 % от суммы ущерба, причиненного всеми видами преступлений по Российской Федерации в целом.

Ущерб, причиненный указанными деяниями, насчитывает более 78,4 млрд. рублей (в 2015 году – 43,6 млрд. рублей).

В прошедшем году добровольно погашен ущерб на сумму более 2,5 млрд. рублей (в 2015 году – 5,4 млрд. рублей).

При этом приняты меры по обеспечению его взыскания на сумму свыше 33,7 млрд. рублей (в 2015 году – 30,3 млрд. рублей): изъято имущества на 2,8 млрд. рублей (в 2015 году – 9 млрд. рублей), арест наложен на имущество стоимостью свыше 31 млрд. рублей (в 2015 году – 21,3 млрд. рублей).

За 6 месяцев 2017 г. выявлено 18 383 фактов коррупции, что на 13,9 % ниже показателя аналогичного периода 2016 года – 21 359.

При этом задокументировано 2 682 (2 139, + 25,4 %) преступлений, совершенных в крупном или особо крупном размере либо причинивших особо крупный ущерб.

Ущерб, нанесенный указанными деяниями в целом, насчитывает более 5,9 млрд. рублей (АППГ – 28,4 млрд. рублей).

Добровольно погашен ущерб на сумму более 1,1 млрд. рублей (АППГ – 1,4 млрд. рублей); приняты меры по обеспечению его взыскания: изъято имущества на 1,4 млрд. рублей (848 млн. рублей), арест наложен на имущество стоимостью свыше 6,5 млрд. рублей (13,2 млрд. рублей).

Установлено, что наибольший материальный ущерб среди коррупционных преступлений причиняют преступления против собственности (статьи 159, 160 УК РФ), меньшую часть составили различные должностные преступления (статьи 201 (злоупотребление полномочиями), 285 (злоупотребление должностными полномочиями), 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ).

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 статьи 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 взятничества (части 3 и 4 статьи 204, статья 290 УК РФ), осуществляется за счет конфискации дохода, полученного в результате совершения коррупционного преступления.

По уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьей 291 УК РФ, нормы уголовного и уголовно-процессуального законов (пункт «г» части 1 статьи 104.1 УК РФ, часть 3 статьи 81 УПК РФ) позволяют обратить в собственность государства денежные средства и иное имущество, переданные в качестве взятки.

Кроме того, не исключается возможность обращения прокуроров с исками в порядке гражданского судопроизводства о взыскании с осужденных за коррупционные преступления сумм неосновательного обогащения.

Например, по уголовному делу по обвинению первого заместителя председателя Правительства Омской области Гамбурга Ю.В. по пункту «в» части 3 статьи 286 УК РФ и части 1 статьи 286 УК РФ установлена сумма ущерба в размере 414 760 тыс. рублей.

Из материалов дела следует, что в 2008 – 2012 гг. директор департамента имущественных отношений Администрации г. Омска Гамбург Ю.В. в нарушение федерального и регионального законодательства в сфере земельных отношений предоставил по заведомо заниженной стоимости в собственность пяти гражданам и одной коммерческой организации 24 земельных участка под огороды, а также один земельный участок под благоустройство и организацию зоны отдыха, общей площадью 27 га. Фактически указанные земельные участки находились в зоне жилой застройки.

Прокуратурой области в порядке статьи 44 УПК РФ предъявлен иск к Гамбургу Ю.В. о возмещении ущерба на сумму более 400 млн. рублей. Одновременно с целью возвращения из незаконного владения граждан в муниципальную собственность указанных земельных участков прокуратурой г. Омска в порядке статьи 45 ГПК РФ в суды в первом полугодии 2016 г. направлено 54 исковых заявления. Судом удовлетворено 14 исковых заявлений в отношении 38 земельных участков, судебные решения вступили в законную силу.

По уголовному делу по обвинению бывшего генерального директора ОАО «Омский технический центр» А. по части 4 статьи 159 УК РФ установлена сумма ущерба в размере 150 115 тыс. рублей.

В период 2006 – 2010 гг. А. совершил хищение движимого и недвижимого имущества возглавляемой организации, в результате чего данное имущество перешло в общую долевую собственность иных юридических лиц и выбыло из собственности Российской Федерации. В связи с удовлетворением иска ТУ Росимущества по Омской области и возвращением в федеральную собственность части имущества возмещен ущерб на сумму 135 503 тыс. рублей.

В производстве Нефтекамского межрайонного следственного отдела СУ СК России по Республике Башкортостан находилось уголовное дело по обвинению директора ООО «Управляющая компания «Наш Дом» С. по части 1 статьи 201 УК РФ (3 эпизода), части 3 статьи 160 УК РФ (7 эпизодов), части 3 статьи 204 УК РФ (4 эпизода). В ходе следствия обвиняемым С. добровольно возмещен ущерб, причиненный преступлением, на общую сумму 17 616 000 рублей.

Данная работа направлена, прежде всего, на устранение негативных последствий нарушений закона, возмещение причиненного государству

ущерба, а также на воспрепятствование получению виновными лицами неправомерной выгоды.

Как правило, по делам рассматриваемой категории ущерб в добровольном порядке на стадии предварительного следствия возмещается лицами, совершившими хищения небольших сумм. Крупный и особо крупный ущерб добровольно возмещается в редких случаях, в связи с чем, следственные органы принимают меры к розыску, установлению и аресту имущества, на которое может быть обращено взыскание в целях обеспечения исполнения приговора.

Прокурорами уделяется особое внимание активизации работы правоохранительных органов по защите имущественных прав граждан, организаций и государства.

На это направлены основные мероприятия организационно-методического и профилактического характера, осуществляемые и руководителями иных правоохранительных органов субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции. В большинстве своем они проведены при координирующей роли прокуроров.

Вместе с тем в случаях, когда соответствующая работа признается малоэффективной, прокурорами принимаются различные меры реагирования, как по конкретным уголовным делам (путем внесения требований, информации), так и координационного характера.

В частности, проводятся тематические заседания коллегий, межведомственные и координационные совещания руководителей правоохранительных органов; вопросы обеспечения возмещения ущерба обсуждаются на межведомственных рабочих группах.

На региональном уровне разработаны и действуют организационно-распорядительные документы, регламентирующие работу по обеспечению возмещения ущерба от коррупционных преступлений; при необходимости в правоохранительные органы направляются информационные письма о недостатках в работе и т.п.

Характеризуя эффективность мер, предпринимаемых на стадии следствия с целью выявления имущества, за счет которого может быть обеспечено возмещение ущерба от коррупционных преступлений, прокуроры среди таковых мер, как правило, называют следующие:

целенаправленный поиск денежных средств, имущества и ценностей, приобретенных преступным путем и легализованных впоследствии (переданного, подаренного или реализованного имущества), принятие безотлагательных мер по обеспечению сохранности обнаруженного и описанного имущества;

получение сведений об имущественном положении обвиняемого, о наличии у него имущества, на которое может быть наложен арест (в том числе транспортных средств, недвижимого имущества, денежных средств на счетах и т. п.), с использованием возможностей ФНС России, Росфинмониторинга, Росрегистрации, Госавтоинспекции, кредитных учреждений. В необходимых случаях указанные сведения истребуются в отношении близких родственников обвиняемого, в том числе за рубежом;

направление в органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, поручений об установлении имущества, денег и ценностей, полученных в результате совершения преступлений.

Надлежащая организация работы на обозначенном направлении способна приносить положительные результаты, причем не только в рамках уголовного судопроизводства.

Добиваться улучшения ситуации с обеспечением возмещения ущерба и возможной конфискации имущества на стадии следствия позволяют конкретные скоординированные усилия различных правоохранительных органов.

Немало сделано для этого самими прокурорами.

Проведены координационные совещания и коллегии, посвященные вопросам обеспечения возмещения ущерба по делам о коррупционных преступлениях, изданы приказы, касающиеся надзорной деятельности в указанной сфере, на места направлены методические рекомендации и информационные письма.

Например, в Ярославской области, помимо непосредственного взаимодействия органов следствия и оперативных подразделений при проведении мероприятий, направленных на установление имущества обвиняемого, введена практика обязательного участия надзирающего прокурора в указанном процессе.

Уголовные дела о преступлениях коррупционной направленности, причинивших имущественный ущерб, находятся на контроле надзирающих прокуроров и профильного отдела аппарата прокуратуры области. На первоначальном этапе расследования (с целью не допустить распоряжения подозреваемым имуществом, подлежащим изъятию или аресту) прокурором контролируется исполнение следственным органом требований статьи 160.1 УПК РФ по принятию мер, направленных на поиск соответствующего имущества, в том числе путем направления поручений в оперативные подразделения и запросов в контрольно-надзорные органы (Росреестр, ГИБДД).

По ряду уголовных дел следственными органами изучаются и приобщаются к материалам производства справки государственных и муниципальных служащих о доходах, позволяющие оценивать имущественное положение обвиняемых.

Оперативными подразделениями Псковской области уже на начальном этапе при планировании оперативно-розыскных мероприятий принимаются меры, направленные на установление имущества, принадлежащего лицам, причастным к совершению преступлений, а также их близким родственникам. Устанавливается весь объем имеющегося имущества (также дорогостоящего движимого и недвижимого), источники его приобретения, проверяются сведения о связях коррумпированных должностных лиц с представителями криминальных структур. Кроме того, органами правоохраны области на постоянной основе осуществляется взаимодействие с Управлением Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу.

Органами предварительного следствия Красноярского края проводится весь комплекс предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством

мероприятий, направленных на установление и арест имущества обвиняемых, на которое может быть обращено взыскание при возмещении ущерба.

Анализируя уголовные дела о преступлениях коррупционной направленности, рассмотренные судами в прошедшем году, прокуроры края в целом дали положительную оценку достаточности мер, принимаемых к обеспечению возмещения вреда и возможной конфискации имущества (в ходе предварительного следствия направлялись соответствующие запросы в ОГИБДД МУ МВД России по краю о наличии зарегистрированных на виновных лиц транспортных средств, в Регистрационную палату – о наличии недвижимости, в банки – о наличии открытых счетов и денежных средств на них).

В Нижегородской области следственными подразделениями в каждом случае причинения коррупционным преступлением имущественного вреда проводятся необходимые процессуальные действия, направленные на установление имущественного положения подозреваемых (обвиняемых), включая обыски по месту жительства. С целью выявления движимого и недвижимого имущества, денежных средств направляются запросы в регистрирующие органы (Управление Росреестра по области, ГИБДД, в финансово-кредитные организации и др.).

Надлежащие усилия, предпринятые следственными органами и надзирающими прокурорами на досудебной стадии для выяснения имущественного положения обвиняемого и обеспечения исполнения различных имущественных взысканий, положительным образом сказываются на применении такой меры уголовно-правового характера как конфискация имущества (глава 15.1 УК РФ).

К примеру, приговором Череповецкого городского суда Вологодской области от 28.09.2016 осуждена начальник центра (отдела) по исполнению административного законодательства УМВД России по г. Череповцу С., которая получала взятки от лица, занимавшегося незаконной деятельностью в сфере организации и проведения азартных игр в г. Череповце, в виде имущества и услуг имущественного характера (ремонт и строительство объектов, находящихся на земельном участке ее отца, а также в виде построенных объектов недвижимости, общей стоимостью 1 731 279 рублей) за сообщение полученной в связи со служебной деятельностью информации о проведении проверок игровых заведений, а также за бездействие в части пресечения этой деятельности.

С. признана виновной в совершении преступлений, предусмотренных частью 6 статьи 290 и частью 1 статьи 285 УК РФ, ей назначено наказание в виде 1 года 6 месяцев лишения свободы со штрафом в размере однократной суммы взятки – 1 731 279 рублей с лишением права занимать определенные должности сроком на 3 года.

Арестованное в ходе предварительного следствия имущество (веранда, баня, гараж, возведенные на земельном участке) конфисковано в доход государства на основании статьи 104.1 УК РФ. На иное имущество (денежные средства в сумме 44 331 рублей, ноутбук, мобильный телефон) обращено взыскание по исполнению наказания в виде штрафа. До исполнения приговора

в части имущественных взысканий как обеспечительная мера сохранен арест на земельный участок и находящиеся на нем постройки, двухкомнатную квартиру, автомобиль.

В случаях, когда выявляются те или иные нарушения при производстве по конкретному уголовному делу, прокуроры реагируют, используя предоставленные им уголовно-процессуальным законом полномочия.

Так, в производстве СУ СК России по Орловской области находилось уголовное дело, возбужденное по части 2 статьи 201 УК РФ в отношении депутата Орловского областного Совета народных депутатов Л., являвшегося генеральным директором ОАО «Орловский социальный банк» (далее – банк, общество).

Следствием установлено, что Л., являясь лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой организации, действуя умышленно из корыстных побуждений совместно с Ф., У. и Д., в составе организованной группы, используя свое служебное положение вопреки законным интересам банка, совершил хищение путем растраты вверенного ему имущества на сумму более 598 млн. рублей, в результате чего причинил обществу ущерб в особо крупном размере, который повлек существенное нарушение его прав и законных интересов, выразившихся в тяжких последствиях в виде отзыва Центральным Банком России лицензии на осуществление банковских операций и признание банка Арбитражным судом г. Орла несостоятельным (банкротом).

Изучение в прокуратуре области материалов поступившего с обвинительным заключением уголовного дела показало, что следователем не запрашивались документы, подтверждающие заключение Ф., Л., Д. и их родственниками в 2010 – 2016 гг. гражданско-правовых сделок по приобретению и отчуждению объектов недвижимости, транспортных средств.

Однако полученные прокуратурой области из Управления Росреестра по Орловской области данные свидетельствовали о регистрации 22.01.2013 прекращения права собственности Л. на долю в праве на квартиру площадью 97,8 м², также 21.01.2014 зарегистрировано прекращение права собственности на квартиру площадью 95,5 м². Отмеченное нарушение послужило одним из оснований для возвращения уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия.

Прокуроры Томской области ориентированы на необходимость при изучении уголовных дел, находящихся в производстве, обращать внимание на полноту мер, принимаемых органами предварительного расследования по установлению имущества, полученного преступным путем, проведение необходимых следственных действий по закреплению доказательств происхождения такого имущества, в целях его последующей конфискации. В случаях неприятия в разумные сроки таких мер вносятся акты прокурорского реагирования.

Например, прокуратурой области выявлено, что по уголовному делу, возбужденному в отношении директора филиала ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет» в г. Томске М. по фактам получения взяток, несмотря на продление сроков следствия свыше 2-х месяцев, следователем не принято своевременных мер по установлению стоимости

предмета взятки – монитора персонального компьютера. Вопреки части 2 статьи 81 УПК РФ монитор, товарный и кассовый чеки не осмотрены, вещественными доказательствами не признаны.

В этой связи в адрес руководителя СУ СК России по Томской области внесено представление, по результатам рассмотрения которого допущенные нарушения устранены.

Приговором Ленинского районного суда г. Томска от 26.07.2016 М. признан виновным по части 3 статьи 290, части 1 статьи 291.2 УК РФ, ему назначено наказание в виде 6 лет лишения свободы условно с испытательным сроком 5 лет и со штрафом в размере 2 млн. рублей. На основании п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ судом конфискован предмет взятки – монитор персонального компьютера. Приговор вступил в законную силу.

Прокуратурой Ханты-Мансийского автономного округа обращено внимание, что применению конфискации имущества по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности препятствует, как правило, непринятие оперативными службами и органами предварительного следствия должных и своевременных мер по изучению материального положения обвиняемого, выявлению и изъятию имущества, добытого преступным путем, получению доказательств его преступного происхождения.

В связи с указанными нарушениями в адрес руководства следственных органов и оперативных служб в 2016 году внесено 10 требований об устранении нарушений федерального законодательства, по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено 2 должностных лица.

Значительное количество уголовных дел, по которым судом принималось решение о передаче соответствующего имущества в собственность государства, составляют дела о даче взятки (статья 291 УК РФ). В доход государства обращаются денежные средства, переданные взяткодателем.

Так, Выборгским районным судом г. Санкт-Петербурга 09.03.2016 осужден по части 3 статьи 291 УК РФ М., передавший начальнику отдела полиции взятку в размере 5 000 рублей за незаконное бездействие, а именно за невозбуждение уголовного дела в отношении третьего лица, предъявившего поддельный патент (разрешение на работу), и во избежание депортации последнего.

М. назначено наказание в виде штрафа в размере 30-кратной суммы взятки, т.е. в размере 150 000 рублей. Денежные средства в сумме 5 000 рублей, переданные в качестве взятки, обращены в доход государства. Приговор вступил в законную силу.

Прокурорами субъектов Российской Федерации обеспечено усиление надзора за оперативно-розыскной деятельностью. В ходе проведения проверок дел оперативного учета (ДОУ) коррупционной направленности особое внимание уделяется полноте мер, принимаемых в целях возмещения ущерба, причиненного преступлениями коррупционной направленности, обеспечения гражданского иска, а также возможной конфискации имущества и наказания в виде штрафа.

К примеру, оперативными подразделениями Красноярского края в 2016 году по 488 (в 2015 году – 435) делам оперативного учета реализованы такие меры. В соответствующих планах по ДООУ рассматриваемой категории предусматривается проведение мероприятий, направленных на установление имущества, добытого преступным путем. При этом обеспечивается истребование информации как из государственных органов, осуществляющих учет и регистрацию имущественных прав, так и из имеющихся источников оперативной информации (баз данных).

Так, в ходе расследования уголовного дела, возбужденного ГСУ СК России по краю по части 3 статьи 290 УК РФ в отношении преподавателей КрасГМУ У. и З., с использованием результатов оперативно-розыскной деятельности на основании постановлений суда наложен арест на имущество обвиняемых З. (2 гаража (бокс) стоимостью по 800 тыс. рублей каждый) и У. (квартира стоимостью 4 млн. рублей).

Следственным отделом ОМВД России по г. Югорску Ханты-Мансийского автономного округа - Югра расследовалось уголовное дело, возбужденное по части 4 статьи 160 УК РФ в отношении руководителя КПК «Народная касса» Б., совершившей хищение денежных средств путем фиктивных займов на сумму более 19 млн. рублей. В рамках оперативного сопровождения уголовного дела по направленному в адрес Росфинмониторинга запросу получены сведения о приобретении обвиняемой крупных денежных сумм в валюте, а также объекта незавершенного капитального строительства. Информация реализована путем наложения ареста на данный объект и наличные денежные средства Б. на сумму более 13 млн. рублей.

Уполномоченными прокурорами Липецкой области выявлялись нарушения законодательства об оперативно-розыскной деятельности в рассматриваемой сфере, в связи с чем принимались меры реагирования.

Например, прокуратурой области при проверке ОРЧ СБ УМВД России по Липецкой области установлено, что по трем ДООУ сведения об имущественном положении проверяемых лиц в материалах дел отсутствуют и не запрашивались, что противоречит задачам оперативно-розыскной деятельности, закрепленным в ст. 2 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

По фактам выявленных нарушений прокурором области начальнику УМВД России по Липецкой области внесены представление и 3 требования, которые рассмотрены, удовлетворены, работа по делам активизирована, 4 должностных лица ОРЧ привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокурорами Кировской области отмечена ненадлежащая организация взаимодействия следственных органов и оперативно-розыскных подразделений при установлении имущества подозреваемых (обвиняемых), невыполнение либо несвоевременное выполнение оперативно-розыскных мероприятий, включенных в план, непринятие необходимых мер к установлению имущества, переданного фигурантами третьим лицам. Оперативные сотрудники не ориентированы на выявление фактов легализации доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений, взаимодействие с МРУ

Росфинмониторинга по Приволжскому федеральному округу должным образом не организовано.

В связи с названными нарушениями горрайспецпрокурорами Кировской области в 2016 году внесено 54 требования, прокуратурой области направлено представление (удовлетворено) и.о. начальника областного УМВД.

Прокуратурой Ульяновской области в целях устранения недостатков в работе оперативных служб органов внутренних дел на рассматриваемом направлении руководству регионального УМВД России направлено 4 требования и внесено 1 представление, которые рассмотрены и признаны обоснованными, 14 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

В то же время существуют объективные факторы, препятствующие применению к осужденным конфискации как меры уголовно-правового характера, особенно в отношении так называемого «незаконного обогащения». В их числе называются, в частности, следующие:

преступление не входит в перечень, предусмотренный пунктом «а» части 1 статьи 104.1 УК РФ;

у осужденного фактически отсутствуют денежные средства или иное имущество, на которые можно обратить взыскание, либо нет данных о том, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьей 104.1 УК РФ, получено в результате совершения преступления;

факт взяточничества выявлен в рамках оперативно-розыскных мероприятий. По таким уголовным делам использовавшиеся в качестве взятки денежные средства, предоставленные оперативными подразделениями или лицом, задействованным в изобличении взяточполучателя, возвращаются в соответствии с требованиями статьи 81 УПК РФ законному владельцу.

Применительно к иным случаям, когда существуют резервы для повышения качества и эффективности работы по обеспечению возмещения ущерба, причиненного коррупционными преступлениями, и возможной конфискации имущества, прокуроры используют различные формы взаимодействия с правоохранительными органами.

В частности, предпринимаются меры координационного характера.

Соответствующие вопросы предметно обсуждаются на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов субъектов Российской Федерации, а также на межведомственных совещаниях.

Принятые по результатам обсуждения решения, отраженные в организационно-распорядительных документах, обязывают оперативных сотрудников и следователей при документировании противоправной деятельности вести работу по установлению имущества, приобретенного в результате совершения коррупционных деяний, а надзирающих прокуроров – при изучении каждого уголовного дела давать оценку достаточности таких мер.

Помимо изложенного, прокурорами проводятся заседания межведомственных рабочих групп по вопросам борьбы с коррупцией, на которых, помимо прочего системно анализируется эффективность деятельности правоохранительных органов по обеспечению возмещения ущерба, причиненного коррупционными деяниями.

Используются и иные формы влияния на качество работы на рассматриваемом направлении.

Например, прокуратурой Рязанской области проведен семинар со следователями областного СУ СК России, которые в частности ориентированы на установление имущества, подлежащего конфискации.

Прокуратурой Новосибирской области организовано семинарское занятие с государственными обвинителями на тему «Проблемы рассмотрения судами ходатайств следователей о наложении ареста на имущество обвиняемых в совершении коррупционных преступлений».

Отделом по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Новосибирской области совместно с представителями СУ СК России по области, ГУ МВД, ГУФСИН, УФСБ по области на заседании рабочей группы обсуждались вопросы об оперативном межведомственном взаимодействии по возмещению имущественного ущерба, причиненного преступлениями коррупционной направленности, реализации прокурорами полномочий, предусмотренных части 3 статьи 44 УПК РФ и части 1 статьи 45 ГПК РФ, обеспечения реального исполнения судебных постановлений о возмещении ущерба. В целях упорядочения этой работы прокурором области издан приказ «Об организации работы прокуроров по возмещению причиненного преступлениями ущерба».

Практические вопросы выявления всего объема имущества лиц, совершивших коррупционные преступления, на которое может быть обращено взыскание, в январе 2017 года обсуждены на совместном семинаре прокуратуры Пермского края и краевых подразделений МВД, ФСБ и СК России. Семинар проводился в формате видеоконференцсвязи, к его участию были привлечены представители прокуратур и правоохранительных органов всех районов региона.

Прокуратура Брянской области и СУ СК России по Брянской области в августе прошлого года на совместном заседании коллегий обсудили состояние прокурорского надзора и ведомственного контроля в деятельности по возмещению ущерба, причиненного в результате совершения преступлений.

На местах такая работа регламентируется различными ведомственными организационно-распорядительными документами, в числе которых приказы и указания (включая совместные), определяющие порядок действий следственных и оперативных органов, прокуроров при обеспечении возмещения ущерба от преступлений.

Например, руководителями прокуратуры Владимирской области, СУ СК России по области, УМВД, УФСБ, ГУ МЧС, УФССП области в целях оптимизации работы по возмещению ущерба, причиненного преступлениями (в том числе коррупционной направленности) физическим лицам, юридическим лицам, а также государству, подписано совместное указание, в котором детально регламентирована деятельность следователя, руководителя следственного органа по выполнению требований пункта 4 части 1 статьи 73 УПК РФ, а также определен порядок взаимодействия следственных органов и надзирающего прокурора для реализации последним полномочий, предусмотренных части 3 статьи 44 УПК РФ.

В Кировской области подготовлено совместное указание прокуратуры области, областного управления СК России и УМВД по области «О порядке взаимодействия при установлении имущества лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности».

Прокуратурой Камчатского края и краевыми управлениями СК России, МВД России, ФСБ России, ФСКН России, МЧС России, ФССП России 29.03.2016 издан совместный приказ «Об организации взаимодействия правоохранительных органов Камчатского края в целях повышения эффективности работы по возмещению ущерба, причиненного преступлениями».

О практике возмещения вреда, установления имущественного положения обвиняемого, применения конфискации прокуроры районного звена информируются посредством писем, также готовятся методические рекомендации.

К примеру, по итогам 2016 года с целью повышения качества работы по установлению имущественного положения обвиняемых прокуратурой Ярославской области горрайспецпрокурорам области направлено информационное письмо с указанием типичных ошибок в организации надзора на данном направлении и рекомендациями по принятию обеспечительных мер для исполнения возможных имущественных взысканий, в том числе предусмотренных статьями 104.1, 104.2 УК РФ.

Прокуратурой Кировской области на места направлены методические рекомендации, внимание прокуроров обращено на необходимость добиваться того, чтобы по каждому расследуемому делу следователь своевременно проводил обыски, принимал меры по выявлению денежных средств и иного имущества, полученных в результате совершенного преступления, и аресту имущества, за счет которого впоследствии можно взыскать причиненный преступлением ущерб или обратить его в доход государства.

Отделом по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Кировской области ведется учет всех уголовных дел коррупционной направленности, в рамках которого отдельно анализируется размер причиненного ущерба по каждому уголовному делу, оценивается достаточность мер, принятых для его возмещения.

Прокурорами на местах при утверждении обвинительных заключений по уголовным делам оценивается наличие в них сведений об имущественном положении обвиняемого, а также достаточность мер по установлению фактов получения обвиняемым имущества в результате совершения преступлений коррупционной направленности и закреплению доказательственной базы по данным обстоятельствам.

Как отмечают региональные прокуроры, следственные органы нацелены на выполнение требований статьи 160.1 УПК РФ, выяснение имущественного положения обвиняемого, а также установление места нахождения имущества, полученного преступным путем. Имеющиеся в распоряжении оперативных служб и следственных органов ресурсы, включая сопоставление легальных доходов членов семьи обвиняемого и расходов, позволяют выявлять у

подозреваемых, обвиняемых дорогостоящее (высоколиквидное) движимое и недвижимое имущество.

Таким образом, обеспечение возмещения вреда, причиненного в результате совершения преступления, является важной составляющей деятельности правоохранительных органов.

Однако, как констатируют прокуроры, указанная работа следственными органами и оперативными службами либо должным образом не ведется, либо, несмотря на предпринимаемые меры, является недостаточно эффективной. В ряде случаев это требует прямого прокурорского вмешательства. При наличии оснований вносятся акты прокурорского реагирования.

Помимо изложенного, ее надлежащей организации способствуют ведомственные акты, как правило, принятые правоохранительными органами совместно (региональные управления СК России, МВД России и др.), разного рода координационные мероприятия (координационные совещания, заседания межведомственных рабочих групп).

Понятно, что отсутствие у прокуратуры действенных полномочий по контролю за следствием сказывается негативным образом на результатах такой работы. В этой связи всякого рода инициативы, направленные на возвращение прокурору определенных полномочий, можно только приветствовать.

В то же время, если в ходе расследования преступно приобретенное имущество, а равно иное имущество обвиняемого было выявлено и арестовано, препятствий к тому, чтобы ориентировать суд принять решение о возмещении причиненного коррупционным преступлением ущерба за счет указанного имущества, нет. Если возникают основания к принятию обеспечительных мер уже на стадии судебного разбирательства, это можно сделать в порядке, предусмотренном статьей 230 УПК РФ.

Прокурорам необходимо сосредоточить усилия следственных органов на обнаружении местонахождения и последующем аресте преступных доходов, а также имущества обвиняемого, особенно по уголовным делам о коррупционных преступлениях, причинившим крупный и особо крупный материальный ущерб, задействовать в поиске соответствующего имущества оперативные службы, Росфинмониторинг и т.п. уже на стадии оперативной разработки подозреваемых, при проверке информации о коррупционных проявлениях. В материалах уголовного дела должны содержаться достаточные доказательства преступного происхождения соответствующих доходов либо имущества, в которое они были преобразованы.

§ 3. Работа по возврату из-за рубежа активов, полученных в результате коррупционных правонарушений

Правовой основой противодействия коррупции, в том числе выявления незаконно полученного имущества, находящегося за границей, и его возврата, в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона «О противодействии коррупции» выступают, прежде всего, общепризнанные принципы и нормы

международного права, а также международные договоры Российской Федерации.

Специальным многосторонним международным договором в области противодействия коррупции, регламентирующим вопросы возврата активов, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (далее – Конвенция ООН против коррупции), которая принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН и вступила в силу 14.12.2005. Россия подписала данную Конвенцию в числе первых (в декабре 2003 г.) и ратифицировала 08.03.2006. Для Российской Федерации указанная Конвенция вступила в силу 08.06.2006.

Главой V Конвенции ООН против коррупции (статьи 51–59) предусмотрено принятие государствами-участниками мер по возвращению активов, полученных от коррупции, в страны, откуда они были выведены.

Согласно статье 51 указанной Конвенции «возвращение активов представляет собой основополагающий принцип настоящей Конвенции, и Государства-участники самым широким образом сотрудничают друг с другом и предоставляют друг другу помощь в этом отношении».

На основании части 3 статьи 57 названной Конвенции запрашиваемое Государство-участник возвращает конфискованное имущество запрашивающему Государству-участнику в случае хищения публичных средств или их отмыкания, а также в случае доходов от любого другого преступления, охватываемого Конвенцией, если запрашивающее Государство-участник разумно доказывает запрашиваемому Государству-участнику свое существовавшее ранее право собственности на такое конфискованное имущество или если запрашиваемое Государство-участник признает причиненный ущерб в качестве основания для возвращения конфискованного имущества. Во всех других случаях запрашиваемое Государство-участник в первоочередном порядке рассматривает вопрос о возвращении конфискованного имущества запрашивающему Государству-участнику, его предыдущим законным собственникам или выплате компенсации потерпевшим от преступления.

Важно отметить, что положения Конвенции ООН против коррупции об обмене информацией, необходимой для обнаружения выведенных за пределы Российской Федерации активов, могут применяться не только по возбужденным уголовным делам.

На основании статьи 43 Конвенции, «когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, Государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией». На возможность взаимодействия между правоохранительными органами до возбуждения уголовного дела (с целью заблаговременного выявления преступления) указано и в подпункте «f» пункта 1 статьи 48 Конвенции ООН против коррупции.

В ноябре 2013 г. на пятой сессии Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции принята резолюция 5/1, согласно пункту 2

которой Конференция поощряет государства оказывать друг другу, по возможности, международное содействие в сфере гражданского и административного производства с целью выявления коррупционных правонарушений.

Пункт 5 этой же резолюции рекомендует государствам-участникам, когда это необходимо, рассматривать возможность заключения между собой двусторонних соглашений и договоренностей о сотрудничестве в сфере предупреждения и выявления коррупционных правонарушений, а также о привлечении физических или юридических лиц к ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В соответствии с преамбулой резолюции 5/3 Конференция «преисполнена твердой решимости обеспечить предупреждение, выявление и пресечение более эффективным образом международных переводов незаконно приобретенных активов и укреплять международное сотрудничество в области возвращения активов». Используемое в этом документе выражение «незаконно приобретенные активы» (в английском варианте – *illicitly acquired assets*) шире по содержанию понятия «активы, нажитые преступным путем».

Этот же подход, ориентирующий на применение Конвенции к возврату активов, полученных не только от преступлений, но и от других правонарушений (в том числе влекущих гражданско-правовую и административную ответственность), закреплён в резолюциях 6/2 «Содействие международному сотрудничеству в принятии мер по возвращению активов и доходов от преступлений», 6/3 «Содействие эффективному возвращению активов» и 6/4 «Расширение применения гражданско-правовых и административных процедур в целях борьбы с коррупцией, в том числе в рамках международного сотрудничества, на основе Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», принятых на шестой сессии Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции, которая состоялась в ноябре 2016 г. в г. Санкт-Петербурге.

Таким образом, можно сделать вывод, что Конвенция ООН против коррупции выступает правовой основой международного сотрудничества в области возврата активов, полученных в результате совершения коррупционных правонарушений, в том числе преступлений. По состоянию на март 2017 г. данная Конвенция насчитывает 181 участника.

Помимо названной Конвенции анализируемые вопросы раскрываются в других многосторонних международных договорах, к которым следует отнести Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 года (далее – Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности), которая вступила в силу для Российской Федерации 25.06.2004, и Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 года (далее – Конвенция СЕ 1990 года), которая вступила в силу для Российской Федерации 01.12.2001.

Согласно части 2 статьи 14 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности Государства-участники, действуя по просьбе, направленной другим Государством-участником, в той мере, в какой это

допускается внутренним законодательством, в первоочередном порядке рассматривают вопрос о возвращении конфискованных доходов от преступлений или имущества запрашивающему Государству-участнику, с тем чтобы оно могло предоставить компенсацию потерпевшим от преступления или вернуть такие доходы от преступлений или имущество их законным собственникам.

Данная Конвенция насчитывает 187 участников.

Конвенция СЕ 1990 года закрепляет подход, существенно отличающийся от ранее рассмотренных документов. В частности, согласно статье 15 данной Конвенции запрашиваемая Сторона распоряжается любым конфискованным ею имуществом в соответствии со своим внутренним законодательством, если только соответствующие Стороны не договорятся об ином.

В этой связи при отсутствии необходимости, которая может быть вызвана применением других механизмов реализации Конвенции, при подготовке международных запросов об обнаружении, конфискации и возврате активов от коррупционных преступлений, следует избегать упоминания данной Конвенции, ссылаясь на международные инструменты Организации Объединенных Наций.

Участниками Конвенции СЕ 1990 года к настоящему времени являются 49 государств, при этом Конвенция открыта для подписания странами, не являющимися членами Совета Европы.

Для целей возвращения из-за рубежа денежных средств и имущества, полученных в результате совершения коррупционных правонарушений, запросы о содействии также могут быть направлены в рамках Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 года и Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 года (с учетом протоколов, дополняющих эти конвенции).

Для направления соответствующих запросов можно использовать и двусторонние международные договоры Российской Федерации с иностранными государствами о правовой помощи по уголовным делам (перечень государств содержится в приложении к настоящим методическим рекомендациям).

При возникновении потребности в проработке конкретных вопросов на этапах подготовки и направления запросов о правовой помощи по уголовным делам рекомендуется использовать соглашения, меморандумы и другие договоренности Генеральной прокуратуры Российской Федерации о сотрудничестве с компетентными органами иностранных государств (перечень приведен в приложении к настоящим методическим рекомендациям).

Тексты соглашений размещены на сетевом ресурсе в информационной системе обеспечения надзора за исполнением законов в органах прокуратуры Российской Федерации (ИСОП) по адресу: \\fsgpofficial01\35_GUMPS\.

Следует отметить, что в случае отсутствия соответствующего договора с конкретной страной, в которую предположительно вывезены активы, полученные в результате акта коррупции, международное сотрудничество может осуществляться на основе принципа взаимности, который предполагает

обращение одного государства к другому с просьбой выполнить запрос о производстве процессуального действия, гарантируя выполнение в будущем аналогичных поручений другой стороны.

Данная гарантия подтверждается письменным обязательством уполномоченного на то органа. В Российской Федерации в соответствии со статьями 453 и 457 УПК РФ органами, реализующими принцип взаимности при осуществлении правовой помощи, являются Верховный Суд Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и Генеральная прокуратура Российской Федерации.

В отличие от норм международного права в российском национальном законодательстве вопросам возврата из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных правонарушений, уделено недостаточно внимания.

Понятие возврата активов в российском законодательстве не содержится. В то же время Федеральный закон «О противодействии коррупции» под противодействием коррупции понимает в том числе деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Представляется, что к данной категории относится деятельность государственных органов и иных субъектов противодействия коррупции, упомянутых в пункте 2 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», по возмещению ущерба от коррупции, в том числе путем возвращения законному владельцу имущества, выведенного за пределы Российской Федерации.

Отдельные нормы по вопросам международного сотрудничества, которые могут быть применены к таким ситуациям, закреплены в УПК РФ.

Речь идет о части 5 УПК РФ «Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства» и, прежде всего, о ее статьях 453–457.

В то же время УПК РФ в достаточной степени не урегулирован порядок направления компетентным органам иностранных государств запросов о правовой помощи для розыска и замораживания активов, полученных преступным путем, а также дальнейшего взаимодействия в целях их конфискации и возврата из-за рубежа.

В статье 453 УПК РФ, регламентирующей направление запроса о правовой помощи, содержится лишь норма о возможности его направления при необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных УПК РФ.

Вместе с тем в числе таких действий УПК РФ предусмотрено только наложение ареста на имущество для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, взыскания штрафа, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества.

Вследствие неурегулированности данного вопроса следственные поручения о выявлении и замораживании за рубежом активов, добытых

преступным путем, направляются крайне редко и в основном по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Возврат доходов и имущества возможен только на основании судебного акта – приговора или решения. В то же время Генеральная прокуратура Российской Федерации не имеет каких-либо полномочий по организации исполнения судебных актов за рубежом, а также самостоятельному обращению в суды иностранных государств с требованиями о возврате активов и жалобами на решения компетентных органов иностранных государств.

В целях устранения обозначенных законодательных пробелов подпунктом «а» пункта 2 раздела 1 протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 18.04.2017 № 58 Генеральной прокуратуре Российской Федерации поручено подготовить совместно с заинтересованными федеральными государственными органами проекты нормативных правовых актов в целях обеспечения реализации Генеральной прокуратурой Российской Федерации функции уполномоченного органа по выявлению, аресту и возвращению из иностранных юрисдикций активов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности.

Особенности прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью правоохранительных органов при установлении фактов вывода за рубеж имущества, полученного в результате совершения преступлений коррупционной направленности

При проверке выполнения оперативным подразделением задач оперативно-розыскной деятельности по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных коррупционных преступлений, связанных с легализацией или сокрытием за границей имущества, полученного преступным путем, уполномоченным прокурорам следует руководствоваться требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

Кроме того, уполномоченным прокурорам представляется целесообразным обращать внимание на проведение мероприятий по взаимодействию правоохранительных органов с Росфинмониторингом.

При осуществлении надзора необходимо иметь в виду, что оперативно-розыскные мероприятия на территории другого государства (в том числе связанные с возвращением из-за рубежа имущества, полученного преступным путем) осуществляются посредством согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и правоохранительных органов иностранных государств по вопросам борьбы с преступностью, а также выполнения обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в Международной организации уголовной полиции – Интерполе. Проведение оперативно-розыскной деятельности возможно лишь в рамках заключенных Российской Федерацией международных соглашений и договоров с конкретными государствами.

Совместным приказом МВД России № 786, Минюста России № 310, ФСБ России № 470, ФСО России № 454, ФСКН России № 333, ФТС России

№ 971 от 06.10.2006 «Об утверждении Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола» регламентировано взаимодействие российских правоохранительных органов с зарубежными органами правопорядка по информационному обмену посредством каналов Национального центрального бюро Интерпола МВД России (далее – НЦБ Интерпола).

Данное информационное взаимодействие позволяет получать сведения о наличии недвижимости и иной собственности за рубежом у лиц, являющихся фигурантами дел оперативного учета, подозреваемых или обвиняемых в совершении тяжкого преступления при условии, если известно предполагаемое местонахождение (регистрация) объектов собственности, а также получать ограниченную информацию по некоторым вопросам финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц (выполнение контрактов, финансовое положение), если запрашиваемые сведения не относятся к коммерческой тайне.

С учетом правового режима иностранных государств в указанном формате российской стороне не всегда представляются данные о собственности интересующих лиц, наличии у них счетов (вкладов) в банках. В таких случаях к инициаторам запроса предъявляются требования о направлении поручения об оказании правовой помощи по уголовному делу в установленном порядке.

Поскольку данное обстоятельство препятствует своевременному получению информации до возбуждения уголовного дела, Интерполом ведется апробация специального механизма направления запросов о поиске активов – «уведомление с серебряным углом».

Помимо взаимодействия через НЦБ Интерпола правоохранительными органами применяются и другие способы получения информации из-за рубежа.

Так, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, взаимодействуют с коллегами из зарубежных государств по собственным каналам получения информации, в том числе на основании соглашений о сотрудничестве и протоколов к ним, заключенных с иностранными правоохранительными органами и спецслужбами.

Деятельность по поиску активов и их аресту МВД России осуществляет также в рамках Координационного совета руководителей органов налоговых (финансовых) расследований государств-участников СНГ (КСОРН). Положением о КСОРН от 31.05.2013 предусмотрен непосредственный информационный обмен между руководителями соответствующих отраслевых подразделений (в Российской Федерации – Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России). В формате КСОРН имеется возможность взаимодействия с представителями правоохранительных органов Грузии, Латвии, Литвы, Эстонии и Узбекистана.

ФСБ России сведения о находящихся за пределами Российской Федерации активах российских граждан, совершивших коррупционные преступления, как правило, получают в ходе оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой во взаимодействии с иностранными партнерами на основании международных договоров Российской Федерации.

Например, в соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о

сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и злоупотреблением ими от 22.11.1999 ФСБ России является одним из уполномоченных органов Российской Федерации, осуществляющих непосредственные сношения с компетентными органами Республики Беларусь.

Росфинмониторингом для установления за рубежом активов используются возможности Группы подразделений финансовой разведки «Эгмонт». Вместе с тем принципы информационного обмена, содержащиеся в рекомендациях ФАТФ, а также Принципы информационного обмена между подразделениями финансовой разведки Группы подразделений финансовой разведки «Эгмонт» не предусматривают обмен информацией по вопросам, не связанным с отмытием денег, предикатными преступлениями или финансированием терроризма. С учетом имеющихся ограничений Росфинмониторинг не во всех случаях сможет получать необходимую информацию.

Кроме того, ввиду законодательных ограничений в ряде стран Росфинмониторинг испытывает затруднения при получении информации. Например, подразделения финансовой разведки Кипра, Австрии и Швейцарии имеют возможность передавать сведения о финансовых операциях только по соответствующему решению судебных органов либо в рамках запроса об оказании международной правовой помощи.

Подобные ограничения приводят к ситуации, когда для направления запроса об оказании правовой помощи в целях конфискации активов, замороженных на основании ранее направленного Росфинмониторингом запроса, требуется иметь точные данные о счетах и суммах средств, получить которые невозможно без направления запроса о правовой помощи.

В соответствии с требованиями пункта 16 Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем, утвержденной приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, Росфинмониторинга от 05.08.2010 № 309/566/378/318/1460/43/207, на основании запроса правоохранительных органов, содержащего соответствующие обоснования подозрения проверяемых лиц в причастности к легализации денежных средств и иного имущества как на территории Российской Федерации, так и на территории иностранных государств, при наличии в нем конкретных реквизитов, идентифицирующих финансовые операции (сделки) за рубежом, Росфинмониторинг запрашивает необходимую информацию в подразделении финансовой разведки (ПФР) иностранного государства и с согласия последнего по получении информации передает ее в правоохранительные органы.

Содержание запроса правоохранительных органов регламентировано в пунктах 16.1 – 16.3 указанной Инструкции. Такой запрос должен включать:

данные, позволяющие идентифицировать проверяемых юридических и физических лиц;

информацию об операциях, включая их вид, способ осуществления, а также информацию о счетах, по которым проводились операции;

данные, указывающие на связь операций с государством, где находится запрашиваемое подразделение финансовой разведки.

Информация, полученная от подразделения финансовой разведки иностранного государства, может быть использована исключительно в целях оперативной проверки или оперативного сопровождения по уголовному делу и в дальнейшем без надлежащего оформления и без предварительного получения согласия соответствующего ПФР иностранного государства не может быть приобщена к материалам уголовного дела и использована в суде в качестве доказательства.

С учетом изложенного прокурорам следует ориентировать поднадзорные правоохранительные органы и территориальные подразделения Росфинмониторинга на необходимость получения согласия на использование полученных сведений в расследовании уголовных дел одновременно с направлением в ПФР иностранных государств обращений о выявлении, аресте (замораживании), конфискации и возврате из-за рубежа активов, добытых преступным путем и выведенных из Российской Федерации.

В то же время необходимо иметь в виду, что в соответствии с пунктом 17.2.2 Инструкции правоохранительные органы в рамках взаимодействия с Росфинмониторингом полномочны направлять уточняющие или проверочные запросы по вновь выявленным лицам, проверяемым на причастность к легализации денежных средств и иного имущества, для проведения дополнительного финансового анализа с использованием информационных ресурсов Росфинмониторинга и возможностей ПФР иностранных государств.

Поскольку многие способы вывода за рубеж активов связаны с использованием «фирм-однодневок», в ходе надзорной деятельности за законностью при проведении оперативно-розыскных мероприятий важно установить, отрабатывалась ли причастность конкретных лиц к созданию и ликвидации этих организаций вопреки требованиям действующего законодательства, отслеживалось ли, какие финансовые операции были проведены в период их деятельности, использовались ли офисы и пр. В тоже время отмечаются случаи, когда оперативная информация остается не отработанной в виду бездействия и безынициативности сотрудников, проводящих разработки. В практике выявляются неединичные нарушения, препятствующие противодействию функционированию таких организаций.

Следует отметить, что в данном случае информация, представляющая оперативный интерес, может быть получена на основании анализа документов, имеющих в налоговых органах. Серьезной оценки требует каждый факт создания организации с непродолжительным сроком функционирования, внесения соответствующих сведений в ЕГРЮЛ.

Помимо объяснений учредителей (участников) и работников организаций, о фиктивном существовании юридических лиц в совокупности могут свидетельствовать данные:

о государственной регистрации юридического лица, его реорганизации, ликвидации;

о постановке организации на налоговый учет в налоговом органе, о представлении бухгалтерской и налоговой отчетности в налоговый орган; об учредителях (участниках) и должностных лицах юридического лица; о результатах камеральных проверок, проводимых ФНС России по подозрительным фактам возмещения НДС.

По полученным материалам можно проследить схему совершения преступления и определить применяемый способ.

В свою очередь, прокуроры должны ориентировать правоохранительные органы на недопустимость нарушения конституционных прав граждан, гарантированных государством, обращая при проверках внимание на соблюдение требований о специальном порядке проведения отдельных оперативно-розыскных мероприятий (только по решению суда).

В целом анализ оперативно-розыскной деятельности по делам о коррупционных преступлениях, связанных с выводом за рубеж имущества, полученного преступным путем, свидетельствует о ее бессистемности и произвольности, поскольку дела оперативного учета и иные оперативно-служебные документы о выводе из Российской Федерации незаконно полученного имущества заводятся в единичных случаях, а работа по установлению денежных средств и имущества, полученного в результате таких преступлений, в том числе выведенного за границу, в большинстве случаев осуществляется формально. С учетом изложенного прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, приобретает особую актуальность.

Уполномоченным прокурорам при реализации надзорных полномочий надлежит проверять законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность принимаемых по ним решений. Кроме того, следует проверять наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении оперативно-розыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд.

Необходимо строго следовать требованиям Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» о том, что дела оперативного учета прекращаются в случае решения задач оперативно-розыскной деятельности или установления обстоятельств, свидетельствующих об объективной невозможности их решения.

Следует учесть, что при проверках соблюдения законности в ходе оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, исследованию и оценке прокурора должен быть подвергнут ряд важных обстоятельств. В целях выявления случаев проведения оперативно-розыскных мероприятий анализируемого вида надлежит организовать проведение в органе, осуществляющем оперативно-розыскную деятельность, сверок журналов, содержащих информацию о заведении дел оперативного учета, с журналами судов, в которых учитываются судебные решения о даче

разрешения на проведение оперативно-розыскных мероприятий (идентичны ли сведения о поступивших и рассмотренных ходатайствах, о фигурантах, телефонах и иных данных, указанных в ходатайствах и содержащихся в журналах).

Очевидно, что после вступления в законную силу судебного решения, санкционировавшего проведение оперативно-розыскного мероприятия, отложение сроков его проведения может создать возможности для сокрытия либо уничтожения следов преступления, что впоследствии существенно осложнит ход расследования по уголовному делу. К тому же длительный контроль за фигурантами по делам оперативного учета не исключает возможности совершения ими новых преступлений, что противоречит целям и задачам оперативно-розыскной деятельности. В этой связи следует принципиально реагировать на каждый случай волокиты.

Как свидетельствуют результаты проводимых проверок, к наиболее распространенным недостаткам и просчетам, в комплексе препятствующим выявлению и пресечению преступных посягательств рассматриваемого вида, относятся отсутствие глубокого анализа и отработки информации, представляющей оперативный интерес, непринятие мер к установлению признаков легализации похищенных сумм, использованию всего арсенала технических средств и возможностей Бюро специальных технических мероприятий МВД России, недостаточный уровень профессиональной подготовки оперативных сотрудников по документированию оперативно-розыскных мероприятий и выявлению преступлений анализируемых категорий.

В ходе надзорной деятельности на указанные обстоятельства необходимо обращать повышенное внимание. При этом следует применять меры реагирования, не только способствующие устранению частных нарушений закона, но и влияющие на уровень ведомственного контроля, и как следствие, эффективность оперативно-розыскной деятельности и обеспечение законности при ее осуществлении.

Особенности прокурорского надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, по которым установлены факты вывода активов за рубеж

Выявление, арест и конфискация активов за рубежом, а также их возврат в Россию следственными органами осуществляются посредством направления соответствующих запросов о правовой помощи в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на основе принципа взаимности.

Причем если выявить преступно нажитые активы во многих случаях возможно более оперативно – по каналам международного сотрудничества Росфинмониторинга (группа «Эгмонт») или НЦБ Интерпола МВД России, то их арест и возврат, как правило, осуществляются лишь в рамках процедур оказания правовой помощи.

Следует отметить, что цели, для которых может быть запрошена взаимная правовая помощь на основании Конвенции ООН против коррупции, закреплены в пункте 3 ее статьи 46. Согласно подпунктам «j» и «k» данного пункта к таким целям отнесены выявление, замораживание и отслеживание

доходов от преступлений, а также изъятие активов в соответствии с положениями главы V Конвенции.

С учетом изложенного прокурорам надлежит ориентировать органы предварительного расследования на подготовку соответствующих запросов в соответствии со статьей 453 УПК РФ. Бездействие этих органов (при наличии сведений об имуществе, выведенном за рубеж или приобретенном там на полученные преступным путем средства) следует расценивать как несоблюдение требований статей 6 и 21 УПК РФ об обязанности преследования виновных лиц и защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, влекущее применение мер прокурорского реагирования (требований в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 37 УПК РФ или представлений об устранении нарушений закона).

Запросы о правовой помощи следует проверять на соответствие международным договорам и законодательству Российской Федерации и представлять в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации согласно положениям приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 12.03.2009 № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации».

Важно иметь в виду, что подготовка поручения (запроса) для направления иностранному государству возможна при соблюдении следующих условий:

- 1) преступление, с которым связано поручение, наказуемо как по закону запрашивающей стороны, так и по закону запрашиваемой стороны¹³;
- 2) исполнение поручения не противоречит законодательству запрашиваемой стороны¹⁴.

В то же время данные обстоятельства не всегда учитываются при направлении запросов, что влечет отказ в их удовлетворении.

Так, ГУЭБиПК МВД России совместно с Росфинмониторингом пресечена деятельность международного преступного сообщества, действовавшего на территории Московской и Брянской областей, а также Княжества Лихтенштейн. Участники сообщества, используя счета фирм-однодневок, осуществляли вывод денежных средств на счета компаний-нерезидентов, открытых в одном из банков Лихтенштейна. Доход от противоправной деятельности составил более 390 млн. рублей.

С использованием возможностей Росфинмониторинга в рамках деятельности группы «Эгмонт» организовано взаимодействие с подразделением финансовой разведки княжества Лихтенштейн, которым заблокированы счета организаций-нерезидентов, открытые в банке Лихтенштейна.

¹³ Следует учитывать, что в соответствии с подпунктом «с» пункта 9 статьи 46 Конвенции ООН против коррупции каждое Государство-участник может рассмотреть возможность принятия таких мер, какие могут потребоваться для того, чтобы оно было в состоянии предоставить помощь в большем объеме в отсутствие обоюдного признания соответствующего деяния преступлением.

¹⁴ На основании пункта 21 статьи 46 Конвенции ООН против коррупции во взаимной правовой помощи может быть отказано, если выполнение просьбы противоречило бы правовой системе Государства-участника применительно к вопросам взаимной правовой помощи, однако решение о том, оказать ли запрашивающему государству правовую помощь, принимает запрашиваемое государство. Согласно пункту 23 статьи 46 названной Конвенции любой отказ в предоставлении взаимной правовой помощи мотивируется.

Вместе с тем впоследствии с данных счетов блокировка была снята, а на запрос следственных органов Российской Федерации об аресте активов компетентные органы Лихтенштейна ответили отказом в связи с отсутствием в законодательстве данной страны мер уголовного преследования за незаконную банковскую деятельность и организацию преступного сообщества.

Проведенным анализом установлено, что всего в 2012–2016 годах компетентными органами иностранных государств отказано в исполнении 13 российских запросов об аресте активов по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности (Франция – 3, Люксембург – 2, Швейцария – 2, Лихтенштейн, Кипр, Сербия, Испания, Багамские острова, Каймановы острова – по 1). Стоимость активов, в аресте которых отказано компетентными органами иностранных государств, превысила 500 млн. долларов США.

Помимо особенностей законодательств иностранных государств и их отличия от законодательства Российской Федерации, отказы в удовлетворении запросов анализируемой категории были связаны с:

- выходом из собственности подозреваемых, обвиняемых или связанных с ними лиц имущества, на которое предлагалось наложить арест;
- наличием у обвиняемого по уголовному делу статуса беженца;
- отсутствием доказательств владения обвиняемыми активами.

В ряде случаев на практике имели место отказы в удовлетворении ходатайств по формальным основаниям, связанным с неправильным оформлением документов, недостаточностью представленных документов либо доказательств, подтверждающих преступную деятельность лица и др. Во избежание подобных отказов при составлении запроса следует детально изучить предъявляемые к нему требования и принять все возможные меры для соблюдения установленного порядка подготовки и направления запроса.

Так, в соответствии с пунктом 15 статьи 46 Конвенции ООН против коррупции в просьбе об оказании взаимной правовой помощи указываются:

- a) наименование органа, обращающегося с просьбой;
- b) существо вопроса и характер расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства, к которым относится просьба, а также наименование и функции органа, осуществляющего это расследование, уголовное преследование или судебное разбирательство;
- c) краткое изложение соответствующих фактов, за исключением того, что касается просьб в отношении вручения судебных документов;
- d) описание запрашиваемой помощи и подробная информация о любой конкретной процедуре, соблюдение которой хотело бы обеспечить запрашивающее государство-участник;
- e) по возможности, данные о личности, местонахождении и гражданстве любого соответствующего лица;
- f) цель запрашиваемых доказательств, информации или мер.

Запрашиваемое государство может потребовать дополнительную информацию, если она представляется необходимой для выполнения просьбы в соответствии с его внутренним законодательством или если эта информация может облегчить выполнение такой просьбы.

Правовая помощь оказывается на условиях конфиденциальности, в связи с чем в поручении (запросе) необходимо указать, какие сведения, предоставленные российской стороной, не подлежат разглашению.

При составлении запроса о правовой помощи необходимо также в полном объеме соблюдать требования, содержащиеся в статье 454 УПК РФ, с учетом положений международных договоров и других нормативных правовых актов, определяющих центральные органы по сотрудничеству в сфере оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Запрос и все необходимые приложения к нему должны быть надлежащим образом оформлены и удостоверены.

С учетом положений Указа Президента Российской Федерации от 18.12.2008 № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» запросы о правовой помощи по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел, направляются Минюстом России, а по уголовно-правовым вопросам – Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Полученные на территории иностранного государства в ходе производства процессуальных действий доказательства, заверенные и переданные в установленном порядке, пользуются такой же юридической силой, как если бы они были получены на территории Российской Федерации (статья 455 УПК РФ). Они приобщаются к уголовному делу постановлением следователя (дознателя), проверяются и оцениваются по правилам, установленным в статьях 87 и 88 УПК РФ.

На практике распространены случаи, когда информация о находящихся за рубежом активах, полученных преступным путем в России или приобретенных на средства, добытые в результате совершения преступления в нашей стране, содержится в запросах компетентных органов иностранных государств о правовой помощи по уголовным делам, находящимся в их производстве.

В связи с этим при организации исполнения таких запросов, осуществлении контроля за своевременностью и полнотой их исполнения в соответствии с требованиями международных договоров и законодательства Российской Федерации, прокурорам следует ориентировать органы предварительного следствия и дознания на использование этой информации в ходе расследования находящихся в их производстве уголовных дел, рассматривать возможность организации ее проверки в порядке статей 144–145 УПК РФ.

Следует отметить, что одной из главных проблем международного сотрудничества в сфере возврата активов является длительность рассмотрения запросов о правовой помощи.

Как показывает практика, с момента возбуждения уголовного дела до принятия мер по аресту активов, полученных преступным путем, проходит значительный период времени, зачастую позволяющий преступникам легализовать похищенное имущество и затрудняющий последующий возврат таких активов законному владельцу.

Так, более года рассматриваются запросы Францией, Швейцарией, Кипром, США, Нидерландами, Боснией и Герцеговиной, Черногорией, Лихтенштейном, Монако и Сингапуром.

Длительность выполнения следственных поручений, как правило, обусловлена запросом иностранными коллегами дополнительных сведений, необходимых для исполнения российского запроса; особенностями процессуального законодательства запрашиваемых государств (например, в Швейцарии и Нидерландах предусмотрено право заинтересованной стороны на обжалование решений о представлении запрашивающей стороне требуемых документов); отсутствием в российских запросах сведений о том, что на территории иностранного государства проводится расследование в отношении тех же лиц, которые обвиняются в России.

В этой связи необходимо учитывать, что законодательство некоторых стран (например, Швейцарской Конфедерации), предусматривает такую обеспечительную меру как замораживание (блокирование) счета субъекта до его ареста судом. С учетом изложенного следует оперативно рассматривать вопрос о направлении поручения в компетентные органы иностранного государства через Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации о замораживании (блокировке) интересующих счетов до их ареста судом.

В целях сокращения сроков рассмотрения международных запросов и во избежание получения отказов в их удовлетворении рекомендуется принимать следующие меры:

1. Необходимо завести строгий учет всех международных запросов, направленных поднадзорными правоохранительными органами, и контролировать сроки их исполнения. В случае длительного неполучения ответа на запрос целесообразно инициировать направление напоминания о его исполнении.

2. При рассмотрении поступивших из российских следственных органов запросов о правовой помощи по уголовным делам о преступлениях, связанных с выводом за рубеж активов, полученных преступным путем, а также в отношении лиц, скрывающихся за рубежом, совершивших преступления, перечень которых приведен в статье 104¹ УК РФ, и иные преступления, повлекшие причинение ущерба в особо крупном размере, следует предлагать прокурорам, осуществляющим надзор за органами предварительного следствия, принимать меры для включения в эти запросы поручений о выполнении процессуальных действий с целью получения информации о наличии у фигурантов уголовных дел активов за рубежом либо о подготовке дополнительных запросов в этих целях.

3. В случае удовлетворения запроса о наложении ареста на имущество за рубежом (о его замораживании либо блокировании) целесообразно принимать меры к получению информации о порядке и процедуре возврата активов, предусмотренной законодательством соответствующего государства (относительно того, какие документы необходимы для этого, какими органами принимаются решения о передаче имущества, каковы требования к содержанию и форме запроса о возврате активов, в какой орган и по каким

каналам его следует направлять), инициировать проведение Генеральной прокуратурой Российской Федерации консультаций по данному вопросу с зарубежными партнерами.

4. Необходимо принимать меры к сохранению наложенного ареста до вынесения российским судом окончательного решения по уголовному делу либо гражданскому делу, вытекающему из уголовного дела, для чего инициировать направление дополнительных запросов о правовой помощи с приложением документов о ходе уголовного судопроизводства.

5. В случае получения первоначальной информации о выводе активов от компетентного органа иностранного государства прокурорам следует ориентировать органы предварительного следствия на то, чтобы при направлении за рубеж запросов о правовой помощи с просьбами о выявлении, аресте и конфискации таких активов, факт получения первоначальных сведений был прямо обозначен в тексте запроса. При этом необходимо указывать компетентный орган и (или) должностное лицо зарубежного государства, проводящее свое расследование, номер уголовного дела (производства). В большинстве случаев центральные органы зарубежного государства по исполнению международных договоров поручают исполнение таких запросов именно этим компетентным органам, что потенциально снижает длительность исполнения российских запросов.

6. Во избежание случаев направления в компетентные органы иностранных государств запросов о наложении ареста на имущество, которое к моменту поступления запроса уже вышло из собственности подозреваемого, обвиняемого либо лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия, прокурорам следует ориентировать органы предварительного следствия и дознания на необходимость повторных проверок фактов нахождения имущества в собственности этих лиц (либо денежных средств на конкретных счетах в определенных банках) по каналам Росфинмониторинга либо НЦБ Интерпола МВД России перед возбуждением перед судом ходатайства о его аресте, а также перед направлением запроса о правовой помощи.

7. Необходимо учитывать, что компетентными органами некоторых государств (например, Швейцарии) не исполняются запросы о правовой помощи с просьбами сообщить об имеющемся в этом государстве имуществе и банковских счетах того или иного лица без указания какой-либо конкретики относительно его расположения (административно-территориальная единица, населенный пункт, место (орган) регистрации имущества, конкретное банковское или кредитное учреждение и т.д.). Таким образом, при подготовке запросов органы предварительного следствия и дознания совместно с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и другими государственными органами должны получить как можно более полную информацию о таком имуществе.

Однако если запросы о правовой помощи с просьбами сообщить об имеющемся в этом государстве имуществе и банковских счетах того или иного лица без указания какой-либо конкретики относительно его расположения все же направляются, то следует ориентировать органы предварительного

следствия и дознания на включение в данные запросы отдельной просьбы о принятии необходимых предварительных мер (замораживание, арест и др.) с целью предотвращения любых сделок с выявленным имуществом, которое впоследствии может стать объектом запроса об аресте или конфискации. В качестве обоснования рекомендуется приводить ссылки на нормы международных договоров, участниками которых являются как запрашиваемое государство, так и Российская Федерация (например, статьи 11–12 Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, статья 13 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, статья 54 Конвенции ООН против коррупции). При этом следует также учитывать заявления и оговорки запрашиваемых государств к указанным международным договорам.

Такую же просьбу следует включать в запросы о правовой помощи с просьбой представить необходимые сведения и документы (например, банковские) с целью подачи в российский суд ходатайства об аресте того или иного имущества. Это может предотвратить вывод имущества во владение третьих лиц.

8. При составлении запросов о правовой помощи необходимо учитывать особенности законодательства запрашиваемых государств, оперативно и полно предоставлять компетентным органам иностранных государств информацию, требуемую для исполнения российских запросов, при необходимости – дополнять запросы подробными разъяснениями российского законодательства.

Например, некоторые суды Франции рассматривают неуведомление собственников о вынесенных российскими судами решениях об аресте их имущества на территории Франции как нарушение права на защиту. В связи с этим в оказании правовой помощи (аресте имущества) отказывается. Уголовно-процессуальное законодательство России не предусматривает обязанности уведомления обвиняемого и лиц, несущих по закону материальную ответственность за его действия, об аресте принадлежащего им имущества. Кроме того, часто речь идет об обвиняемых, скрывающихся от следствия и находящихся в международном розыске. В то же время эти лица и их представители в силу статей 389¹ и 401² УПК РФ имеют право апелляционного и кассационного обжалования таких судебных постановлений. В соответствии со статьей 389⁵ УПК РФ срок на обжалование может быть восстановлен при наличии уважительных причин его пропуска. Возможность кассационного обжалования не ограничена какими-либо сроками. В связи с этим при составлении запросов во Францию рекомендуется дополнять их разъяснениями относительно возможности реализации собственниками права на обжалование российских судебных постановлений с приложением соответствующих документов и выписок из текстов законодательных актов Российской Федерации.

Иные особенности законодательств запрашиваемых государств могут быть выявлены в рамках работы прокуроров субъектов Российской Федерации по координации, учету, анализу и отчетности в сфере международно-правового сотрудничества в соответствии с пунктом 4.1 приказа Генерального прокурора

Российской Федерации от 12.03.2009 № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации».

9. Ввиду того, что выполнение международных следственных поручений по уголовным делам, как правило, занимает длительное время, целесообразно ориентировать следователей в целях ускорения рассмотрения запросов о правовой помощи направлять второй экземпляр поручения в НЦБ Интерпола МВД России для последующей передачи запрашиваемой стороне по соответствующим каналам. Дипломатическая почта, используемая для официальной пересылки, идет достаточно долго, тогда как по каналам Интерпола поручение передается незамедлительно.

Кроме того, через НЦБ Интерпола МВД России целесообразно представлять дополнительную и уточняющую информацию исполняющей международное поручение стороне.

Возможность направления следственных поручений по каналам НЦБ Интерпола МВД России закреплена в пункте 15 Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола, утвержденной по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации приказом МВД России № 786, Минюста России № 310, ФСБ России № 470, ФСО России № 454, ФСКН России № 333, ФТС России № 971 от 06.10.2006.

В целях признания и исполнения приговора в части возмещения ущерба, причиненного преступлением, Минюст России или Главное управление Минюста России по субъекту Российской Федерации направляют ходатайство о признании и разрешении принудительного исполнения решения в компетентный суд договаривающейся стороны, где решение подлежит исполнению. Надзирающим прокурорам следует проверить своевременность направления таких ходатайств территориальными органами Минюста России, полноту комплекта документов, которые необходимо приложить к такому ходатайству. По результатам рассмотрения ходатайства суд договаривающейся стороны, на территории которой должно быть осуществлено принудительное исполнение, выносит решение о принудительном исполнении или об отказе в признании и исполнении решений.

Помимо специфики, обусловленной процедурой направления запросов о правовой помощи, при надзоре за расследованием уголовных дел рассматриваемой категории следует руководствоваться общими и специальными положениями организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Так, на необходимость принятия исчерпывающих мер по выполнению обязательств и реализации прав, вытекающих из международных договоров Российской Федерации в сфере уголовного судопроизводства, обращено внимание в пункте 1.12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

Осуществляя надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, прокуроры должны руководствоваться приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об

организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», от 12.07.2010 № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства», от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия».

Поскольку возврат из-за рубежа активов является одной из форм возмещения ущерба от преступлений, в работе на данном направлении важно руководствоваться положениями приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 182, МВД России № 189, МЧС России № 153, ФСБ России № 243, СК России № 33, ФСКН России № 129, ФТС России № 800, ФССП России № 220, Росфинмониторинга № 105 от 29.03.2016 «О порядке взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов на досудебной стадии уголовного судопроизводства в сфере возмещения ущерба, причиненного государству преступлениями».

Кроме того, специальными организационно-распорядительными документами, регламентирующими надзорную деятельность прокуроров в сфере возврата из-за рубежа активов, являются приказы от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» и от 19.01.2010 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В целях активизации и учета деятельности по выявлению фактов вывода за рубеж активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений, и их возврату в Российскую Федерацию, а также обеспечения возмещения причиненного ущерба, 01.09.2016 издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 545 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Согласно данному приказу прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур поручено:

добиваться своевременного и полного возмещения причиненного ущерба, принимать исчерпывающие меры по выявлению фактов легализации имущества, полученного при совершении коррупционных преступлений, в том числе путем вывода активов за рубеж;

принять меры к повышению превентивной направленности прокурорского надзора, активизации работы по недопущению причинения ущерба коррупционными правонарушениями, а при наличии ущерба – к

обеспечению его взыскания, в том числе возврату из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур поручено:

лично контролировать организацию надзора за расследованием наиболее актуальных уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, в том числе уголовных дел, по которым установлены факты вывода за рубеж активов, полученных от преступной деятельности;

при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, а также за оперативно-розыскной деятельностью правоохранительных органов обеспечить учет направленных ими международных поручений, ходатайств и запросов о выявлении, об аресте (замораживании), о конфискации и возврате (разделе) из-за рубежа активов, добытых преступным путем и выведенных из Российской Федерации, а также аналогичных поручений, ходатайств и запросов, полученных из компетентных органов иностранных государств; контроль за ходом их рассмотрения; сбор, накопление и анализ статистических и иных данных, связанных с возвратом из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

О результатах этой работы прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур ежеквартально информируют Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

При реализации своих полномочий прокурорам необходимо систематически проводить проверки исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях коррупционной направленности. Особое внимание надлежит обращать на проверку сообщений, поступивших из средств массовой информации, поскольку именно в материалах журналистских расследований нередко содержатся сведения о коррупционных преступлениях, в том числе связанных с легализацией либо выводом за рубеж активов, полученных в результате совершения преступного деяния.

В ходе изучения материалов проверки сообщений о преступлениях коррупционной направленности прокурорам следует акцентировать внимание на полноту и своевременность принимаемых органами предварительного расследования мер, направленных на выявление и возврат находящегося за рубежом имущества, которое в соответствии с законом подлежит конфискации (статья 104¹ УК РФ, статья 115 УПК РФ).

Между тем не единичны случаи, когда, например, при поступлении из Росфинмониторинга либо банковских и иных кредитных учреждений информации, требующей проверки для решения вопроса о наличии либо отсутствии в деянии признаков преступления, следователи принимали решение об отказе в возбуждении уголовного дела без назначения ревизий, документальных проверок, судебно-экономических экспертиз. При выявлении подобных и других нарушений законов прокурорам следует отменять

постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в порядке, предусмотренном частью 6 статьи 148 УПК РФ.

Прокурорам следует иметь в виду, что нередко факты вывода за рубеж активов в результате совершения коррупционных преступлений выявляются не органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, именно следственными органами при производстве следственных действий.

Например, в производстве ГСУ ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области находилось уголовное дело в отношении генерального директора ФГУП «Российский научный центр «Прикладная химия» Ш. по факту злоупотребления им своими полномочиями (по части 1 статьи 201 УК РФ).

При проведении обыска по месту жительства обвиняемого следователем обнаружены и изъяты документы, изучением которых установлено, что при заработной плате около 600 тыс. рублей в год обвиняемый приобрел за 875 тыс. фунтов стерлингов (43,7 млн. рублей) отель, расположенный в Шотландии.

По итогам расследования Ш. осужден и объявлен в международный розыск. На основании запроса об оказании правовой помощи запрет на распоряжение отелем подтвержден судом Шотландии.

Анализ докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации показал, что расследование уголовных дел о коррупционных преступлениях не всегда проводится эффективно: допускаются нарушения требований статей 6¹, 21, 73 УПК РФ, выражающиеся в несоблюдении разумных сроков уголовного судопроизводства, неприятии своевременных мер по изобличению лиц, виновных в совершении преступления, в том числе по установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Вопреки положению пункта 8 статьи 73 УПК РФ следователи не всегда уделяют достаточное внимание доказыванию обстоятельств, подтверждающих, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьей 104¹ УК РФ, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества. Нередко данные обстоятельства влекут невозможность взыскания ущерба, в том числе за счет имущества, обнаруженного за рубежом.

Прокурорам следует учитывать, что комплекс действий по возврату активов должен в первую очередь включать детальное расследование уголовного дела, в ходе которого должностным лицам, осуществляющим предварительное расследование, необходимо:

- собрать и зафиксировать доказательства факта преступления и его связи с вывезенным имуществом (в том числе предикатного преступления и преступления, предусмотренного статьями 174, 174¹ УК РФ);

- определить и оценить полную стоимость имущества, а также выгод, полученных преступником;

- отследить движение имущества (финансовые операции с денежными средствами) как на территории России, так и за ее пределами;

- установить конечных получателей имущества, а также всех причастных к этому лиц, которые могут возместить убытки (дочерние и материнские компании, иные аффилированные лица).

При проверке законности и обоснованности процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия или прекращении уголовного дела (уголовного преследования) прокурорам необходимо проверять законность и обоснованность мер, принимавшихся в отношении активов, полученных в результате совершения противоправного деяния и выведенных за рубеж. С этой целью прокуроры должны устанавливать, направлялись ли в Росреестр, ФНС России, Госавтоинспекцию и другие компетентные органы запросы о наличии имущества, а в банковские и иные кредитные учреждения, а также Росфинмониторинг – запросы о наличии расчетных и иных счетов (вкладов) и движении денежных средств (пункт 1.9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2010 № 11).

Важно убедиться в том, что до приостановления расследования либо прекращения уголовного дела (уголовного преследования) приняты все установленные законом решения в отношении имущества или ценных бумаг, на которые был наложен арест (статьи 115, 115¹ и 116 УПК РФ).

Прокурорам надлежит обращать внимание на то, осуществлялось ли взаимодействие органов предварительного расследования с подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, на всех этапах выявления, ареста и возврата зарубежных активов, использовались ли такие организационно-правовые формы взаимодействия, как следственно-оперативные группы.

При выявлении неполноты проведенного расследования прокурорам следует отменять незаконные и необоснованные постановления о приостановлении предварительного следствия или прекращении уголовного дела (уголовного преследования), на основании пункта 3 части 2 статьи 37 УПК РФ вносить требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при производстве предварительного следствия.

Также нужно обеспечить контроль за производством органами предварительного следствия следственных и иных процессуальных действий, необходимость выполнения которых предусмотрена внесенным требованием об устранении нарушений федерального законодательства, а в случаях формального подхода к устранению выявленных нарушений, в том числе путем частичного выполнения указанных в требовании следственных и процессуальных действий, – принимать меры прокурорского реагирования.

При принятии решения по уголовному делу о преступлении, коррупционной направленности, поступившему с обвинительным заключением, прокурор, помимо решения вопроса о достаточности доказательств, подтверждающих обоснованность обвинения, должен выяснять, предпринимались ли следователем предусмотренные законом меры, направленные на выявление находящихся за рубежом активов, полученных в результате совершения преступления, а также меры по обеспечению возможной конфискации такого имущества. При отсутствии необходимых доказательств, подтверждающих обоснованность обвинения, равно как и при неполноте проведенного расследования, в том числе недостаточности принятых мер по выявлению и обеспечению возможной конфискации находящегося за рубежом имущества, полученного в результате совершения коррупционного

преступления, надлежит возвращать уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 221 УПК РФ.

При направлении в суд уголовных дел, по которым наложен арест на имущество за рубежом, целесообразно организовывать взаимодействие с подразделением прокуратуры, поддерживающим государственное обвинение, с целью соответствующего разрешения в обвинительном приговоре вопросов, связанных с распоряжением арестованным имуществом, в том числе о его конфискации, об обращении на него взыскания, о сохранении ареста, а также о передаче вопроса о размере возмещения гражданского иска для рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства в соответствии с частью 2 статьи 309 УПК РФ.

В случае, если международный запрос не исполнен к моменту окончания предварительного расследования, прокурорам следует проконтролировать включение информации об арестованном российским судом зарубежном имуществе в справки о принятых мерах по обеспечению гражданского иска и возможной конфискации имущества, прилагаемые к обвинительному заключению или обвинительному акту.

Особенности поддержания в суде государственного обвинения по указанной категории уголовных дел

Учитывая повышенную общественную опасность коррупционных преступлений, Генеральный прокурор Российской Федерации предписывает прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов, районов, специализированных прокуратур поручать поддержание государственного обвинения по делам о таких преступлениях наиболее квалифицированным работникам, а по особо значимым делам поддерживать обвинение лично (подпункт 9 пункта 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»).

При этом следует иметь в виду, что по делам о коррупционных преступлениях к особенностям доказывания относится, в числе прочего, предусмотренное пунктом 8 части 1 статьи 73 УПК РФ требование о необходимости установления обстоятельств, подтверждающих, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьей 1041 УК РФ, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества. Данное обстоятельство важно иметь в виду, поскольку решение о конфискации данного имущества может принять только суд и лишь при вынесении обвинительного приговора (часть 1 статьи 1041 УК РФ). При этом в самом приговоре должны быть указаны доказательства, на которых основаны выводы суда о том, что имущество, подлежащее конфискации, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества (пункт 41 статьи 307 УПК РФ).

В силу части 1 статьи 1041 УК РФ принудительному безвозмездному обращению в собственность государства подлежат деньги, ценности и иное имущество, полученные в результате коррупционного преступления, и любые доходы от этого имущества (за исключением имущества и доходов от него,

подлежащих возвращению законному владельцу). Конфискации подлежат также деньги, ценности и иное имущество, в которые имущество, полученное в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы.

Если имущество, полученное в результате совершения преступления, и (или) доходы от него были приобщены к имуществу, приобретенному законным путем, конфискации подлежит та часть этого имущества, которая соответствует стоимости приобщенных имущества и доходов от него (части 2 и 3 статьи 1041 УК РФ).

Прокурорам, участвующим в рассмотрении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, следует способствовать принятию судом законных, обоснованных и справедливых решений.

При подготовке к рассмотрению уголовного дела целесообразно обращать внимание на обстоятельства, свидетельствующие о нахождении за рубежом денежных средств, либо иного имущества, в отношении которых имеются основания полагать, что они получены в результате коррупционных преступлений, а равно доходов от этого имущества.

Государственным обвинителям в ходе судебного разбирательства необходимо активно содействовать установлению находящихся за рубежом денежных средств либо иного имущества, в отношении которых имеются основания полагать, что они получены в результате коррупционных преступлений, а равно доходов от этого имущества с использованием имеющихся полномочий.

В необходимых случаях надлежит ходатайствовать перед судом о принятии в порядке, предусмотренном статьей 115 УПК РФ, мер обеспечения исполнения приговора в части возможной конфискации имущества, гражданского иска, взыскания штрафа, других имущественных взысканий, в том числе и в отношении имущества, находящегося за рубежом.

При поступлении в ходе судебного разбирательства ответов на направленные в ходе предварительного расследования запросы о правовой помощи, содержащих информацию об исполнении в зарубежных государствах решений российских судов об аресте имущества, государственным обвинителям следует заявлять ходатайства о приобщении их к уголовному делу.

При этом нужно иметь в виду, что наличие неисполненных к моменту окончания судебного следствия запросов о правовой помощи с просьбой об аресте зарубежного имущества не препятствуют государственному обвинителю при наличии к тому оснований предложить суду конфисковать такое имущество либо обратиться на него взыскание в целях возмещения вреда, причиненного потерпевшему.

В тех случаях, когда ущерб, причиненный интересам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, не возмещен и гражданский иск не заявлен, несмотря на то, что для этого имеются основания (в том числе и в тех случаях, когда взыскание может быть обращено на находящиеся за рубежом денежные средства либо иное имущество, полученные в результате коррупционных преступлений), необходимо

незамедлительно информировать об этом прокурора, имеющего право на предъявление гражданского иска, при необходимости ходатайствовать перед судом о предоставлении времени для подготовки искового заявления и обоснования своей позиции по иску.

По результатам судебного разбирательства при наличии оснований следует предлагать суду:

удовлетворить исковые требования о возмещении материального ущерба либо признать право на удовлетворение этих требований;

применить конфискацию денежных средств либо иного имущества, полученного в результате коррупционных преступлений (в том числе находящегося за рубежом), доходов от этого имущества;

принять меры обеспечения исполнения приговора в части возможной конфискации имущества, гражданского иска, взыскания штрафа, других имущественных взысканий (в том числе в отношении находящегося за рубежом имущества обвиняемого).

Государственный обвинитель, предлагая суду принять решение о конфискации имущества, должен обосновать свое предложение, ссылаясь на конкретные доказательства того, что деньги, ценности и иное имущество, подлежащие конфискации, получены в результате совершения преступлений или преобразования полученного преступным путем имущества либо являются доходом от него. В тех случаях, когда подлежащее конфискации имущество находится за рубежом, необходимо ссылаться и на материалы дела, содержащие информацию о месте его нахождения, стоимости и т.п.

При этом следует исходить из того, что в соответствии с требованиями статьи 104³ УК РФ при решении вопроса о конфискации имущества в первую очередь должен быть решен вопрос о возмещении вреда, причиненного законному владельцу.

Если у участвующего в судебном разбирательстве прокурора имеются основания полагать, что решение суда о конфискации находящихся за рубежом денежных средств либо иного имущества, полученного в результате коррупционных преступлений, а равно доходов от этого имущества, не будет исполнено (ввиду отсутствия соответствующего международного договора с иностранным государством, сложной международной обстановки либо по иным основаниям), целесообразно предлагать суду на основании статьи 104² УК РФ применить конфискацию денежных средств или иного имущества взамен имущества, подлежащего конфискации. По вопросам возможности исполнения судебного решения в конкретном государстве следует консультироваться с сотрудниками подразделений, осуществляющих международно-правовое сотрудничество.

В тех случаях, когда имеется необходимость определения стоимости находящегося за рубежом имущества, государственный обвинитель вправе заявить ходатайство о привлечении для этого специалиста, занимающегося оценочной деятельностью в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

При установлении фактов непринятия на стадии предварительного расследования мер для обеспечения исполнения приговора в части возможной

конфискации находящегося за рубежом имущества, полученного в результате коррупционного преступления, целесообразно использовать право ходатайствовать о вынесении судом частных постановлений (определений) в порядке части 4 статьи 29 УПК РФ.

Государственным обвинителям, а также вышестоящим прокурорам следует в установленный срок обжаловать незаконные, необоснованные и несправедливые судебные решения по уголовным делам указанной категории, в том числе по мотивам неприменения конфискации имущества, в части, касающейся гражданского иска, решений, вынесенных в порядке, предусмотренном статьей 115 УПК РФ.

О результатах рассмотрения соответствующих уголовных дел, а равно в случае их возвращения судом первой и (или) апелляционной инстанций в порядке, предусмотренном статьей 237 УПК РФ, необходимо незамедлительно информировать прокурора, поручившего поддержание государственного обвинения. В случае указания судом в приговоре на сохранение ареста имущества, находящегося за рубежом, в связи с передачей им вопроса о размере возмещения гражданского иска для рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства согласно части 2 статьи 309 УПК РФ прокурорам следует уведомлять об этом Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации и управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе.

Рекомендуется направлять в подразделения, осуществляющие надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, международно-правовое сотрудничество, обеспечивающие участие в рассмотрении уголовных дел судами, копии вступивших в законную силу итоговых судебных решений, постановленных судами первой и (или) апелляционной инстанции:

устанавливающих факты нахождения за рубежом денежных средств, либо иного имущества, полученных в результате коррупционных преступлений, а равно доходов от этого имущества (в том числе оправдательных приговоров, постановлений о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, об освобождении от уголовной ответственности на основании статьи 76² УК РФ);

о конфискации находящихся за рубежом денежных средств либо иного имущества, полученных в результате коррупционных преступлений, а равно доходов от этого имущества;

о конфискации на основании статьи 104² УК РФ денежных средств либо иного имущества взамен находящихся за рубежом денежных средств либо иного имущества, полученных в результате коррупционных преступлений, а равно доходов от этого имущества;

об удовлетворении гражданского иска либо о признании права на его удовлетворение (в том числе в тех случаях, когда взыскание может быть обращено на находящиеся за рубежом денежные средства либо иное имущество, полученные в результате коррупционных преступлений, а равно доходы от этого имущества);

о наложении, продлении, сохранении ареста в отношении находящихся за рубежом денежных средств либо иного имущества, полученных в результате коррупционных преступлений, а равно доходов от него.

В тех случаях, когда для возврата из-за рубежа денежных средств либо иного имущества, полученных в результате коррупционных преступлений, а равно доходов от этого имущества, требуется обращение в суды с исками о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности ничтожных сделок, об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения, государственные обвинители должны информировать об этом прокурора, имеющего право на обращение с соответствующим иском, направляя ему копии вступивших в законную силу судебных решений, а также подразделения, осуществляющие надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и международно-правовое сотрудничество.

Деятельность прокуроров на стадии исполнения судебных решений, связанных с возвратом активов из-за рубежа

Прокурорам в целях своевременного исполнения судебных решений о возврате из-за рубежа активов, полученных преступным путем, по уголовным делам либо по гражданским делам, вытекающим из уголовных дел, с учетом положений международных договоров во взаимодействии с органами ФССП России надлежит рассматривать возможность направления в компетентные органы иностранных государств запросов об исполнении приговора в части конфискации арестованного имущества, обращения на него имущественных взысканий либо штрафа. При необходимости направления такого запроса следует незамедлительно представлять в Главное управление международно-правового сотрудничества ходатайство о его подготовке с приложением соответствующих материалов (копий приговора и других судебных решений, исполнительного листа и других документов, предусмотренных международными договорами и законодательством запрашиваемого государства).

В случае указания судом в приговоре на сохранение ареста зарубежного имущества и передачу вопроса о размере возмещения гражданского иска для рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства согласно части 2 статьи 309 УПК РФ прокурорам следует, по возможности, контролировать подачу соответствующих исков потерпевшими (в тех случаях, когда основания для предъявления иска прокурором отсутствуют), результаты их рассмотрения, а также принимать необходимые меры по возврату из-за рубежа активов, полученных преступным путем, в рамках законодательства Российской Федерации.

Федеральным законом от 28.05.2001 № 62-ФЗ «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» направление таких ходатайств (запросов) по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел, поручено обеспечивать Министерству юстиции Российской Федерации.

Взыскатели, иные заинтересованные лица должны обращаться в территориальные органы Минюста России. Поступившие в территориальные органы министерства ходатайства проверяются на соответствие требованиям, предъявляемым к оформлению документов, и направляются в зависимости от порядка сношения либо в территориальное учреждение юстиции запрашиваемого государства, либо в Минюст России для последующего препровождения центральному органу иностранного государства с уведомлением лица, обратившегося с ходатайством.

По смыслу Указа Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», и постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» имущество, обращенное в собственность Российской Федерации, в том числе находящееся за рубежом, подлежит передаче Российскому агентству по управлению государственным имуществом, которое должно выступать взыскателем по делам об обращении в доход государства имущества.

В случае бездействия соответствующих органов Росимущества и Минюста России по исполнению решений судов о возвращении активов из-за рубежа прокурорам следует принимать соответствующие меры прокурорского реагирования в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Кроме того, следует иметь в виду, что в случае обращения российским судом взыскания на имущество лица, совершившего преступление, как находящееся за рубежом, так и расположенное в Российской Федерации, необходимо в первоочередном порядке принимать исчерпывающие меры по обращению взыскания на имущество, находящееся в России, поскольку компетентные органы иностранных государств нередко отказывают в возврате зарубежного имущества при наличии возможности возместить ущерб за счет российского имущества лица, совершившего преступление.

Работу на этом направлении следует организовывать в строгом соответствии с требованиями Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» при упреждающем прокурорском надзоре за деятельностью судебных приставов.

Установление средствами прокурорского надзора фактов вывода за рубеж активов в результате совершения коррупционных правонарушений. Деятельность по возврату таких активов из-за рубежа

Практика прокурорского надзора показывает, что не всегда факт выявления за рубежом активов, законность происхождения которых не подтверждена, находящихся в собственности российских физических и юридических лиц, получает уголовно-правовую оценку.

В то же время наличие имущества за пределами Российской Федерации может свидетельствовать о несоблюдении государственными и муниципальными служащими антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений либо может быть использовано для обеспечения уплаты наложенных санкций при выявлении иных коррупционных правонарушений.

Так, в случае обнаружения у лица, на которого распространяются требования Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», находящегося за рубежом имущества, стоимость которого превышает подтвержденный доход семьи такого лица за последние три года, по результатам процедуры контроля за расходами прокурор должен обратиться в суд с иском о взыскании указанного имущества в доход Российской Федерации.

После вынесения соответствующего решения суда его заверенная копия прокурором должна быть направлена в территориальный орган Росимущества, который ведет учет и распоряжается имуществом, обращенным в собственность Российской Федерации.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 18.12.2008 № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» центральным органом Российской Федерации, ответственным за реализацию положений Конвенции ООН против коррупции по гражданско-правовым вопросам, определено Министерство юстиции Российской Федерации.

С учетом изложенного прокурором далее должен осуществляется надзор за своевременностью направления ходатайства Росимущества в территориальный орган Минюста России и полнотой оформления соответствующих документов. О каждом таком судебном решении необходимо незамедлительно уведомлять управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Факт обнаружения активов лица за рубежом может свидетельствовать и о нарушении иных антикоррупционных ограничений и запретов, что даже в случае невозможности взыскания такого имущества будет основанием для увольнения чиновника в связи с утратой доверия.

Кроме того, физические и юридические лица могут быть привлечены к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Обнаруженное у таких лиц имущество за рубежом может быть использовано для обеспечения взыскания наложенных судом штрафов.

Порядок получения правовой помощи по делам об административных правонарушениях от иностранных государств урегулирован в главе 29.1 КоАП РФ. Так, при необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, через уполномоченные государственные органы, направляет запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу или в орган иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации или на началах взаимности.

Помимо органов, указанных в части 2 статьи 29.1.1 КоАП РФ, органы, осуществляющие межгосударственное взаимодействие по административным

делам, могут быть предусмотрены международным договором. В таких случаях запрос направляется через органы, установленные международным договором.

Содержание и форма запроса о правовой помощи по административным делам подробно урегулированы в статье 29.1.2 КоАП РФ.

Следует учитывать, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 27.1 КоАП РФ, могут применяться в иностранном государстве, только если это специально оговорено в международном договоре.

Среди источников получения прокурорами информации о владении российскими физическими и юридическими лицами активами за рубежом следует отметить:

данные ФНС России о наличии у физических и юридических лиц счетов за рубежом;

данные МВД России, в том числе полученные по каналам НЦБ Интерпола;

данные ФТС России о совершении юридическими лицами сделок с нерезидентами и о признаках валютных нарушений;

данные Росфинмониторинга о сомнительных операциях, совершенных с выводом денежных средств за рубеж;

материалы Счетной палаты Российской Федерации о выявленных нарушениях при расходовании бюджетных средств;

данные материалов оперативно-розыскной деятельности, процессуальных проверок и уголовных дел (в том числе в отношении лиц, причастность которых к совершению преступлений не подтверждена);

сведения, опубликованные в средствах массовой информации;

сведения, содержащиеся в поступивших в органы прокуратуры обращениях граждан и организаций.

Важно иметь в виду, что во многих странах информация о собственнике недвижимого имущества является открытой и может быть получена путем поиска на сайтах уполномоченных органов иностранных государств в сети «Интернет». В частности, такие сведения представляются органами власти рядом штатов США.

Для выявления указанных фактов целесообразно использовать заключенные Генеральной прокуратурой Российской Федерации соглашения с Росфинмониторингом от 11.12.2015 № СД-18-15 (с Протоколом от 01.02.2016 № прт-86-13-16/18), с МВД России от 21.03.2016 № СД-1-16 и с ФНС России от 14.02.2014 № СД-1-14 (с Протоколом № 1 от 21.12.2015 № прт-86-167-15).

§ 4. Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности

Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности предусмотрено статьей 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные

органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Эта деятельность осуществляется в соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 23.06.2011 № 180 «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

На необходимость непосредственного участия прокуроров в правотворческом процессе, активного использования права законодательной инициативы указано также в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» (пункт 3.1).

Данному вопросу посвящены информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 13.04.2015 № 74/1-07-2015 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами местного самоуправления», от 03.06.2015 № ИСУБ-22-8103-15 «Об использовании прокурорами субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы» и от 14.07.2015 № 22-45-85-15/320 «О результатах обобщения предложений прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур о совершенствовании федерального законодательства».

Правотворческая деятельность осуществляется прокурорами на основе мониторинга федерального и регионального законодательства и в рамках надзорной практики.

Реализация антикоррупционной политики и устранение коррупциогенных факторов определены в качестве самостоятельной цели мониторинга правоприменения в Положении о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657, что получило отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 23.06.2011 № 180 «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

Осуществление функции мониторинга законодательства субъекта Российской Федерации и правоприменительной практики в области

противодействия коррупции отделами по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратур субъектов Российской Федерации предусмотрено Типовым положением об отделе по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 03.08.2015 № 407 (пункт 2.3).

Типовым положением также предусмотрено участие отделов в правотворческой деятельности во взаимодействии с другими подразделениями прокуратуры субъекта Российской Федерации, подготовка в установленном порядке предложений по совершенствованию законодательства.

Следует отметить, что законодательство о противодействии коррупции является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей законодательства. При этом правовое регулирование в данной сфере осуществляется на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном, что требует постоянного анализа принимаемых на федеральном уровне нормативных правовых актов с целью выявления необходимости инициирования принятия региональных или муниципальных правовых актов или внесения в них изменений в развитие федерального законодательства.

Так, Федеральным законом от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» федеральные законы от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» дополнены положениями, регламентирующими соблюдение депутатами, членами выборных органов местного самоуправления, выборными должностными лицами местного самоуправления, гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими названные должности, антикоррупционных обязанностей и запретов.

В соответствии с нормами указанного федерального закона проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых перечисленными категориями лиц, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В связи с этим необходимо инициировать принятие указанных законов и обеспечить контроль за их соответствием федеральному законодательству.

Организация и координация правотворческой деятельности в прокуратурах субъектов Российской Федерации возлагаются на старших помощников прокуроров субъектов Российской Федерации по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами, органами местного самоуправления (далее – старшие помощники).

Порядок взаимодействия старших помощников с подразделениями прокуратур субъектов Российской Федерации при мониторинге правоприменения определен пунктами 5.1, 5.2, 5.5 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 (далее – Положение), и заключается в следующем.

В связи с разработкой проектов нормативных правовых актов и подготовкой заключений на поступившие проекты старшие помощники вправе запрашивать в подразделениях информацию о правоприменительной практике, проблемных вопросах правоприменения и иную информацию, необходимую для обоснования предлагаемых изменений в законодательстве или отсутствия потребности в них.

Подразделения по своей инициативе или по запросу старшего помощника подготавливают и направляют ему аналитические и иные материалы о состоянии правоприменительной практики и потребностях совершенствования законодательства.

При этом на старших помощников прокуроров Положением возлагаются следующие основные задачи:

- обеспечение участия прокуратуры в разработке региональных нормативных правовых актов;

- подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства;

- организация постоянного представительства прокуратуры в органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

- обеспечение участия представителей прокуратуры в рассмотрении органами государственной власти субъекта Российской Федерации протестов и представлений прокуратуры;

- инициирование принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, необходимых для реализации федеральных законов;

- предотвращение принятия законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Выполнение этих задач обеспечивается путем:

- внесения предложений в планы подготовки нормативных правовых актов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- внесения законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы либо направлением законопроектов в органы, обладающие этим правом;

- участия в рабочих группах, заседаниях комитетов и комиссий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке проектов нормативных правовых актов;

изучения проектов нормативных правовых актов, подготовки и направления замечаний и предложений (заключений) в случае несоответствия проектов нормативных правовых актов федеральному и региональному законодательству, наличия коррупциогенных факторов и нарушений правил юридической техники;

ведения реестра изученных проектов нормативных правовых актов, направленных замечаний и предложений, а также результатов их рассмотрения;

участия в заседаниях законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии нормативного правового акта;

информирования подразделения прокуратуры, осуществляющего надзор за исполнением законодательства, о принятии акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

В целях исключения дублирования в работе подразделений целесообразно регламентировать порядок их взаимодействия между собой и со старшими помощниками, а также организовать систематический обмен материалами и сведениями, касающимися мониторинга нормативных правовых актов и потребностей совершенствования регионального законодательства.

О вопросах, требующих решения на федеральном уровне, необходимо информировать управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в докладной записке, предусмотренной подпунктом 9 пункта 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (письмо № 86/3-44-2016/Ип10569-16 от 14.10.2016).

Участие прокуроров в правотворческой деятельности при реализации надзорных полномочий регламентировано приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Согласно данному приказу необходимо обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан, для чего следует запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам.

В случаях отклонения замечаний прокуроров на проекты законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, необходимо направлять информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа), главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, для использования ими права отклонить законы,

муниципальные нормативные правовые акты, принятые соответствующими представительными органами власти.

Также необходимо организовать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты и реагировать на все факты принятия в регионах иных нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, путем принесения протестов.

Кроме того, приказом предусмотрено проведение сверки действующих нормативных правовых актов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в течение месяца с момента изменения федерального законодательства.

В случае длительного непринятия представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации предусмотренных федеральным законодательством нормативных правовых актов следует вносить представления об устранении нарушений закона, предложения об изменении, дополнении, отмене нормативных правовых актов на основании статьи 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» либо использовать имеющееся у прокуроров право законодательной инициативы.

§ 5. Международное сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации в области противодействия коррупции

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводится значительная работа в рамках международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией, в том числе по обеспечению участия Российской Федерации в обзорном механизме Конвенции ООН против коррупции, в деятельности Группы государств против коррупции (ГРЕКО), Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, Межгосударственного совета по противодействию коррупции в рамках Содружества Независимых Государств (МСПК), Международной ассоциации антикоррупционных органов (МААО) и на других международных форумах.

Конвенция ООН против коррупции (далее - Конвенция) является первым глобальным инструментом в области борьбы с коррупцией, имеющим обязательную юридическую силу. Она принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 58/4 от 31 октября 2003 г. и вступила в силу 14 декабря 2005 г. Россия подписала ее в числе первых в декабре 2003 г. и ратифицировала 8 марта 2006 г.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 декабря 2008 г. № 1799 Генеральная прокуратура Российской Федерации определена органом, ответственным за реализацию положений Конвенции по всем вопросам взаимной правовой помощи, за исключением гражданско-правовых вопросов.

Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации на постоянной основе принимают активное участие в работе Конференции

государств – участников Конвенции, деятельности Межправительственной рабочей группы по обзору хода выполнения Конвенции, Межправительственной рабочей группы по предупреждению коррупции и Межправительственной рабочей группы по возвращению активов.

В ходе данных мероприятий обсуждаются передовые методы противодействия коррупции, вопросы предупреждения, выявления и пресечения легализации доходов от преступлений коррупционной направленности, укрепления международного сотрудничества в принятии мер по возвращению активов.

На полях указанных заседаний обсуждается также работа механизма обзора хода осуществления государствами – участниками положений Конвенции в целом, результаты проведенных оценок выполнения странами положений Конвенции.

В 2013 году в отношении Российской Федерации завершен первый цикл механизма обзора выполнения глав III «Криминализация и правоохранительная деятельность» и IV «Международное сотрудничество» Конвенции, по итогам которого подготовлен доклад, опубликованный на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет.

По оценке экспертов ООН, российское законодательство и практика его применения в целом соответствуют глобальным антикоррупционным стандартам.

На 6-ой сессии Конференции государств – участников Конвенции (ноябрь 2015 г.) было объявлено о запуске второго цикла механизма обзора хода осуществления глав II «Меры по предупреждению коррупции» и V «Меры по возвращению активов» Конвенции.

По итогам жеребьевки, состоявшейся 17.06.2016 в Управлении ООН по наркотикам и преступности (далее - УНП ООН) в Вене (Австрия), Российская Федерация совместно с Палестиной приступили к проведению обзора выполнения положений глав II и V Конвенции Республикой Молдова.

Также, по результатам жеребьевки, состоявшейся уже 16.06.2017 в УНП ООН в Вене (Австрия), государства – участники КПК Албания и Зимбабве определены государствами, которые будут обозревать Российскую Федерацию в 2017 году на предмет имплементации в законодательство положений глав II и V Конвенции.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации в рамках совместного проекта с УНП ООН организует обучающие семинары для правительственных экспертов и контактных лиц из различных стран, участвующих в механизме обзора выполнения Конвенции.

Впервые подобный семинар организован в 2012 году. В нем приняли участие представители стран СНГ, Центральной и Восточной Европы. Результаты семинара получили высокую оценку со стороны как его участников, так и со стороны представителей УНП ООН.

Очередной семинар прошел на базе Генеральной прокуратуры Российской Федерации в июне 2013 г. География международного сотрудничества была существенно расширена: обучение прошли 26

правительственных экспертов из 22 стран Европы, СНГ, а также Африки, Азии и Латинской Америки.

В декабре 2014 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации во взаимодействии с УНП ООН проведены трехдневные региональные обучающие курсы для экспертов, участвующих в обзоре выполнения Конвенции. В работе курсов приняли участие представители Администрации Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, УНП ООН и Всемирного Банка, а также эксперты из Брунея, Ботсваны, Восточного Тимора, Вьетнама, Ирана, Малайзии, Монголии, Казахстана, Танзании, Замбии, Филиппин и Южной Кореи.

В период с 25 по 27 апреля 2017 г. в Генеральной прокуратуре Российской Федерации прошли уже четвертые по счету подготовительные курсы для контактных лиц и правительственных экспертов, участвующих в механизме обзора хода выполнения Конвенции.

Участие в них приняли эксперты из Антигуа и Барбуды, Греции, Гвинеи-Биссау, Вьетнама, Джибути, Египта, Камеруна, Кении, Лаоса, Мавритании, Мьянмы, Островов Кука, Словении, Свазиленда, Судана, Таджикистана, Танзании, Уругвая, Палестины, Федеративных Штатов Микронезии и Центральноафриканской Республики.

Кроме того, обучение прошли эксперты из Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ФСБ России, МВД России, Следственного комитета Российской Федерации, МИДа России, Росфинмониторинга и Минтруда России.

В ходе курсов эксперты изучили требования к внедрению в законодательство стран положений глав II «Меры по предупреждению коррупции» и V «Меры по возвращению активов» Конвенции, ознакомились с национальным опытом участия государств-участников Конвенции в I и II циклах механизма обзора, провели практические занятия по заполнению вопросника, разработанного для II цикла, рассмотрели порядок проведения согласительных процедур и организации телеконференций, составления проектов отчета о самооценке и оценке, выполнили интерактивные упражнения, составили пробные итоговые материалы, провели групповые занятия с индивидуальными сессиями, тренингами и «круглым столом» по результатам семинара. Также участники обменялись своими собственными национальными наработками в области противодействия коррупции и опытом участия их государств в других оценочных механизмах.

~ ~ ~

Генеральная прокуратура Российской Федерации в качестве головного ведомства выполняет задачи по обеспечению участия России в работе Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

Российская Федерация вступила в ГРЕКО 1 февраля 2007 г. после ратификации **Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию**.

С 2009 года российскую делегацию в ГРЕКО возглавляет первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Буксман А.Э. В

состав российской делегации также входят заместитель начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Юсуфов А.Ш., который одновременно является членом Бюро ГРЕКО и представитель Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.

После присоединения к ГРЕКО в отношении России проведены совмещенные первый и второй раунды оценки, в ходе которых исследовались различные аспекты деятельности специализированных органов страны, занимающихся предупреждением и пресечением коррупции (независимость этих органов, их компетенция, достаточность ресурсного и иного обеспечения, эффективность работы), вопросы обоснованности и объема предоставления отдельным категориям должностных лиц иммунитетов от уголовного преследования, а также особенности национального законодательства и правоприменительной практики по вопросам выявления, изъятия и конфискации доходов и иного имущества, полученных от коррупции, предупреждения коррупции в системе государственного управления, ответственности юридических лиц за коррупционные преступления, совершаемые в их интересах. Рассматриваемые раунды оценки успешно завершены Россией в 2012 году.

В этом же году в отношении Российской Федерации завершен анализ по третьему раунду оценки по темам «Криминализация преступных деяний» и «Прозрачность финансирования политических партий». В принятом на пленарном заседании ГРЕКО в марте 2012 г. докладе по итогам данного раунда в адрес Российской Федерации высказана 21 рекомендация, 9 из которых по первой теме и 12 по второй. При этом многие из них предполагали не просто выполнение одного или нескольких мероприятий, а фактически – целую реформу в той или иной области.

Во исполнение рекомендаций ГРЕКО Генеральной прокуратурой Российской Федерации была развернута масштабная работа, к которой были подключены все заинтересованные органы государственной власти и общественные институты.

В результате принят ряд нормативных правовых актов, в том числе предусматривающих изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, законодательство о политических партиях и выборах различного уровня, издано постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», Генеральной прокуратурой Российской Федерации и другими органами разработано значительное количество организационно-распорядительных и инструктивных документов.

Вопросы, связанные с реализацией рекомендаций ГРЕКО, регулярно по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации рассматривались на заседаниях президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

В октябре 2016 г. в г. Страсбурге (Франция) состоялось 73-е пленарное заседание ГРЕКО, на котором принят отчет о выполнении Российской Федерацией рекомендаций по итогам третьего раунда оценки ГРЕКО. Согласно

отчету, полностью выполненными признаны 11 рекомендаций, частично выполненными – 10, невыполненных рекомендаций не осталось.

Работа по выполнению оставшихся рекомендаций ГРЕКО продолжается.

Кроме того, в 2016 году в отношении Российской Федерации начато проведение четвертого раунда оценки по теме «Предупреждение коррупции среди парламентариев, судей и прокуроров».

Оценочный визит экспертов ГРЕКО в Российскую Федерацию в рамках данного раунда состоялся в марте 2017 г.

Важной составляющей участия России в работе ГРЕКО является деятельность российских экспертов при проведении оценок, принятии страновых докладов и отчетов о выполнении рекомендаций.

Российские эксперты проводили оценки и выступали в роли докладчиков в отношении Австрии, Андорры, Беларуси, Германии, Испании, Румынии и других государств.

Ежегодно представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации принимают участие в четырех пленарных заседаниях ГРЕКО и четырех заседаниях Бюро ГРЕКО.

~ ~ ~

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок принята Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 г. Россия присоединилась к указанной Конвенции 1 февраля 2012 г.

Главным ведомством, ответственным за работу российской делегации в Рабочей группе ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц и выполнение ее рекомендаций, определено Министерство юстиции Российской Федерации.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в части компетенции проводится работа по выполнению отдельных рекомендаций Рабочей группы ОЭСР, в связи с чем принят ряд организационных внутриведомственных мер.

Так, в целях выполнения рекомендаций Рабочей группы ОЭСР, касающихся обеспечения ресурсов специально для выявления, расследования и уголовного преследования подкупа иностранных должностных лиц, определения специализированных подразделений, ответственных за рассмотрение дел указанной категории, эффективного сотрудничества между прокурорами и следователями, Генеральным прокурором Российской Федерации издан ряд организационно-распорядительных документов, определяющих полномочия и обязанности по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц.

Во исполнение рекомендаций Рабочей группы ОЭСР, касающихся обеспечения специализации в органах прокуратуры, а также регулярного обучения прокуроров специально по вопросам подкупа иностранных должностных лиц, скорректированы программы обучения Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Кроме того, внесены изменения в форму федерального статистического наблюдения и ведомственную статистическую отчетность в части отражения

сведений о количестве преступлений, связанных с подкупом иностранных должностных лиц.

Участие Генеральной прокуратуры Российской Федерации в деятельности Рабочей группы ОЭСР обеспечивается посредством направления представителя в составе делегации Российской Федерации для участия в международных мероприятиях, проводимых в рамках Рабочей группы ОЭСР, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации.

~ ~ ~

Генеральная прокуратура Российской Федерации участвует в деятельности **Межгосударственного совета по противодействию коррупции** (МСПК) в рамках СНГ.

Соглашение об образовании МСПК подписано 25 октября 2013 г. шестью государствами СНГ (Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Армения, Кыргызская Республика и Республика Таджикистан) и вступило в силу 17 октября 2014 г. для Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, которыми выполнены необходимые внутригосударственные процедуры. В 2017 году Армения также завершила выполнение всех необходимых внутригосударственных согласований по ратификации указанного Соглашения и стала полноценным членом МСПК.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 февраля 2014 г. № 104 членом Межгосударственного совета по противодействию коррупции определен Генеральный прокурор Российской Федерации Чайка Ю.Я.

Основными задачами МСПК являются: определение приоритетных направлений сотрудничества и принятие совместных эффективных мер противодействия коррупции; оценка выполнения антикоррупционных обязательств государств-участников Соглашения; содействие сближению и гармонизации национального антикоррупционного законодательства государств-участников; разработка предложений по совершенствованию правовой базы сотрудничества государств-участников в сфере противодействия коррупции; координация взаимодействия компетентных органов государств-участников, а также заинтересованных органов СНГ по вопросам противодействия коррупции; обеспечение реализации принятых в рамках Содружества документов в сфере противодействия коррупции. МСПК подотчетен в своей деятельности Совету глав государств Содружества Независимых Государств. Заседания МСПК проводятся ежегодно.

Во исполнение решения МСПК «Об очередном заседании Межгосударственного совета по противодействию коррупции» от 19.11.2015, а также пункта 1 плана работы МСПК на 2017 год принято решение провести очередное заседание МСПК 27 сентября 2017 г. в г. Казани (Республика Татарстан, Российская Федерация).

~ ~ ~

Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации на постоянной основе принимают участие в мероприятиях **Международной**

ассоциации антикоррупционных органов (МАОО), в том числе в заседаниях Исполнительного комитета МАОО и на обучающих курсах.

МАОО создана в 2006 году и представляет собой неправительственную организацию. В ходе первой ежегодной Конференции и Общего собрания МАОО (22–26 октября 2006 г., Пекин, Китай) утвержден Устав МАОО, определяющий основные направления ее деятельности, а именно: способствование имплементации в законодательство стран положений Конвенции ООН против коррупции, оказание помощи государствам в противодействии коррупции, налаживание международного сотрудничества в данной области и обмен передовыми антикоррупционными практиками.

МАОО объединяет порядка 300 антикоррупционных организаций различных стран и насчитывает около 2 тыс. представителей этих организаций, которые имеют практический опыт в борьбе с коррупцией.

В МАОО создан Исполнительный комитет для решения организационных вопросов, членом которого с 2016 года является начальник управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русецкий А.Е.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации принимает участие в проводимых МАОО обучающих семинарах по вопросам противодействия коррупции.

~ ~ ~

Перспективной «площадкой» международного антикоррупционного сотрудничества является **БРИКС**. В соответствии с пунктом 7 перечня поручений Президента Российской Федерации от 18 сентября 2014 г. № Пр-2214 МИД России ведет работу по созданию полноценного антикоррупционного формата БРИКС и его наполнению конкретным содержанием.

В 2015 году решением лидеров стран БРИКС создана Антикоррупционная рабочая группа БРИКС, в деятельности которой активное участие принимают представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В качестве основных форм деятельности Антикоррупционной рабочей группы БРИКС определены реализация совместных образовательных программ для должностных лиц по вопросам противодействия коррупции, проведение антикоррупционных семинаров и конференций, обеспечение практического взаимодействия между компетентными органами и обмена опытом, расширение использования уголовно-правовых и иных средств в сотрудничестве в целях борьбы с коррупцией и возврата активов.

Кроме того, представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации в составе российской делегации, возглавляемой МИДом России, с 2016 года принимают участие в заседаниях **Антикоррупционной рабочей группы «Группы двадцати»**, на которых обсуждаются такие актуальные проблемы международного сотрудничества в области противодействия коррупции, как возврат активов от коррупционной деятельности, обеспечение прозрачности бенефициарного владения юридическими лицами, роль бизнеса и

гражданского общества в борьбе с коррупцией, международное взаимодействие по гражданским и административным делам, честность и неподкупность в государственном секторе, реализация положений антикоррупционных конвенций ООН и ОЭСР, борьба с коррупцией в таможенных органах и другие.

~ ~ ~

На базе Генеральной прокуратуры Российской Федерации функционирует **национальный контактный пункт по обеспечению практического международного сотрудничества по выявлению, аресту, конфискации и возвращению активов, полученных в результате коррупционной деятельности.**

Генеральная прокуратура Российской Федерации является центральным органом, осуществляющим международное сотрудничество по уголовным делам.

В 2016 году в компетентные органы иностранных государств направлено 54 запроса о правовой помощи по уголовным делам о коррупционных преступлениях, расследуемым правоохранительными органами Российской Федерации. Исполнен 51 российский запрос (с учетом ранее направленных). Из компетентных органов иностранных государств поступило 34 запроса о правовой помощи по уголовным делам названной категории. Российскими правоохранительными органами исполнен 41 иностранных запрос (с учетом ранее поступивших).

В 2016 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации рассмотрено 11 запросов о выдаче из России лиц для привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности, поступивших от компетентных органов зарубежных стран. По результатам рассмотрения все запросы удовлетворены. За указанный период Генеральной прокуратурой Российской Федерации в компетентные органы зарубежных государств направлено 45 запросов о выдаче в Россию лиц для привлечения к уголовной ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности. По результатам рассмотрения 8 российских запросов были удовлетворены, в удовлетворении 4 российских запросов отказано.

В целях повышения эффективности международного сотрудничества Генеральная прокуратура Российской Федерации заключает двусторонние и межведомственные соглашения о взаимодействии с компетентными органами других государств, а также двусторонние программы сотрудничества. Договоренности, в частности, предусматривают возможность установления прямых контактов на рабочем уровне, в том числе на стадии подготовки и исполнения запросов о выдаче и правовой помощи по конкретным делам, а также обмен опытом и своевременной практикой. Большинство заключенных соглашений включают вопросы противодействия коррупции.

В рамках **двустороннего сотрудничества** Российской Федерацией заключено более 30 договоров о выдаче и свыше 40 договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, в том числе в области противодействия коррупции.

В целях повышения эффективности международного сотрудничества Генеральная прокуратура Российской Федерации заключает двусторонние и межведомственные соглашения о взаимодействии с компетентными органами других государств, а также двусторонние программы сотрудничества. Договоренности, в частности, предусматривают возможность установления прямых контактов на рабочем уровне, в том числе на стадии подготовки и исполнения запросов о выдаче и правовой помощи по конкретным делам, а также обмен опытом и своевременной практикой. Большинство заключенных соглашений включают вопросы противодействия коррупции.

В настоящее время Генеральной прокуратурой Российской Федерации подписано 79 соглашений и иных договоренностей с прокуратурами и другими компетентными органами 67 иностранных государств о сотрудничестве. Круг этих государств постоянно расширяется.

Перспективным направлением международного сотрудничества в рамках БРИКС является взаимодействие по вопросам возврата из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных правонарушений гражданско-правового, административного и уголовного характера.

Проблема возврата из-за рубежа активов в России рассматривается на высоком политическом уровне. В апреле 2017 г. этой проблеме было посвящено заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, на котором принято решение о разработке проектов нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения реализации Генеральной прокуратурой Российской Федерации функции уполномоченного органа по выявлению, аресту и возвращению из иностранных юрисдикций активов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности.

Одной из инициатив Российской Федерации, рассматривавшихся на заседаниях Антикоррупционной рабочей группы БРИКС и других площадках, является разработка универсальной конвенции по вопросам возврата активов, полученных в результате совершения преступлений и иных правонарушений.

Российская Федерация рассматривает международное антикоррупционное сотрудничество как важнейшее направление своей внешнеполитической деятельности и стремится всемерно укреплять и расширять его.

О достижениях Российской Федерации в области противодействия коррупции можно ознакомиться подробнее на сайте: www.genproc.gov.ru/anticor.

ПРИЛОЖЕНИЕ**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПРИКАЗ****от 29 августа 2014 г. № 454****ОБ ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ****Список изменяющих документов**

(в ред. Приказов Генпрокуратуры России от 01.07.2015 № 346,
от 25.05.2016 № 309, от 01.09.2016 № 545, от 09.03.2017 № 153)

В целях обеспечения действенного прокурорского надзора, учитывающего требования законодательства и международных обязательств Российской Федерации в области противодействия коррупции, а также эффективной координации деятельности правоохранительных органов в этой области, с учетом приоритетности данного направления прокурорской деятельности, руководствуясь статьей 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур рассматривать коррупцию как одну из системных угроз безопасности Российской Федерации и принять меры к усилению борьбы с ней и активизации работы по выявлению и пресечению злоупотреблений служебными полномочиями.

Важнейшей задачей надзорной деятельности считать своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий, минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

2. Управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

1) систематически проводить в поднадзорных органах проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе в части соблюдения установленных обязанностей, запретов и ограничений, уделяя особое внимание:

исполнению требований законодательства о представлении служащими и иными лицами, на которых возложена эта обязанность, достоверных и полных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о предотвращении и урегулировании конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, а также подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений).

В ходе проводимых проверок принимать надлежащие меры к обеспечению неотвратимости ответственности за совершенное коррупционное правонарушение;

2) регулярно, при необходимости с привлечением Федеральной антимонопольной службы, ее территориальных органов, а также других государственных органов осуществлять проверки соблюдения антикоррупционного законодательства, в том числе регламентирующего вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов, уведомления о склонении к совершению коррупционных правонарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Принимать исчерпывающие меры превентивного характера, направленные на обеспечение прозрачности, эффективности и результативности закупочной деятельности. В случае причинения ущерба в результате коррупционного правонарушения добиваться его возмещения;

3) руководствуясь методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, и положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», проводить на постоянной основе данную работу, результаты которой анализировать и обобщать не реже одного раза в полугодие;

4) повышенное внимание уделять вопросам соблюдения организациями требований статьи 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Принять дополнительные меры по обеспечению неотвратимости ответственности юридических лиц, виновных в совершении правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

5) активно использовать полномочие по обращению в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы;

6) при осуществлении прокурорского надзора первоочередными задачами считать защиту лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов, оказание им бесплатной

юридической помощи в порядке, предусмотренном действующим законодательством, а также защиту имущественных прав граждан, организаций и государства в случае нарушения их прав в результате совершения коррупционных правонарушений;

6.1) добиваться своевременного и полного возмещения причиненного ущерба, принимать исчерпывающие меры по выявлению фактов легализации имущества, полученного при совершении коррупционных преступлений, в том числе путем вывода активов за рубеж;

(пп. 6.1 введен Приказом Генпрокуратуры России от 01.09.2016 № 545)

7) при осуществлении прокурорского надзора принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению фактов злоупотребления служебными (должностными) полномочиями с целью получения выгоды имущественного характера, дачи и получения взяток, коммерческого подкупа, иных коррупционных преступлений, нарушений запретов, обязанностей и ограничений, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», совершаемых государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, либо в отношении данных лиц в период организации и проведения избирательных кампаний; обеспечивать объективное и всестороннее рассмотрение обращений граждан и организаций о таких фактах;

8) ежеквартально проводить в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проверки соблюдения законности при получении и документировании информации о коррупционной деятельности, при принятии решений по ее проверке и последующей реализации в делах оперативного учета. В целях обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина активнее использовать полномочия по восстановлению нарушенных в ходе оперативно-розыскной деятельности прав и законных интересов физических и юридических лиц, возмещению причиненного вреда.

Надзирая за законностью оперативно-розыскной деятельности, особое внимание уделять полноте принимаемых правоохранительными органами мер по выявлению и пресечению преступлений, представляющих большую общественную опасность, совершенных высокопоставленными должностными лицами;

8.1) надзирая за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, акцентировать внимание на уголовных делах о преступлениях, связанных с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок.

Повышенное внимание уделять обеспечению соблюдения требований закона о недопустимости воздействия в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, иных органов, средств массовой информации, их

представителей, должностных лиц на сотрудников органов предварительного расследования в целях оказания влияния на принимаемые ими решения или воспрепятствования в какой-либо форме их деятельности, а также обеспечению соблюдения принципа свободы оценки доказательств;

9) в ходе осуществления надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности следить за соблюдением разумных сроков уголовного судопроизводства и полнотой мер, принимаемых по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений, а также придавать значение полноте принимаемых органами расследования мер по установлению и аресту имущества, на которое может быть обращено взыскание в целях обеспечения исполнения приговора, в том числе возможной конфискации имущества;

10) при поддержании государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности во всех случаях, когда хотя бы одно из совершенных деяний относится к преступлениям, предусмотренным пунктом "а" части первой статьи 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, предлагать судам применение конфискации имущества.

Предлагая наказание виновному в виде штрафа, кратного сумме взятки или коммерческого подкупа, учитывать имущественное положение подсудимого, при наличии данных о невозможности оплаты штрафа ориентировать суды на назначение иного наказания.

С учетом конкретных обстоятельств уголовного дела и личности виновного, при наличии условий, указанных в части 3 статьи 47 Уголовного кодекса Российской Федерации, высказывать мнение о возможности назначения подсудимому дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3. Управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в соответствии с Положением об управлении и иными организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации:

1) координировать деятельность подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в области противодействия коррупции, в том числе по реализации мероприятий, определенных Национальным планом противодействия коррупции. На основе анализа собственной надзорной деятельности и полученной от других подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации и нижестоящих прокуратур информации осуществлять с привлечением подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации подготовку информационно-аналитических и других материалов, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции и Календарным планом работы президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, а также разработку мероприятий по совершенствованию прокурорского надзора;

2) систематически, при необходимости с привлечением иных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации проверять исполнение законодательства о противодействии коррупции в федеральных

органах исполнительной власти, государственных корпорациях, иных органах (организациях), на служащих (работников) которых в соответствии с требованиями Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» распространяются установленные данным Федеральным законом ограничения, запреты и обязанности;

3) контролировать работу прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур по осуществлению надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, обеспечить организационное и методическое руководство такой деятельностью, проверять организацию прокурорского надзора за исполнением законодательства в указанной области;

4) регулярно обсуждать проблемы правоприменительной практики и межведомственного взаимодействия в области противодействия коррупции на заседаниях межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции;

5) инициировать обсуждение наиболее актуальных вопросов на Координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации;

6) на систематической основе проводить обобщение и анализ работы по рассмотрению обращений граждан и организаций по фактам коррупции;

7) принимать участие и обеспечивать работу российской делегации в Группе государств против коррупции (ГРЕКО), способствовать реализации выработанных ГРЕКО рекомендаций;

8) проводить работу по обеспечению имплементации положений Конвенции ООН против коррупции;

9) совместно с Главным управлением международно-правового сотрудничества обеспечивать взаимодействие Генеральной прокуратуры Российской Федерации с международными органами и организациями, а также с органами, организациями и учреждениями иностранных государств по вопросам противодействия коррупции, в том числе возврату из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений;

10) оказывать правоохранительным органам иностранных государств практическую помощь в разработке мер по предупреждению коррупции;

11) принимать участие в работе Национального контактного пункта по обеспечению практического международного сотрудничества по выявлению, аресту, конфискации и возвращению активов, полученных в результате коррупционной деятельности;

12) в целях дальнейшего совершенствования законодательства о противодействии коррупции вносить в установленном порядке предложения об изменении и дополнении названного законодательства.

4. Главным управлениям и управлениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуре, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации к 25 января представлять в пределах своей компетенции в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции основанную на результатах своей непосредственной надзорной деятельности информацию (за исключением

Главного уголовно-судебного управления, Главной военной прокуратуры и Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которым представлять обобщенную информацию) по итогам года для подготовки доклада Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах работы органов прокуратуры в области противодействия коррупции, в том числе по вопросам:

надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при выявлении преступлений, возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности;

поддержания государственного обвинения по таким уголовным делам;

деятельности координационных совещаний, создание и функционирование которых предусмотрено статьей 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;

результатов работы правоохранительных органов по борьбе с коррупционными проявлениями.

5. Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

1) с целью получения данных о коррупционных проявлениях наладить и поддерживать деловое взаимодействие с общественными организациями, средствами массовой информации, субъектами предпринимательской деятельности. Безотлагательно организовывать проверки сведений о коррупционных правонарушениях и принимать по ним решения о привлечении виновных к установленной законом ответственности, в том числе о привлечении юридических лиц к административной ответственности. Систематически анализировать работу по рассмотрению обращений граждан и организаций по фактам коррупции;

2) в целях совершенствования деятельности по выявлению преступлений коррупционной направленности 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;

3) усилить надзор за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области противодействия коррупции, включая акты, устанавливающие запреты и ограничения в сфере предпринимательской деятельности, реализации прав и свобод граждан, бюджетных правоотношений. Добиваться отмены незаконных правовых актов, в том числе посредством обращения в суд;

4) при выявлении нарушений закона в сферах бюджетного, антимонопольного законодательства, законодательства о закупочной деятельности, в разрешительной и контрольной сферах, при распределении

ограниченного ресурса, включая случаи оказания необоснованных преференций, давать им оценку на предмет наличия нарушения законодательства о противодействии коррупции, в том числе несоблюдения требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов;

5) принять меры к повышению превентивной направленности прокурорского надзора, активизации работы по недопущению причинения ущерба коррупционными правонарушениями, а при наличии ущерба - к обеспечению его взыскания, в том числе возврату из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений;

6) обеспечить социальную направленность надзорной деятельности путем усиления надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сферах образования, охраны здоровья граждан, регулирования градостроительной деятельности и за соблюдением законности при реализации программ социально-экономического развития регионов, а также в иных сферах (областях);

7) обеспечить постоянное проведение проверок соблюдения требований федеральных законов от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

8) обеспечить действенный прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях коррупционной направленности, законностью принимаемых процессуальных решений о возбуждении либо об отказе в возбуждении уголовных дел. При установлении фактов волокиты, принятия незаконных решений, неполноты проверок ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц, а также рассматривать вопрос об ответственности прокурорских работников, не обеспечивающих надлежащий надзор за их деятельностью;

9) поручать наиболее квалифицированным работникам поддержание государственного обвинения, по делам указанной категории, по особо значимым делам поддерживать государственное обвинение лично;

10) взвешенно, с соблюдением прав участников уголовного судопроизводства и норм о недопустимости разглашения данных предварительного следствия информировать общественность о работе органов прокуратуры по противодействию коррупции и конкретных результатах прокурорского надзора.

6. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

1) лично осуществлять оперативное руководство подразделениями по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

2) обсуждать наиболее актуальные проблемы борьбы с преступлениями коррупционной направленности на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов;

копии материалов координационных совещаний и планов работы прокуратур в области противодействия коррупции, а также отчетов об исполнении принятых решений (выполнении планов) направлять в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (военным прокурорам представлять соответствующие материалы в Главную военную прокуратуру);

3) незамедлительно информировать управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции о несоответствии законодательству о государственной службе, о противодействии коррупции правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, их территориальных подразделений и должностных лиц (военным прокурорам представлять соответствующую информацию в Главную военную прокуратуру, транспортным прокурорам информировать также управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере);

4) в случаях нарушения руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, территориальных и специализированных подразделений Следственного комитета Российской Федерации законодательства о государственной службе и о противодействии коррупции вносить в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции мотивированные предложения о постановке перед соответствующими федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации вопроса о привлечении руководителей территориальных (специализированных) подразделений к ответственности (транспортным прокурорам указанные предложения направлять также в управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере);

5) с привлечением территориальных органов Федеральной антимонопольной службы, других органов исполнительной власти систематически проверять соблюдение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и (или) муниципальных нужд, в том числе при проведении открытых аукционов в электронной форме. В рамках своей компетенции добиваться соблюдения прозрачности процедур закупок. Принципиально реагировать на факты совершения государственными и муниципальными служащими незаконных действий, которыми причинен ущерб соответствующим бюджетам. Во всех случаях ставить вопрос о привлечении виновных к ответственности, соразмерной характеру их деяний и причиненному ими ущербу;

средствами прокурорского надзора добиваться возмещения причиненного ущерба. Активнее использовать в этих целях право прокурора на обращение в арбитражные суды с исками о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности ничтожных сделок;

5.1) при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, а также за оперативно-розыскной деятельностью правоохранительных органов обеспечить учет направленных ими международных поручений, ходатайств и запросов о

выявлении, об аресте (замораживании), о конфискации и возврате (разделе) из-за рубежа активов, добытых преступным путем и выведенных из Российской Федерации, а также аналогичных поручений, ходатайств и запросов, полученных из компетентных органов иностранных государств; контроль за ходом их рассмотрения; сбор, накопление и анализ статистических и иных данных, связанных с возвратом из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений;

6) лично контролировать организацию надзора за расследованием наиболее актуальных уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, в том числе уголовных дел, по которым установлены факты вывода за рубеж активов, полученных от преступной деятельности;

своевременно предпринимать меры к пресечению незаконного воздействия на прокурорских работников с целью повлиять на законность и обоснованность принимаемых по делу решений;

7) при организации поддержания государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности обеспечивать участие в судебном рассмотрении наиболее значимых и резонансных уголовных дел работников отделов (старших помощников, помощников прокуроров) по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

8) о выявленных особо значимых нарушениях закона, влияющих на социально-экономическую ситуацию в регионе, о фактах допущенных нарушений антикоррупционного законодательства лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также иными лицами, назначение которых на должности осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, незамедлительно информировать управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

9) ежеквартально (до 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом) докладывать в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции о состоянии прокурорского надзора в обозначенной сфере (военным прокурорам представлять соответствующие материалы в отдел надзора (за исполнением законодательства о противодействии коррупции) Главной военной прокуратуры). В докладных записках в обязательном порядке отражать:

результаты анализа состояния законности и борьбы с преступностью, организации прокурорского надзора в указанной сфере;

данные о результатах оперативно-розыскной деятельности за отчетный период, в том числе по выявлению и пресечению коррупционных преступлений, представляющих большую общественную опасность и совершенных лицами особого правового статуса;

сведения о практике рассмотрения сообщений о коррупционных преступлениях и расследования дел этой категории;

информацию о практике участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, включая

практику назначения наказания в виде штрафа, кратного сумме взятки или коммерческого подкупа, и результаты исполнения данных приговоров (соответствующую информацию с приложением копий судебных постановлений по наиболее значимым делам до 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Главное уголовно-судебное управление);

результаты работы органов МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСИН России, ФССП России, МЧС России по борьбе с коррупционными преступлениями;

результаты проведенных за отчетный период совместных с правоохранительными и контролирующими органами мероприятий по профилактике коррупции, в том числе в рамках работы постоянно действующих рабочих групп, предусмотренных подпунктом 2 пункта 5 настоящего приказа;

сведения о состоянии борьбы с коррупцией в правоохранительных органах, включая количество сотрудников правоохранительных органов (с разбивкой по ведомствам и категориям), привлеченных к уголовной ответственности за отчетный период, с приведением наиболее типичных примеров;

информацию о практике проведения проверок исполнения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», выявленных нарушениях, связанных с несоблюдением соответствующих требований закона лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, руководителями территориальных органов исполнительной власти, а также с несоблюдением в организациях требований статьи 13.3 названного Федерального закона;

результаты работы по привлечению виновных должностных и юридических лиц к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 19.28 и 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также данные о фактическом исполнении обязанности виновных лиц по уплате соответствующих административных штрафов;

сведения о практике работы по возмещению ущерба, причиненного в результате совершения коррупционных правонарушений, по выявлению фактов легализации добытого преступным путем имущества, вывода активов за рубеж и их возврату;

выявленные в ходе осуществления прокурорского надзора основные причины и факторы, способствующие коррупции, принятые меры по их устранению;

проблемы и недостатки в работе по противодействию коррупции, предложения по решению проблем и устранению недостатков;

10) в целях упорядочения работы по анализу и рассмотрению обращений, поступающих с официального сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет (www.genproc.gov.ru), обеспечить:

ведение отдельного учета указанных обращений, контроль за ходом их рассмотрения; сбор, накопление и анализ статистических и иных данных,

связанных с разрешением обращений;

по результатам рассмотрения обращений - незамедлительное направление копий принятых актов прокурорского реагирования, а также аналитической и иной информации о разрешении таких обращений в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (военным прокурорам представлять соответствующие материалы в Главную военную прокуратуру).

7. Военным прокурорам:

1) в соответствии с настоящим приказом и организационно-распорядительными документами заместителя Генерального прокурора Российской Федерации - Главного военного прокурора обеспечить системный прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в поднадзорных воинских частях, органах и учреждениях;

2) регулярно проверять с привлечением Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов исполнение законодательства о государственном оборонном заказе при организации и осуществлении поставок вооружения, военной, специальной техники и материальных средств для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 09.03.2017 № 153)

3) на постоянной основе осуществлять надзор за исполнением должностными лицами органов военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также лицами (работниками), замещающими (занимающими) отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, требований законодательства о государственной службе в части соблюдения установленных обязанностей, запретов и ограничений, связанных с прохождением федеральной государственной службы, и требований о представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

8. Отделу надзора (за исполнением законодательства о противодействии коррупции) Главной военной прокуратуры результаты обобщения практики прокурорского надзора, предусмотренного подпунктом 9 пункта 6 настоящего приказа, ежеквартально (до 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом) направлять в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

9. Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации во взаимодействии с управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции:

1) организовать обучение и повышение квалификации прокурорских работников в области противодействия коррупции;

2) своевременно готовить соответствующие методические рекомендации по актуальным направлениям прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, в том числе по проведению проверок исполнения данного законодательства;

3) вносить предложения по внедрению в деятельность органов и организаций прокуратуры Российской Федерации инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих разумную прозрачность при принятии управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие и взаимодействие с гражданами и организациями в рамках осуществления прокурорского надзора в области противодействия коррупции.

10. Управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в установленном порядке разработать и направить в соответствующие нижестоящие прокуратуры типовую схему ежеквартальной докладной записки, предусмотренной подпунктом 9 пункта 6 настоящего приказа, с детализацией разделов, подлежащих отражению; не реже одного раза в год анализировать содержание указанных докладных записок, по итогам выработать предложения по улучшению их качества.

11. Признать утратившим силу приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» и пункт 8.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 39 «Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы».

12. Опубликовать настоящий приказ в журнале "Законность".

13. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Буксмана А.Э., заместителя Генерального прокурора Российской Федерации - Главного военного прокурора Фридинского С.Н. и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ректору Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, прокурорам ЗАТО г. Межгорье и комплекса "Байконур", которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции
Ю.Я.ЧАЙКА

Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур

29.02.2016

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО

Об отдельных вопросах организации надзора за исполнением требований законодательства о противодействии коррупции лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации проанализирована практика работы прокуроров при осуществлении надзора за исполнением лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, требований законодательства о противодействии коррупции в части соблюдения запретов, ограничений и обязанностей.

При осуществлении указанной деятельности прокурорами допускаются отдельные просчеты, которые приводят к снижению эффективности прокурорского надзора.

Прокурорами при планировании и организации мероприятий по проверке достоверности и полноты представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не всегда учитываются положения статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающие сроки и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. Непринятие во внимание изложенных факторов приводит к нерезультативности прокурорского вмешательства, несмотря на правильную квалификацию выявленных нарушений и обоснованность принятых мер реагирования.

Так, прокуратурой Волгоградской области 22.10.2015 в адрес Губернатора области направлена информация о выявленных фактах сокрытия лицами, замещающими государственные должности в органах исполнительной власти области, принадлежащего им имущества и доходов, полученных ими и их супругами. При рассмотрении информации выявленные нарушения подтверждены, однако в связи с истечением 30.10.2015 срока привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности меры взыскания применены не были.

По аналогичным основаниям не привлечены к ответственности лица, замещающие государственные должности Республики Хакасия. Представление

в адрес Председателя Правительства республики внесено прокуратурой республики 22.01.2015 в связи с выявленными нарушениями при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2013 год.

Действующим законодательством определены пресекательные сроки представления соответствующих сведений. Таким образом, днем совершения проступка, выражающегося в представлении неполных (недостоверных) сведений либо их непредставлении, будет являться день, следующий после окончания установленного законом срока.

Кроме того, привлечение к дисциплинарной ответственности, с учетом норм действующего законодательства, не допускается без проведения проверки в отношении лица, совершившего нарушение.

В связи с изложенным целесообразно проведение плановой проверки и принятие мер прокурорского реагирования по нарушениям статьи 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» осуществлять с учетом названных положений законодательства.

Принятие мер прокурорского реагирования накануне истечения полномочий лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, также приводит к невозможности привлечения к ответственности за выявленные нарушения законодательства.

Несмотря на наработанную практику прокурорского надзора в данной области, прокурорами в ряде случаев не принимаются исчерпывающие меры по устранению выявленных нарушений законодательства при представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Так, в результате ошибочного толкования положений законодательства прокурорами в качестве удовлетворенных мер прокурорского реагирования учитываются действия, при которых лица, виновные в представлении неполных или недостоверных сведений, представляют уточненные сведения за пределами сроков, установленных законодательством.

Такие случаи выявлены в Республике Адыгея, Калининградской, Магаданской, Саратовской, Тверской областях и других регионах.

Следует учитывать, что Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 558, установлен месячный срок, в течение которого лица, обязанные представлять соответствующие сведения, имеют право произвести их уточнение. Корректировка сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами указанного срока не предусмотрена действующим законодательством и не может рассматриваться в качестве меры по устранению допущенных нарушений закона.

Продолжает вызывать затруднение у прокуроров квалификация личной заинтересованности как необходимого признака конфликта интересов. Вывод о наличии конфликта интересов делается исключительно на основании установленного факта родственных отношений.

Например, прокуратурой Астраханской области Губернатору области внесено представление об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, из которого следует, что министром области не приняты меры по недопущению возможности возникновения конфликта интересов, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения не сообщено. В обоснование изложенной позиции прокурором приводится факт близкого родства министра с руководителем государственного бюджетного учреждения области.

Иных аргументов, подтверждающих позицию прокурора, в акте прокурорского реагирования не содержится, что повлекло обоснованный отказ от применения мер ответственности.

Поэтому в ходе организации и проведения соответствующих проверок прокурорам надлежит учитывать, что выявление конфликта интересов требует изучения всех аспектов деятельности проверяемого лица, сопоставления его должностных обязанностей, функций государственного управления, принимаемых решений в их взаимосвязи.

При оценке названных обстоятельств следует принимать во внимание то, что реализация должностных обязанностей, извлечение имущественной выгоды (возможность ее извлечения) и причинная связь между ними являются необходимым условием возникновения конфликта интересов.

В некоторых случаях акты прокурорского реагирования в связи с выявленными нарушениями в деятельности лиц, замещающих муниципальные должности (глав муниципальных образований), направляются в адрес самих лиц, допустивших нарушения.

Такие факты имели место в республиках Башкортостан, Бурятия, Забайкальском крае, Архангельской, Ивановской, Рязанской, Тверской, Омской областях и других регионах.

При этом прокурорами ставится вопрос о необходимости привлечения к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц, что не имеет юридического смысла, поскольку должностное лицо не может обладать компетенцией по привлечению к ответственности самого себя.

В данном случае адресат направления актов прокурорского реагирования следует определять, исходя из установленной структуры органов местного самоуправления и порядка назначения (избрания) главы муниципального образования. При невозможности направления актов прокурорского реагирования в представительный орган местного самоуправления необходимо решать вопрос об информировании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которому в соответствии со статьей 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставлено право обращения с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку.

Кроме того, прокурорам рекомендуется шире использовать возможность информирования населения о выявляемых нарушениях в деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, с помощью средств массовой информации.

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации

А.Э. Буксман

Прокурорам субъектов Российской
Федерации, приравненным к ним
военным прокурорам и прокурорам
иных специализированных
прокуратур

.07.2016

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО

О практике обращения в суд с заявлением о
взыскании в доход Российской Федерации
имущества по результатам осуществления
контроля за расходами

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведено обобщение практики обращения прокуроров в суд с исковыми заявлениями в порядке статьи 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ).

Установлено, что по поступившим прокурорам в 2016 году из органов власти субъектов Российской Федерации и территориальных подразделений федеральных государственных органов 18 материалам (в 2015 году – 15) прокурорами в суды предъявлено 12 (11) исковых заявлений на сумму 38 млн. руб. в отношении 22 объектов движимого (транспортные средства) и недвижимого имущества (земельные участки, жилые и нежилые помещения). Из рассмотренных судами заявлений (в том числе предъявленных в 2015 году) удовлетворено 4 иска на сумму почти 17 млн. руб. в отношении 7 объектов, в удовлетворении 7 исков отказано (обжалуются прокурорами).

В настоящее время судебная практика по рассмотрению исков такой категории находится в стадии формирования. Судами применяются различные подходы к оценке и принятию доказательств, представляемых ответчиками и прокурором.

К примеру, прокурор Октябрьского района г. Новороссийска Краснодарского края обратился в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельного участка и жилого дома, приобретенных судебным приставом и ее супругом на неподтвержденные доходы.

В ходе судебного рассмотрения установлено, что жилой дом уничтожен ответчиками до обращения прокурора в суд, в связи с чем исковые требования изменены на обращение в доход государства стоимости жилого дома. Судом первой инстанции в удовлетворении требований прокурора отказано.

По результатам рассмотрения апелляционного представления данное решение суда отменено, требования прокурора удовлетворены. Судебная коллегия по гражданским делам Краснодарского краевого суда исходила из положений статей 1102 – 1105 Гражданского кодекса Российской Федерации, признав приобретенное имущество неосновательным обогащением и применив последствия такого приобретения, с учетом невозможности его возвращения взыскала стоимость жилого дома на момент его покупки.

Направлено на исполнение судебным приставам решение Засвияжского районного суда г. Ульяновска, оставленное в силе судом апелляционной инстанции, которым удовлетворены исковые требования прокурора об обращении в доход государства двух квартир в Московской области общей стоимостью более 20 млн. руб., принадлежавших муниципальному служащему и его супруге.

Суды поддержали позицию прокурора о непринятии в качестве достоверных представленных ответчиками доказательств о наличии у них денежных средств, якобы полученных от родственников, о которых они умолчали в ходе проведения контроля за расходами. Суд учел эти обстоятельства и указал на имеющуюся заинтересованность свидетелей.

Нижевартовским городским судом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры удовлетворено исковое заявление прокурора г. Нижневартовска к заместителю начальника ОЭБиПК УМВД России по г. Нижневартовску об обращении в доход Российской Федерации приобретенной в 2014 году квартиры стоимостью 4,9 млн. руб., что на 1,2 млн. руб. превышало совокупный доход за три предшествующих года.

Суд оценил непоследовательность изложения ответчиком информации об источнике получения денежных средств на покупку имущества, неотражение им в справках о доходах факта займа у родителей, а также результаты проведенного в период осуществления контрольных мероприятий опроса с использованием полиграфа, согласно выводам которого установлена неискренность при ответах на вопросы об источнике получения денежных средств.

В то же время в ходе рассмотрения Ленинским районным судом г. Оренбурга искового заявления прокурора Оренбургской области к государственному гражданскому служащему о взыскании в доход государства денежной суммы в размере 2,5 млн. руб., потраченной на приобретение квартиры, законность владения которой ею не подтверждена, установлены факты объективной возможности предоставления ответчице названной суммы в

дар от родственников и письменного оформления договоров дарения при осуществлении контроля за расходами.

Судом приняты во внимание свидетельские показания родственников о том, что фактическое дарение денежных средств состоялось перед совершением покупки квартиры, а его письменное оформление в период проведения мероприятий по контролю за расходами обусловлено лишь необходимостью документального подтверждения данного факта.

В 2016 году увеличилось количество отказов в удовлетворении судами исковых требований прокуроров по делам указанной категории.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о непринятии прокурорами исчерпывающих мер по оценке представленных материалов по итогам контроля за расходами.

Так, решением Хабезского районного суда Карачаево-Черкесской Республики прокурору республики отказано в удовлетворении искового заявления, основания для предъявления которого в порядке статьи 17 Федерального закона № 230-ФЗ отсутствовали, поскольку по результатам мероприятий по контролю за расходами не установлено несоответствие произведенных расходов ответчицей и ее супругом полученным доходам.

Судом учтено, что, несмотря на оформление сделок в виде купли-продажи, приобретение объектов недвижимого имущества фактически произведено ответчиком (супругом служащей) не с использованием денежных средств, а в счет ранее проведенных подрядных работ по заключенному договору между организацией (продавцом) и обществом, генеральным директором и единственным учредителем которого он является.

Прокурору Октябрьского района г. Орска Оренбургской области отказано в удовлетворении исковых требований об обращении в доход государства земельного участка и транспортного средства, поскольку имущество приобретено служащей и ее супругом до регистрации брака, в связи с чем доход ответчицы за три предшествующих года соответствует произведенным расходам, принадлежащее супругу ответчицы транспортное средство является его личной собственностью, а не совместной собственностью супругов.

Обстоятельства, подтверждающие получение ответчиками денежных средств по договорам займа и дарения, установлены судами при рассмотрении исковых заявлений прокуроров Волгоградской области, г. Сызрани Самарской области, г. Петропавловска-Камчатского, в удовлетворении требований которых отказано.

Для повышения эффективности реализации полномочий, установленных статьей 17 Федерального закона № 230-ФЗ, прокурорам надлежит на регулярной основе осуществлять межведомственное взаимодействие с органами (организациями) в целях обеспечения соблюдения установленного порядка и сроков направления прокурорам материалов согласно части 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ.

Учитывая формирование негативной судебной практики по итогам рассмотрения таких исковых заявлений, прокурорам следует обеспечить всестороннее изучение материалов по результатам проведенных мероприятий

по контролю за расходами, давать оценку доказанности выводов на основе достаточного документального подтверждения.

При подготовке в суд заявлений обозначенной категории необходимо исключить формальный подход и руководствоваться положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона».

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации

А.Э. Буксман

Прокурорам субъектов
Российской Федерации и
приравненным к ним прокурорам
специализированных прокуратур

.09.2016

ОБЗОР

практики взыскания в доход
государства оформленного на третьих
лиц имущества, полученного в
результате совершения
коррупционных правонарушений

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации обобщена практика реализации надзорных полномочий прокуроров при взыскании в доход государства оформленного на третьих лиц имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений.

Анализ показал, что в ходе прокурорских проверок нередко выявляются факты намеренного ухода чиновников от закрепления за собой имущества, переоформления его на родственников и доверенных лиц с целью избежать возможного в будущем наложения взыскания на такое имущество, приобретенное на незаконные доходы.

Возникающие на практике ситуации можно разделить на две группы:

1) наличие связи с уголовным преследованием коррупционеров и получением в ходе его осуществления определенных сведений, позволяющих предполагать, что то или иное имущество, закрепленное за третьими лицами, могло быть получено в результате совершения коррупционного преступления;

2) отсутствие явной связи приобретаемого имущества с коррупционными преступлениями или правонарушениями, а оформление его на третьих лиц (например, дорогостоящих объектов недвижимости, транспортных средств – на престарелых родителей, инвалидов и других лиц, явно не имеющих возможности их приобрести с учетом доходов) в данном случае осуществляется с целью избежать установленного антикоррупционным законодательством режима декларирования имущества.

В тех случаях, когда факты оформления чиновниками нажитого преступным путем имущества на третьих лиц выявляются в ходе уголовного преследования, применяется конфискация в соответствии со статьями 104¹-104³ Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ).

Так, следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Омской области в 2011 году возбуждено уголовное дело по части 6 статьи 290 УК РФ в отношении заместителя министра строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области Т. и по части 5 статьи 291 УК РФ в отношении С.

Из материалов уголовного дела следует, что С., представляющий интересы юридического лица, за совершение незаконных действий передал Т. в качестве взятки автомобиль стоимостью 1,8 млн. рублей. При этом Т. и С. с целью сокрытия данного факта договорились об оформлении автомобиля на родственника Т., не претендовавшего на пользование им, который, в свою очередь, оформил нотариальную доверенность на управление и распоряжение автомобилем на Т.

Приговором Советского районного суда г. Омска от 05.03.2015 Т. и С. признаны виновными в совершении указанных преступлений. Автомобиль, являющийся предметом взятки, конфискован в соответствии со статьей 104¹ УК РФ.

При использовании конструкции части 3 статьи 104¹ УК РФ имущество подлежит конфискации только в том случае, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий или приобретено на преступные доходы. Соответственно, при расследовании уголовного дела достаточное внимание должно уделяться доказательству факта осведомленности приобретателя имущества о его преступном происхождении.

В декабре 2015 г. – январе 2016 г. следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Республике Марий Эл в отношении П., являвшегося должностным лицом органа местного самоуправления, возбуждены уголовные дела по части 6 статьи 290 УК РФ, по статье 289 УК РФ и по частям 1 и 3 статьи 285 УК РФ.

В материалах имеется информация о том, что полученная П. взятка в виде квартиры оформлена на мать жены обвиняемого. Аналогичным образом на нее зарегистрировано и недвижимое имущество, полученное в результате незаконного участия в предпринимательской деятельности и злоупотребления полномочиями.

В ходе расследования уголовного дела следователь для обеспечения исполнения приговора возбудил перед судом ходатайство о наложении ареста на имущество (7 нежилых помещений и 6 земельных участков), зарегистрированное на мать жены обвиняемого, которая не имела достаточных доходов для их приобретения.

Йошкар-Олинский городской суд отказал в удовлетворении ходатайства, указав, что бесспорными доказательствами факт приобретения имущества, подлежащего аресту, обвиняемым П. за счет денежных средств, полученных преступным путем, не подтвержден, а причастность матери жены обвиняемого к совершению преступлений не установлена. Внесенное прокурором апелляционное представление оставлено без удовлетворения. Кроме того, судом отказано в передаче кассационного представления прокурора республики для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

Вместе с тем в подобных случаях, даже если номинальный собственник мог не осознавать преступное происхождение имущества, но при этом удастся доказать совершение преступления и проследить его связь с приобретаемым имуществом, прокуроры нередко используют гражданско-правовые механизмы для заявления исков, добиваясь обращения такого имущества в доход государства.

Прокурорами подаются иски о возврате указанного имущества в порядке гражданского судопроизводства в соответствии со статьей 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) и статьей 44 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Республике Коми в 2015 году в отношении И., являвшейся депутатом Государственного Совета Республики Коми и ректором государственного высшего учебного заведения, возбуждены уголовные дела по признакам преступлений, предусмотренных пунктом «в» части 3 статьи 286, частью 1 статьи 286 УК РФ.

В целях принятия мер по обеспечению возмещения ущерба от преступлений проверено имущественное положение обвиняемой и ее родственников и установлено, что сын обвиняемой С. заключил с коммерческой организацией договор участия в долевом строительстве нежилого помещения стоимостью 13 млн. рублей. При этом С. не имел материальной возможности исполнить обязательства и фактически его не исполнял. За него денежные средства вносились лично его матерью И.

С учетом пункта 2 статьи 170 ГК РФ и пункта 87 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска прокурор республики обратился в суд с иском о признании договора участия недействительным, а фактическим участником долевого строительства - И.

Кроме того, прокурором оспорены действия по передаче жилого помещения от И. ее дочери на основании договора дарения как мнимой сделки,

совершенной в период проверок прокуратуры республики и УФСБ России по Республике Коми и направленной на уход от последствий в виде обращения взыскания на принадлежащее имущество в доход государства. Исковые заявления находятся на рассмотрении.

На основании ходатайства следователя судом на нежилое помещение наложен арест. Также судом арестована принадлежащая обвиняемой квартира стоимостью более 5 млн. рублей.

В Краснодарском крае в 2015 году прокурором Кореновского района предъявлен иск в порядке статьи 45 ГПК РФ о признании недействительными договоров купли-продажи земельных участков, расположенных в рекреационной зоне, выделенных постановлением главы администрации г. Кореновска под городской парк культуры и отдыха и незаконно предоставленных главой муниципального образования своим родственникам для осуществления индивидуального жилищного строительства. Решением суда исковые требования прокурора удовлетворены в полном объеме (в отношении главы муниципального образования по инициативе прокуратуры района возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 285 УК РФ).

Вместе с тем принятию мер прокурорского реагирования в форме подачи искового заявления должно предшествовать тщательное исследование всех обстоятельств приобретения имущества и взаимосвязи его титульного владельца и должностного лица с целью недопущения нарушения прав третьих лиц – добросовестных приобретателей.

При этом факты перепродажи имущества третьим лицам, как правило, не препятствуют принятию судом решений о возвращении его в государственную (муниципальную) собственность.

К примеру, решением Городищенского районного суда Волгоградской области в прошлом году удовлетворено исковое заявление районной прокуратуры об оспаривании договора купли-продажи земельного участка и возврате его в муниципальную собственность.

Земельный участок предоставлен администрацией муниципального района в аренду Ш. (племянница главы Городищенского городского поселения). Желая получить землю в собственность по упрощенной процедуре, Ш. оформила право по поддельным документам на построенный на участке склад. После регистрации права собственности на несуществующий объект недвижимости земельный участок предоставлен администрацией в собственность Ш. по заниженной цене. Используя авторитет родственника – главы городского поселения, Ш. получила от архитектора разрешение на демонтаж мнимого склада и справку БТИ об отсутствии объектов недвижимости на указанном земельном участке, на основании которых право собственности на склад прекращено.

По материалам проверки прокуратуры в отношении бывшего главы Городищенского городского поселения возбуждено уголовное дело по части 4 статьи 159 УК РФ (постановлен обвинительный приговор).

Не препятствует удовлетворению требований прокурора и прекращение уголовных дел.

Прокурором Жуковского района Калужской области в суд направлено исковое заявление в интересах муниципального образования «Город Кременки» о взыскании с П. ущерба, причиненного преступлением.

По указанию П., являвшегося главой администрации муниципального образования, муниципальная квартира была предоставлена по договору найма служебного жилого помещения заместителю главы администрации муниципального образования К., которая не состояла на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении. В дальнейшем квартира исключена из числа специализированных жилых помещений, П. от лица администрации городского поселения с К. заключил договор социального найма жилого помещения. К. указанное жилое помещение приватизировала и продала третьему лицу.

В связи с применением акта об амнистии уголовное дело в отношении П., обвинявшегося в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 286 УК РФ, прекращено.

Решением Жуковского районного суда и оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Калужского областного суда иски прокурора удовлетворены в полном объеме.

Заместитель Генерального прокурора
Российской Федерации

Ю.А. Пономарев

Прокурорам субъектов
Российской Федерации,
приравненным к ним военным
и иным специализированным
прокурорам

15.03.2017

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО

Об изменениях в законодательстве
о противодействии коррупции

Федеральным законом от 28.12.2016 № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения понятия «иностранные финансовые инструменты» Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (далее – Закон № 79-ФЗ) дополнен определением понятия «иностранные финансовые инструменты».

Для целей указанного Федерального закона под иностранными финансовыми инструментами будут пониматься:

1) ценные бумаги и относящиеся к ним финансовые инструменты нерезидентов и (или) иностранных структур без образования юридического лица, которым в соответствии с международным стандартом «Ценные бумаги – Международная система идентификации ценных бумаг (международные идентификационные коды ценных бумаг (ISIN)», утвержденным международной организацией по стандартизации, присвоен международный идентификационный код ценной бумаги.

Коды ISIN присваиваются национальными нумерующими агентствами. Согласно данным Центрального банка Российской Федерации, с информацией об иностранных финансовых инструментах, которым присвоены коды ISIN, можно ознакомиться на официальном сайте небанковской кредитной организации закрытого акционерного общества «Национальный расчетный депозитарий» (НКО ЗАО НРД), являющегося членом Ассоциации национальных нумерующих агентств от Российской Федерации (сайт организации в сети «Интернет» – isin.ru);

2) доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций, местом регистрации или местом нахождения которых является иностранное государство, а также в имуществе иностранных структур без образования юридического лица, не определенные в пункте 1 части 2 статьи 1 Закона № 79-ФЗ в качестве ценных бумаг и отнесенных к ним финансовых инструментов;

3) договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами и определенные частью 29 статьи 2 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», если хотя бы одной из сторон такого договора являются нерезидент и (или) иностранная структура без образования юридического лица;

4) учрежденное в соответствии с законодательством иностранного государства доверительное управление имуществом, учредителем и (или) бенефициаром которого является лицо, указанное в части 1 статьи 2 Закона № 79-ФЗ;

5) договоры займа, если хотя бы одной из сторон такого договора являются нерезидент и (или) иностранная структура без образования юридического лица;

6) кредитные договоры, заключенные с расположенными за пределами территории Российской Федерации иностранными банками или иными иностранными кредитными организациями.

Под запретом владеть и пользоваться иностранными финансовыми инструментами понимается запрет на прямое и косвенное (через третьих лиц) владение и (или) пользование такими финансовыми инструментами.

В федеральные законы о видах государственной службы внесены изменения, предусматривающие использование понятия «иностранные финансовые инструменты» в соответствии с указанным Федеральным законом.

Статья 41⁹ Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» дополнена положением, согласно

которому понятие «иностранные финансовые инструменты» используется в значении, определенном Законом № 79-ФЗ, вступающим в силу с 28.06.2017.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2016 № 489-ФЗ (вступил в силу 09.01.2017) часть 1 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» дополнена пунктом 7¹, не допускающим участия в закупках юридического лица, которое в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке было привлечено к административной ответственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В целях реализации данной нормы закона и во исполнение межведомственного плана мероприятий по предупреждению и пресечению «откатов», выявлению и устранению коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.07.2016 № 459, управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации сформирован реестр юридических лиц, привлеченных с 2014 года к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ, и обеспечено его ведение на основании информации, поступающей из прокуратур субъектов Российской Федерации.

Кроме того, законом изменены требования к физическим лицам при их участии в закупках. Если ранее у участника закупки – физического лица, либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера участника закупки – юридического лица должна была отсутствовать судимость за преступления в сфере экономики, то в настоящее время – также за преступления, предусмотренные статьями 289, 290, 291, 291¹ Уголовного кодекса Российской Федерации.

Нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации скорректированы Федеральным законом от 19.12.2016 № 457-ФЗ, вступившим в силу 20.12.2016.

Согласно новой редакции статей 44 и 246 УПК РФ прокурор в рамках уголовного судопроизводства вправе предъявить гражданский иск в защиту интересов не только государства – Российской Федерации, но и субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Указанием Генерального прокурора Российской Федерации № 797/11 и МВД России № 2 от 13.12.2016 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» введен в действие перечень № 23 преступлений коррупционной направленности.

В данном перечне отражены новые составы преступлений, включенные в УК РФ федеральными законами от 03.07.2016 № 323-ФЗ (части 5, 6 и 7 статьи 159 УК РФ) и № 324-ФЗ (статьи 204¹, 204², 291² УК РФ).

С учетом изложенного следует:

довести содержание внесенных в законодательство изменений до

сведения подчиненных работников;

учитывать указанные новеллы законодательства в практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации;

обеспечить контроль за реализацией новых требований законодательства в органах прокуратуры Российской Федерации.

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации

А.Э. Буксман

Прокурорам субъектов Российской
Федерации, приравненным к ним
военным и иным
специализированным прокурорам

02.06.2017

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО

О результатах прокурорского надзора
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
в I квартале 2017 г.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации проанализированы результаты работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в I квартале 2017 г.

В связи с введением новой формы статистической отчетности по форме К, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2016 № 528, большинством прокуроров обоснованно приняты меры к исключению случаев учета выявленных нарушений законодательства, не имеющих коррупционной составляющей, что оказало значительное влияние на общие количественные показатели в рассматриваемой сфере.

Согласно данным статистической отчетности, за указанный период выявлено 89,9 тыс. нарушений антикоррупционного законодательства, что на 41,2 тыс. меньше аналогичного периода прошлого года.

Вместе с тем анализ результатов прокурорской деятельности по приоритетным направлениям, закрепленным в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, показал, что не все прокуроры смогли переориентироваться и изменить подходы к организации прокурорского надзора с фиксации малозначительных нарушений на пресечение общественно опасных деяний, требующих прокурорского вмешательства.

Так, в I квартале 2017 г. органами прокуратуры выявлено 9,6 тыс. нарушений законодательства, связанных с неисполнением обязанностей, несоблюдением установленных в целях противодействия коррупции запретов и

ограничений, из них 7,6 тыс. нарушений (79 %) – при проверках достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечено 13 тыс. лиц. В то же время увольнение государственных и муниципальных служащих, иных должностных лиц в связи с утратой доверия как форма юридической ответственности по требованию прокуроров применялось только в 62 случаях.

Эти обстоятельства указывают на то, что подавляющее большинство выявляемых прокурорами нарушений законодательства о противодействии коррупции не являются существенными, а в ряде случаев ими не проявляется необходимой принципиальности и настойчивости при рассмотрении актов прокурорского реагирования.

Практика реализации прокурорами полномочий по инициированию уголовного преследования виновных лиц в рассматриваемый период отсутствовала в Республике Калмыкия, Курской и Магаданской областях, Чукотском автономном округе. По одному материалу направлено в Республике Мордовия, Астраханской, Ивановской, Смоленской, Псковской и Томской областях, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах.

Органами прокуратуры Курской и Смоленской областей, Чукотского автономного округа, Западно-Сибирской и Южной транспортной прокуратурами не предъявлено ни одного иска в сфере противодействия коррупции.

Заявления прокуроров республик Алтай, Саха (Якутия), Чеченской Республики, Брянской, Волгоградской, Магаданской, Новгородской, Пензенской, Тульской и Тюменской областей, Еврейской автономной области, Камчатского, Пермского, Приморского и Хабаровского краев не связаны с возмещением ущерба, причиненного коррупционными правонарушениями.

Случаи принятия мер прокурорского реагирования в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, носят единичный характер. Большинство прокуроров проверки соблюдения названными лицами требований антикоррупционного законодательства не проводились.

Кроме того, прокуратурами Республики Дагестан и Ставропольского края допущено ошибочное включение в статистические данные о результатах надзора за исполнением таких требований лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, нарушений, выявленных в деятельности лиц, не относящихся к таковым.

С неурегулированием конфликта интересов связано 811 нарушений установленных требований, что составляет менее 9 % от общего числа соответствующих нарушений.

Например, прокуратурой Нижегородской области выявлены нарушения законодательства о противодействии коррупции руководителем Региональной службы по тарифам области.

Названное должностное лицо вместе со своей супругой и детьми принимали участие в праздновании за границей дня рождения владельца энергетической компании, в отношении которой службой осуществляется

тарифное регулирование, с оплатой третьим лицом в интересах этой организации проживания и перелета на сумму более 867 тыс. руб.

По данному факту прокуратурой области Губернатору Нижегородской области внесено представление, которое находится на рассмотрении. По материалам прокурорской проверки в мае 2017 г. возбуждено уголовное дело по пункту «в» части 5 статьи 290 (получение взятки) УК РФ.

В то же время органами прокуратуры Республики Ингушетия, Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кемеровской, Курской, Липецкой, Тамбовской областей, Еврейской автономной области, г. Санкт-Петербурга, Ненецкого и Чукотского автономных округов, Забайкальского края не выявлено ни одного случая конфликта интересов.

В ряде субъектов Российской Федерации по-прежнему имеет место неправильное применение норм, регламентирующих обязанность по принятию мер, направленных на предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Так, в докладной записке прокуратуры Карачаево-Черкесской Республики приведен пример нарушения указанных требований главой администрации Преградненского сельского поселения Урупского района, выводы о котором основаны лишь на замещении его супругой должности главного специалиста этой администрации.

Отдельными прокурорами продолжают допускаться случаи неверного толкования положений антикоррупционного законодательства, регулирующих режим владения ценными бумагами.

Например, Бокситогорской городской прокуратурой Ленинградской области внесено представление руководителю Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в Бокситогорском районе. Поводом для принятия меры прокурорского реагирования послужил факт наличия в собственности сотрудника управления акций, которые не были переданы в доверительное управление.

Вместе с тем статья 12.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обязывает передавать в доверительное управление ценные бумаги исключительно в случаях, когда владение ими приводит или может привести к конфликту интересов.

Отсутствует практика выявления нарушений запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, владеть и пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Изложенное свидетельствует о необходимости принятия дополнительных мер по повышению эффективности работы на данном направлении, в том числе с привлечением органов Росфинмониторинга, налоговых органов и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

На низком уровне находится эффективность реализации полномочий в области осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам.

Всего в I квартале 2017 г. прокурорами инициировано осуществление 56 процедур контроля за расходами, по итогам которых поступило лишь

8 материалов для обращения в суд, в связи с чем прокурорами направлено 8 заявлений на сумму 24,6 млн. руб.

Удовлетворено (с учетом направленных в прошлом году исков) 9 заявлений об обращении в доход государства недвижимого имущества, транспортных средств и иного имущества, в отношении которого не представлено сведений о его приобретении на законные доходы, на сумму 218,2 млн. руб., из которых в отчетный период взыскано только 2,3 млн. руб.

Прокурорами в I квартале 2017 г. возбуждено 143 дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.28 (незаконное вознаграждение от имени юридического лица) КоАП РФ, по ним привлечено к ответственности всего 88 лиц на сумму 186,1 млн. руб., из которых взыскано на конец отчетного периода лишь 30,4 млн. руб.

В более чем половине субъектов Российской Федерации не вынесено ни одного постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях по указанной статье. В частности, лишь 4 дела данной категории возбуждено на территории Северо-Западного федерального округа.

По статье 19.29 (незаконное привлечение к трудовой деятельности бывших государственных или муниципальных служащих) КоАП РФ возбуждено 1 164 дела, по ним привлечено 896 лиц на сумму 35,2 млн. руб. Вместе с тем взыскано только 13,1 млн. руб.

Не возбуждались дела по данной статье в республиках Алтай, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Новгородской области.

Обращает на себя внимание значительное количество дел об административных правонарушениях (1 118), возбужденных по иным статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, органами прокуратуры Чеченской Республики возбуждено 338 таких дел, Самарской области – 112, Свердловской области – 92.

Проведенный анализ показал, что в этих субъектах Российской Федерации, равно как и во многих других, сохраняется практика необоснованного учета в форме К дел об административных правонарушениях в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд при отсутствии конкретных признаков использования (возможного использования) должностного положения виновных лиц в целях извлечения выгоды для себя либо третьих лиц.

В целом, несмотря на большое количество (свыше 10,7 тыс.) нарушений законодательства о противодействии коррупции в указанной сфере, наличие реальной коррупционной составляющей, как правило, прокурорами не выявляется, о чем свидетельствует незначительное количество материалов, направленных в порядке статьи 37 УПК РФ, и возбужденных по ним уголовных дел (128 и 91 соответственно).

Отдельно необходимо отметить крайне низкие результаты работы по пресечению уголовно наказуемых деяний в тех субъектах Российской Федерации, в которых выявлено наибольшее число нарушений законодательства о закупках (республики Калмыкия, Ингушетия, Чеченская Республика, Воронежская, Самарская и Свердловская области).

В части использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, прокурорами в I квартале 2017 г. выявлено 4,6 тыс. нарушений законодательства.

Например, проведенной прокуратурой Саратовской области проверкой установлено, что в результате неправомερных действий главы Марковского муниципального района, предоставившего без законных оснований земельные участки аффилированным лицам, из государственной собственности выбыло более 360 тыс. кв. метров земель с кадастровой стоимостью свыше 76 млн. руб.

По материалу проверки, направленному в порядке статьи 37 УПК РФ, в отношении указанного должностного лица возбуждены и расследуются уголовные дела по статьям 285 (злоупотребление должностными полномочиями) и 290 (получение взятки) УК РФ.

Вместе с тем органами прокуратуры Воронежской и Ростовской областей, на долю которых приходится в совокупности 700 нарушений законодательства о государственной и муниципальной собственности, не направлено ни одного материала для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц.

Около 5 тыс. нарушений антикоррупционного законодательства выявлено в бюджетной сфере.

Так, по материалам проверки, проведенной прокуратурой Республики Северная Осетия – Алания, возбуждено уголовное дело по части 4 статьи 159 (мошенничество) УК РФ по факту хищения ООО «РТ-Медстройпроект» более 26,7 млн. руб. бюджетных денежных средств при выполнении работ по государственному контракту по разработке проектно-сметной документации на строительство регионального сердечно-сосудистого центра в г. Владикавказе, а также по части 2 статьи 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ в отношении бывшего министра здравоохранения республики.

При этом показатели работы прокуратур республик Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Чеченской Республики, Воронежской, Ростовской, Самарской и Свердловской областей в десятки раз превышают средние показатели по Российской Федерации, однако значимые результаты надзора на данном направлении, связанные с привлечением виновных лиц к уголовной ответственности и возмещением причиненного ущерба, практически отсутствуют.

Информируя об изложенном, предлагаю принять дополнительные меры к повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, сосредоточив усилия на его приоритетных направлениях, вскрытии фактов деяний, имеющих признаки коррупционных преступлений, и возмещении причиненного ущерба.

Результаты принятых мер по устранению отмеченных в настоящем информационном письме недостатков, в том числе в деятельности нижестоящих прокуратур, отразите в докладных записках по итогам работы за I полугодие 2017 г., предусмотренных приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации

А.Э. Буксман

Утверждены
Президиумом Верховного Суда
Российской Федерации
28 сентября 2016 года

**ОТВЕТЫ
НА ВОПРОСЫ, ПОСТУПИВШИЕ ИЗ СУДОВ, ПО ПРИМЕНЕНИЮ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ ОТ 3 ИЮЛЯ 2016 ГОДА N 323-ФЗ - 326-ФЗ,
НАПРАВЛЕННЫХ НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ И ПРЕСТУПЛЕНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
НАПРАВЛЕННОСТИ, А ТАКЖЕ ОСНОВАНИЙ И ПОРЯДКА ОСВОБОЖДЕНИЯ
ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (ВСТУПИЛИ В СИЛУ
С 15 ИЮЛЯ 2016 ГОДА)**

1. По применению Федеральных законов от 3 июля 2016 года N 323-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности" и от 3 июля 2016 года N 326-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности"

Вопрос 1.1. Подлежат ли пересмотру и приведению в соответствие с новым уголовным законом на основании статьи 10 УК РФ вступившие в законную силу приговоры в отношении лиц, осужденных по части 1 статьи 116 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 года N 420-ФЗ)?

Ответ. Если преступление было совершено в отношении лица, не являющегося для осужденного близким, приговор подлежит пересмотру, а осужденный - освобождению от наказания ввиду устранения преступности деяния. Действия такого осужденного не могут быть переквалифицированы на статью 116.1 УК РФ, диспозиция которой содержит иные признаки объективной стороны преступления и, в частности, такой криминообразующий признак, как совершение деяния лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние.

Вместе с тем, если в материалах уголовного дела (далее - дело) имеются сведения о том, что побои или иные насильственные действия совершены осужденным в отношении близкого лица, приговор пересмотру не подлежит, поскольку новый уголовный закон не улучшает его положение.

Вопрос 1.2. Подлежат ли пересмотру и приведению в соответствие с новым уголовным законом на основании статьи 10 УК РФ вступившие в законную силу приговоры в отношении лиц, осужденных по статье 157 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 года N 420-ФЗ)?

Ответ. Да, подлежат. Диспозиция статьи 157 УК РФ (в новой редакции) в сравнении с диспозицией статьи 157 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 года N 420-ФЗ) содержит новый криминообразующий признак - неоднократность, то есть совершение деяния лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию. Поэтому лица, осужденные по статье 157 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 года N 420-ФЗ), в силу положений статьи 10 УК РФ освобождаются от наказания.

Вопрос 1.3. Подлежат ли пересмотру и приведению в соответствие с новым уголовным законом на основании статьи 10 УК РФ вступившие в законную силу приговоры в отношении лиц, осужденных по части 1 статьи 158, части 1 статьи 159, части 1 статьи 159.1, части 1 статьи 159.2, части 1 статьи 159.3, части 1 статьи 159.5, части 1 статьи 159.6 и части 1 статьи 160 УК РФ (в редакциях указанных статей, действовавших до 15 июля 2016 года), а также осужденных по части 1 статьи 159.4 УК РФ (в редакции Федерального закона от 29 ноября 2012 года N 207-ФЗ)?

Ответ. Да, подлежат ввиду устранения новым уголовным законом преступности деяния, если стоимость похищенного чужого имущества составляет не более 2500 рублей (то есть 2500 рублей или менее этой суммы). В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 3 июля 2016 года N 326-ФЗ в статью 7.27 КоАП РФ, хищение чужого имущества стоимостью не более 2 500 рублей путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии квалифицирующих признаков соответствующих преступлений признается мелким хищением, влекущим административную ответственность.

Вопрос 1.4. Подлежат ли пересмотру и приведению в соответствие с новым уголовным законом на основании статьи 10 УК РФ вступившие в законную силу приговоры в отношении лиц, осужденных по статьям 159 и 159.4 УК РФ (в редакции Федерального закона от 29 ноября 2012 года N 207-ФЗ) за хищение чужого имущества путем мошенничества?

Ответ. Да, подлежат в том случае, если лицо осуждено по статье 159.4 УК РФ (в редакции Федерального закона от 29 ноября 2012 года N 207-ФЗ) или по любой из частей статьи 159 УК РФ за мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, когда сторонами договора являются только индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации и стоимость похищенного чужого имущества составляет менее десяти тысяч рублей. Такое лицо с учетом примечания 1 к статье 159 УК РФ (в новой редакции) подлежит освобождению от наказания ввиду устранения преступности деяния, содержащего указанные признаки.

Если же стоимость похищенного составляет десять тысяч рублей или большую сумму, но не превышает трех миллионов рублей, действия лиц, осужденных за мошенничество, содержащее указанные признаки, по части 3 или части 4 статьи 159 УК РФ (в редакции Федерального закона от 29 ноября 2012 года N 207-ФЗ), подлежат переквалификации на часть 5 статьи 159 УК РФ,

а если не превышает двенадцати миллионов рублей, - на часть 6 статьи 159 УК РФ.

2. По применению Федерального закона от 3 июля 2016 года N 324-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации"

Вопрос 2.1. Как теперь следует квалифицировать коммерческий подкуп на сумму, не превышающую десяти тысяч рублей, или получение взятки, дачу взятки в размере, не превышающем десяти тысяч рублей, если эти деяния совершены при наличии квалифицирующих признаков, указанных соответственно в статье 204 либо в статьях 290 и 291 УК РФ?

Ответ. Статья 204.2 УК РФ (мелкий коммерческий подкуп) и статья 291.2 УК РФ (мелкое взяточничество) содержат специальные нормы по отношению к нормам статей 204 и 290, 291 УК РФ и не предусматривают такого условия их применения, как отсутствие квалифицирующих признаков преступлений, предусмотренных частями 2 - 4, 6 - 8 статьи 204, частями 2 - 6 статьи 290 или частями 2 - 5 статьи 291 УК РФ.

В связи с этим коммерческий подкуп на сумму, не превышающую десяти тысяч рублей, получение взятки, дача взятки в размере, не превышающем десяти тысяч рублей, влекут ответственность по части 1 статьи 204.2 либо по части 1 статьи 291.2 УК РФ независимо от того, когда (до 15 июля 2016 года или после этой даты) и за какие действия (законные или незаконные) они совершены, в каком составе участников (единолично или группой лиц), а также наличия или отсутствия других квалифицирующих признаков коммерческого подкупа и взяточничества.

Мелкий коммерческий подкуп или мелкое взяточничество, совершенные после 15 июля 2016 года лицом, имеющим судимость по соответствующим статьям, влекут ответственность по части 2 статьи 204.2 либо по части 2 статьи 291.2 УК РФ.

Вопрос 2.2. Подлежат ли пересмотру и приведению в соответствие с новым уголовным законом на основании статьи 10 УК РФ вступившие в законную силу приговоры в отношении лиц, осужденных за преступления, предусмотренные частями 1 - 4 статьи 204, частями 1, 3, 4, 5 статьи 290, частями 1, 3, 4 статьи 291 УК РФ (в редакциях, действовавших до 15 июля 2016 года), если предмет коммерческого подкупа или размер взятки составлял сумму, не превышающую десяти тысяч рублей?

Ответ. Да, подлежат с переквалификацией действий осужденных на часть 1 статьи 204.2 или на часть 1 статьи 291.2 УК РФ.

Вопрос 2.3. Кого следует считать субъектом мелкого коммерческого подкупа (статья 204.2 УК РФ) и мелкого взяточничества (статья 291.2 УК РФ)?

Ответ. Субъект преступления, предусмотренного статьей 291.2 УК РФ, полностью совпадает с субъектом преступлений, предусмотренных статьями 290 и 291 УК РФ, а субъект мелкого коммерческого подкупа - с субъектом коммерческого подкупа (статья 204 УК РФ).

Вопрос 2.4. Может ли быть привлечено к ответственности по статьям 204.2 или 291.2 УК РФ лицо, оказавшее посреднические услуги при передаче предмета коммерческого подкупа на сумму, не превышающую десяти тысяч рублей, либо взятки, размер которой не превышает десяти тысяч рублей?

Ответ. Нет, не может. В соответствии со статьей 204.1 УК РФ, действующей с 15 июля 2016 года, и статьей 291.1 УК РФ, а также примечаниями к статьям 204 и 290 УК РФ уголовная ответственность установлена только за посредничество в коммерческом подкупе или во взяточничестве, если сумма предмета подкупа или размер взятки являются значительными (превышают двадцать пять тысяч рублей).

3. По применению Федерального закона от 3 июля 2016 года N 325-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации"

Вопрос 3.1. Федеральным законом от 3 июля 2016 года N 325-ФЗ, в частности, повышены - крупный и особо крупный размеры (ущерб, доход, задолженность), которые являются криминообразующими либо квалифицирующими признаками ряда преступлений, относящихся к главе 22 УК РФ. Подлежат ли пересмотру и приведению в соответствие с новым уголовным законом на основании статьи 10 УК РФ вступившие в законную силу приговоры в отношении лиц, осужденных за такие преступления?

Ответ. Да, подлежат, поскольку в этой части уголовный закон имеет обратную силу. Действия осужденных подлежат переквалификации на соответствующие части статей главы 22 УК РФ в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 года N 325-ФЗ со смягчением наказания, а в случаях, когда размер совершенного преступления либо причиненный преступлением ущерб, полученный доход или образовавшаяся задолженность, являясь криминообразующим признаком объективной стороны состава соответствующего преступления, не достигает вновь установленного размера (ущерба, дохода, задолженности), осужденные подлежат освобождению от наказания ввиду устранения преступности деяния.

Например, если лицо было осуждено по части 1 статьи 171 УК РФ за осуществление предпринимательской деятельности без регистрации, сопряженной с извлечением дохода в крупном размере на сумму 2 000 000 рублей, то с учетом примечания к статье 170.2 УК РФ оно подлежит освобождению от наказания, так как применительно к части 1 статьи 171 УК РФ крупным размером, крупным ущербом, доходом либо задолженностью в крупном размере признаются стоимость, ущерб, доход либо задолженность в сумме, превышающей 2 250 000 рублей.

Вопрос 3.2. Подлежат ли пересмотру и приведению в соответствие с новым уголовным законом на основании статьи 10 УК РФ вступившие в законную силу приговоры в отношении лиц, осужденных за преступления, предусмотренные статьями 171.1, 180, 185 и 193 УК РФ, совершенные группой лиц по предварительному сговору?

Ответ. Да, подлежат, поскольку новым законом санкции за эти преступления, совершенные группой лиц по предварительному сговору, смягчены.

Судебная коллегия
по уголовным делам
Верховного Суда
Российской Федерации

Управление систематизации
законодательства и анализа
судебной практики
Верховного Суда
Российской Федерации

**Информационно-аналитическая справка
«О роли и опыте органов прокуратуры Российской Федерации
в противодействии коррупции»**

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года среди основных угроз определена коррупция, противодействие которой - одно из условий обеспечения национальной безопасности¹⁵. В развитие Стратегии национальной безопасности Указом Президента Российской Федерации № 460 были утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции¹⁶ и, начиная, с 2010 года принимаются Национальные планы противодействия коррупции, определяющие ключевые направления организации работы по системному противодействию коррупции и в которых сделан основной акцент на предупреждение коррупционных проявлений.

Так, Указом Президента Российской Федерации № 147 от 01.04.2016 утвержден новый Национальный план противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы, в котором установлены конкретные меры, направленные на его реализацию, значительная часть которых отнесена к ведению органов прокуратуры¹⁷.

В Федеральном законе Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определены сферы деятельности, наиболее подверженные коррупции, а также субъекты коррупционных правонарушений. В соответствии со ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» эти субъекты поднадзорны прокуратуре.

Согласно ч. 2 ст. 1 упомянутого закона «О противодействии коррупции» противодействие коррупции состоит из трех этапов: первый этап - предупреждение (профилактика) коррупции, в том числе выявление и устранение причин коррупции, второй - выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (названный законодателем борьбой с коррупцией) и третий - минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Прокуратурой в той или иной степени охватываются все три этапа противодействия коррупции.

Следует отметить, что в Российской Федерации функции борьбы с коррупцией осуществляют различные органы. На политическом уровне

¹⁵ Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации".

¹⁶ Указ Президента РФ от 13.04.2010 N 460 (ред. от 13.03.2012) "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы".

¹⁷ Указ Президента РФ от 01.04.2016 N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы".

корректировку государственной политики в этой сфере осуществляет специальный антикоррупционный орган – Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, созданный Указом Президента Российской Федерации № 815 от 19.05.2008 «О мерах по противодействию коррупции». Основными задачами Совета являются выработка и реализация государственной политики в области противодействия коррупции, координация деятельности органов власти по вопросам противодействия коррупции, контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Для решения текущих вопросов деятельности Совета этим же Указом создан президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Председателем президиума Совета является Руководитель Администрации Президента Российской Федерации.

Органы прокуратуры также осуществляют борьбу с коррупцией в соответствии с Федеральным Законом «О прокуратуре» № 2202-1 от 17.01.1992¹⁸.

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

- осуществляют защиту и восстановление нарушенных в результате коррупционных правонарушений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций;
- проводят мониторинг и анализ исполнения законодательства о борьбе с коррупцией и вырабатывают предложения по его совершенствованию;
- проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, выявляют коррупционные проявления и проводят по ним соответствующие проверки;
- участвуют в международном сотрудничестве с антикоррупционными и иными структурами других стран.

С целью реализации положений статьи 36 Конвенции ООН против коррупции, а также с учетом того, что проявления коррупции могут наблюдаться в различных сферах жизнедеятельности государства и общества, в августе 2007 г. в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано специализированное подразделение по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные подразделения созданы во всех субъектах Российской Федерации.

В состав управления входят отдел по надзору за соблюдением федерального законодательства, отдел по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, а также организационно-аналитический отдел и документационный отдел.

Основные направления деятельности этих подразделений можно разделить на следующие группы:

¹⁸ Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

- выявление коррупционных проявлений и проведение по ним соответствующих проверок;
- осуществление надзора за соблюдением уголовно-процессуального законодательства в ходе расследования уголовных дел о коррупции;
- поддержание государственного обвинения в стадии судебного производства по таким уголовным делам;
- участие в международном сотрудничестве с антикоррупционными и иными структурами других стран;
- мониторинг и анализ исполнения законодательства о борьбе с коррупцией и выработка предложений по его совершенствованию.

Учитывая комплексный характер коррупции, проявления которой могут наблюдаться в сфере исполнения законодательства различных видов законодательства (бюджетного, антимонопольного, законодательства об использовании государственного имущества, о государственных закупках, о противодействии легализации преступных доходов и т.д.) управление правомочно осуществлять необходимые мероприятия по противодействию коррупции в сфере исполнения соответствующего законодательства во взаимодействии с иными профильными надзорными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Созданные подразделения в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур в оперативном отношении находятся в подчинении соответствующих прокуроров, но организационно их деятельность по указанным направлениям координируется вышеуказанным специальным управлением центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Такое построение призвано обеспечить самостоятельную централизованную структуру в рамках единой прокуратуры Российской Федерации.

Для повышения гарантий независимости при выполнении возложенных обязанностей и предупреждения фактов неправомерного служебного поведения работников специализированных подразделений установлена не только особая процедура их назначения на должность и освобождения их от должности, но и специальный порядок привлечения таких прокурорских работников к дисциплинарной ответственности. Назначение на должности проводится только после тщательного изучения личности кандидата, который должен обладать безупречным послужным списком и соответствующей репутацией. Отбор кандидатур как в территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры, так и в управление происходит на специальной комиссии.

Все отобранные прокурорские работники как на региональном, так и на федеральном уровне, назначаются на должность приказом Генерального прокурора Российской Федерации и могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности только с его согласия.

Тем самым в рамках общей схемы органов прокуратуры России создана вертикально интегрированная структура, которая призвана обеспечить системный подход к противодействию коррупции.

Рассматривая непосредственно деятельность прокуратуры по противодействию коррупции, следует отметить, что на первом этапе прокуратурой осуществляется такая профилактическая мера, как

антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их устранения.

Органами прокуратуры проводится наибольший объем антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов, которые анализируются с точки зрения наличия коррупционных факторов как на стадии их подготовки, так и после издания государственными органами всех уровней (федерального, регионального и муниципального). При этом прокуроры наделены правом требования об изменении таких актов с обращением в суд в случаях, когда соответствующие требования прокуроров не выполнены.

Основные усилия прокуроров сосредоточены на исключении коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов, регулирующих наиболее значимые права граждан, интересы общества и государства.

В 2015 году органами прокуратуры Российской Федерации проведена антикоррупционная экспертиза более 916 тыс. нормативных правовых актов (в 2014 году – 848 тыс.). Выявлено более 45 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (в 2014 году – 43 тыс.). В указанных нормативных правовых актах содержалось более 55 тыс. коррупциогенных факторов (в 2014 году – более 53 тыс.).

В результате прокурорского вмешательства коррупциогенные факторы из указанных актов были исключены.

Наряду с министерствами и ведомствами институты гражданского общества и граждане также имеют возможность в установленном порядке проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и представлять свои заключения в государственные органы России.

Наиболее важными направлениями профилактики коррупционных и иных правонарушений в органах прокуратуры, реализуемыми на постоянной основе, являлись: совершенствование и развитие ведомственной нормативно-правовой базы по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений в органах прокуратуры; организация тщательного отбора кандидатов для поступления на службу в целях исключения возможности принятия лиц, склонных к коррупционным проявлениям; обеспечение соблюдения прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими установленных законодательством ограничений, запретов, обязанностей и правил служебного поведения, требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов.

С целью формирования отрицательного отношения к коррупции в органах и организациях прокуратуры осуществляется комплекс организационных, разъяснительных и иных мер по соблюдению федеральными государственными служащими ограничений и запретов, исполнению обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Информация о выявленных фактах совершения работниками органов прокуратуры коррупционных правонарушений predается гласности, публикуется на официальных сайтах органов прокуратуры в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Приказы о привлечении их к дисциплинарной ответственности в связи с совершенными правонарушениями коррупционной направленности доводятся до сведения всех прокурорских работников.

Органами прокуратуры Российской Федерации повсеместно проводятся различные мероприятия правовой и антикоррупционной направленности (конференции, форумы, семинары, круглые столы, брифинги, совещания, лекции, рабочие встречи и др.). Осуществляется постоянное взаимодействие с общественными объединениями и институтами гражданского общества.

Представители общественности привлекаются прокурорами к участию в различных мероприятиях, в ходе которых обсуждаются вопросы профилактики коррупции, развития законодательства, а также результаты работы в данной сфере. В свою очередь, прокуроры участвуют в мероприятиях, организуемых общественными объединениями. Нередко реализуются совместные проекты.

Разъяснение законодательства о противодействии коррупции и социальная реклама (видео- и аудиоролики, баннеры, билборды, ситилайты, уличные светодиодные экраны и др.) на эту тему являются неотъемлемым элементом правового антикоррупционного просвещения и направлены на преодоление стереотипов поведения, способствующих проявлениям коррупции. Также в этих целях используются возможности средств массовой информации. Регулярно разъясняются положения законодательства в организованных прокурорами теле- и радиопередачах, посвященных правовой тематике, рубриках печатных изданий.

В рамках выполнения Программы по антикоррупционному просвещению на 2014 – 2016 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.05.2014 № 816-р¹⁹, органами прокуратуры Российской Федерации принимается активное участие в организуемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации прямых линиях с гражданами по вопросам антикоррупционного просвещения, в практику вводится проведение таких мероприятий непосредственно прокуратурами. Широко применяется разработка и издание методических пособий и печатной продукции по вопросам повышения уровня правосознания граждан (информационные буклеты, брошюры, правовые памятки, стикеры и др.). Огромное количество таких раздаточных материалов распространено, в частности, в ходе общероссийского дня приема граждан и на различных встречах с общественностью.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в октябре 2015 г. издан буклет «Участие органов прокуратуры России в противодействии коррупции», который изготовлен тиражом 1,5 тыс. экземпляров на русском и английском языках. Данный буклет распространен среди участников 6-й сессии Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции, 8-й ежегодной Конференции и Общего собрания Международной ассоциации антикоррупционных органов, 7-й региональной Конференции Международной ассоциации прокуроров для государств Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и других мероприятий.

Органами прокуратуры 09.12.2015 на всей территории Российской Федерации организован и проведен комплекс мероприятий антикоррупционной направленности, посвященных Международному дню борьбы с коррупцией. Данные мероприятия, равно как и результаты работы в сфере противодействия

¹⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.05.2014 N 816-р «Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014 - 2016 годы»

коррупции, широко освещались средствами массовой информации и на официальных сайтах прокуратур.

На интернет-сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним специализированных прокуратур регулярно публикуются материалы о пресечении конкретных фактов коррупционных действий, возбуждении уголовных дел коррупционной направленности. Общее число выступлений в средствах массовой информации о принимаемых мерах по противодействию коррупции в 2015 году составило около 112 тыс. (в 2014 году – 96 тыс.).

В раздел «Противодействие коррупции» официального сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2015 году поступило свыше 31,5 тыс. обращений граждан о возможных нарушениях законодательства в области противодействия коррупции (в 2014 году – более 23 тыс. обращений).

Органами прокуратуры на постоянной основе проводится ежедневная работа по мониторингу сообщений средств массовой информации, содержащих сведения о правонарушениях коррупционной направленности. По изложенным в публикациях доводам проводятся проверки, по результатам которых при наличии оснований принимаются меры прокурорского реагирования. Вопросы, касающиеся хода и результатов проводимых по таким материалам проверочных мероприятий, находятся на неукоснительном контроле.

На втором этапе прокуратуре также предоставлены значительные полномочия в области противодействия коррупции. Прежде всего, это осуществление надзора за исполнением законов и законностью правовых актов субъектами коррупционных правонарушений, соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина. В этот же этап входит и надзор за осуществлением оперативно-розыскной деятельности по делам коррупционной направленности и надзор за соблюдением уголовно-процессуального законодательства при расследовании уголовных дел о фактах коррупции, а также ненадзорные полномочия - координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и уголовное преследование. Не менее важной в области противодействия коррупции является функция прокуроров по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления.

В 2015 году в российские суды направлено свыше 13 996 уголовных дел коррупционной направленности, что на 7,4 % больше аналогичного показателя прошлого года (13 037).

Увеличилось и число обвиняемых по указанным уголовным делам – с 14 219 в 2014 году до 15 221 в 2015 году.

Судами Российской Федерации в 2015 году рассмотрено с вынесением обвинительного приговора 12 691 уголовное дело о преступлениях коррупционной направленности (+ 6,3 %) в отношении 13 603 лиц (+ 6,2 %).

Одним из приоритетных направлений является работа прокуроров по выявлению коррупционных правонарушений, связанных с использованием государственного и муниципального имущества и размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Отношения, направленные на предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере государственных и муниципальных нужд и повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров,

работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, установлены Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», подробно регулирующим все этапы осуществления закупочной деятельности, от их планирования и определения поставщиков (подрядчиков и исполнителей) до контроля за их исполнением²⁰.

Кроме того, Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» отдельно определены принципы и основные требования к закупке товаров, работ, услуг для удовлетворения потребностей государственных корпораций, бюджетных учреждений и дочерних хозяйственных обществ²¹.

В целях открытости и информационного обеспечения закупок функционирует единая информационная система с размещением данных о закупках с общим безвозмездным доступом к ней.

Рынок закупок для государственных и муниципальных нужд представляет интерес для криминальных структур и привлекает наряду с добросовестными участниками, правонарушителей. В целях борьбы с данным явлением Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием специалистов других государственных органов, ученых-криминологов, а также общественных организаций бизнес-сообщества, таких как «ОПОРА РОССИИ» и «Деловая Россия» в 2014 году проведена обширная работа по анализу фактов подкупа должностных лиц частью денежных средств, полученных в результате исполнения заказов их исполнителями. По итогам исследования разработан межведомственный план мероприятий на 2015 год, предусматривающий систему мер по предупреждению и пресечению подобных коррупционных проявлений, который полностью выполнен.

Принятыми органами прокуратуры мерами в 2015 году установлено и пресечено около 132 тыс. нарушений закона о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе почти 55 тыс. нарушений коррупционной направленности.

Для устранения выявленных нарушений принесено 6,5 тыс. протестов, внесено 29,3 тыс. представлений, в суды направлено 2,1 тыс. исков на сумму более 96 млн. руб. (1,5 млн. \$). По итогам проведенных прокурорами проверок в данной сфере возбуждено 730 уголовных дел (в том числе 315 – о коррупционных преступлениях), 25,8 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности и свыше 10 тыс. лиц – к административной ответственности.

Немаловажным является координация правоохранительной деятельности по борьбе с коррупционной преступностью, также осуществляемая органами прокуратуры.

В 2015 г. прокурорами всех уровней проведено 4,7 тыс. координационных совещаний руководителей правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции.

Следует отметить, что в последние годы успешно зарекомендовала себя такая форма координационной деятельности, как создание специальных межведомственных рабочих групп по противодействию коррупции из числа

²⁰ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

²¹ Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

представителей федеральных правоохранительных и контролирующих органов, направляемых в отдельные регионы.

В России функционирует 2 869 таких межведомственных рабочих групп, из них только в прошлом году создано 209. Помимо проведения в 2015 году 9 563 (в 2014 году – 9 244) совещаний названных рабочих групп, их членами на постоянной основе производится обмен информацией, организуются совместные проверки, которые зачастую оказываются результативными, поскольку работники оперативных подразделений получают от прокуроров в процессе оперативных разработок необходимые консультации относительно порядка деятельности государственных и муниципальных органов, должностных лиц, их полномочий и т.д.

На третьем этапе - минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений, прокуратура добивается возмещения причиненного ущерба средствами прокурорского надзора. Среди них, например, право на обращение в арбитражный суд с исками о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности ничтожных сделок.

Благодаря организационным и практическим мерам, предпринятым в прошлом году, в том числе за счет использования прокурорами координационных полномочий, удалось повысить результативность работы по возмещению причиненного коррупционными преступлениями ущерба, который был добровольно погашен на сумму более 5,4 млрд. руб., при этом приняты меры по обеспечению его взыскания на сумму свыше 30 млрд. руб. (изъято имущество более чем на 9 млрд. руб., арест наложен на 21,3 млрд. руб.).

Отдельно следует отметить международно-правовое сотрудничество в области противодействия коррупции.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации обеспечено участие в работе Группы государств против коррупции (далее – ГРЕКО), участие в функционировании обзорного механизма Конвенции ООН против коррупции, а также в пределах компетенции – в деятельности Рабочей группы Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (далее – Рабочая группа ОЭСР) и выполнение рекомендаций указанных организаций с учетом особенностей правовой системы Российской Федерации.

Двусторонние правовые акты, заключенные Генеральной прокуратурой Российской Федерации с компетентными органами иных государств, также играют немаловажную роль в вопросах противодействия коррупции. В настоящее время заключено более 70 соглашений о сотрудничестве в сфере противодействия преступности с органами государственной власти и правоохранительными органами зарубежных государств.

На данный момент, прокуратура - единственный федеральный орган, способный осуществлять противодействие коррупции на всех этапах - начиная с выявления коррупциогенных факторов в проектах нормативных правовых актов и заканчивая возмещением причиненного ущерба.

**Управление по надзору за
исполнением законодательства о
противодействии коррупции,
июнь 2016 г.**