

**ՀԱՆՅԱՎՈՐՈՒԹՅԱՆ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐ / FIGHTING
CRIME / БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ****ԻԼԻՅ ՍԵՐԳԵՅ**

ի. գ. թ., դոցենտ, «Ռոսատոմ» ընկերության Կորպորատիվ ակադեմիայի որակավորված պատրվերի և հակակոռուպցիոն քարոզչության կենտրոնի նախագծերի ղեկավար

IL'Y SERGEY

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, «Rosatom» Company Corporate Academy Quality Order and Anti-corruption Lighting Project Manager

ИЛИЙ СЕРГЕЙ

канд. юрид. наук, доцент, Руководитель проектов Центра квалифицированного заказа и антикоррупционного просвещения Корпоративной академии Росатома.

**ՈՒՍԱՍՏԱՆԻ ԴԱՏԱԽԱՂՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅՈՒՆԸ ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ
ՀԱԿԱՋԴՄԱՆ ՈՒՂՂՈՒԹՅԱՄԲ*****THE ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES OF THE RUSSIAN PROSECUTOR'S OFFICE*****ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ***

Органы прокуратуры Российской Федерации занимают одно из ключевых мест в системе государственных органов, участвующих в противодействии коррупции. Это напрямую отражено в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», где в п. 6 ст. 5 установлено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами. В числе основных законов, регламентирующих деятельность прокуроров в сфере противодействия коррупции, наряду с отмеченным выше и Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», также федеральные законы от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», 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» и др.

* Հոդվածը ներկայացվել է 31.08.2018, գրախոսվել է 15.04.2019, ընդունվել է տպագրության 20.06.2019:

* Статья представлена 31.08.2018., рецензирована 15.04.2019, 20.06.2019.

* The article was presented 31.08.2018, was reviewed 15.04.2019, was accepted to publication 20.06.2019.



Генеральная прокуратура Российской Федерации всегда принимала активное участие в деятельности государства, направленной на противодействие коррупции. В последнее десятилетие органы прокуратуры, помимо традиционных (надзор за исполнением законов, за расследованием уголовных дел, проведением оперативно-розыскных мероприятий, поддержание государственного обвинения и т.д.), в сфере противодействия коррупции были наделены новыми функциями (антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, контроль за расходами государственных служащих), а некоторые были расширены (координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, в том числе с ее проявлениями не преступного характера). Это объективно повлекло существенное увеличение нагрузки на прокуроров в сфере противодействия коррупции.

Учитывая приоритетность данного направления работы органов прокуратуры, в 2007 г. создано самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации: Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Подразделения (отделы) с аналогичной компетенцией были образованы в структуре прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур, а также в Главной военной прокуратуре. Создание специализированных подразделений сопровождалось существенной активизацией работы в сфере противодействия коррупции.

В числе основных задач прокуроров в работе по анализируемому направлению обеспечение: организации и осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции; своевременного предупреждения средствами прокурорского надзора коррупционных правонарушений, выявления и устранения их причин и условий; организации эффективного прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью следственных органов и исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности оперативными подразделениями правоохранительных органов (за исключением органов федеральной службы безопасности); привлечения к предусмотренной законом ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений; защиты и восстановления нарушенных в результате коррупционных правонарушений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, охраняемых законом интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уголовном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве в пределах полномочий, предоставленных законодательством; возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями.

Создание специализированных подразделений в органах прокуратуры происходило в условиях активного формирования антикоррупционного законодательства, объективным следствием чего являлся непрекращающийся рост объема работы, возложенной на прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Так, за девять лет с момента принятия Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» было принято 52 федеральных закона, 193 указа и распоряжения Президента Российской Федерации, 227 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, огромное число региональных, ведомственных и иных подзаконных актов, регламентирующих вопросы противодействия коррупции. При этом, несмотря на изначально сформированную обширную нормативно-правовую базу¹, совершенствование нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции продолжается.

¹ См.: Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции / под общ. ред. А.В. Кудашкина. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. С. 103.



Анализ статистических данных, изучение справочно-информационных документов¹ свидетельствуют о последовательном наращивании усилий органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции по всем основным направлениям.

Без преувеличения, одной из основных функций прокуратуры в сфере противодействия коррупции является надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части соблюдения установленных антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений, а также представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Развитие антикоррупционного законодательства повлекло увеличение объектов надзора: с 2013 г. прокуроры осуществляют также надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных корпорациях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов. Кроме того, следует учитывать, что согласно ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» любые организации обязаны принимать разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции², т.е. фактически – это все организации, которые имеют обособленное имущество и отвечают им по своим обязательствам, могут от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (ст. 48 ГК РФ).

В рамках надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы осуществляется проверка законности деятельности федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, их должностных лиц по исполнению норм законодательства, регулирующих вопросы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.

Наглядной иллюстрацией вклада органов прокуратуры Российской Федерации в обеспечение законности и правопорядка в сфере противодействия коррупции является выявление более 3 млн. нарушений законодательства о противодействии коррупции за десятилетний период с 2008 по 2017 годы. В последние годы наблюдается снижение числа выявленных правонарушений коррупционной направленности (см.: Рис. 1): в 2017 г. – 245 633 (на 24,6 % меньше, чем в предыдущем году), в 2016 г. – 325 647 (на 15,7 % меньше, чем в 2015 г.).

¹ См.: Илий С.К., Соколов М.А. Надзор за исполнением законов о противодействии коррупции и перспективы совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации в данной сфере // Прокуратура России: 1991 –2016 гг.: сб. ст. /под общ. ред. А.Ю. Винокурова; Акад. Ген. прокуратуры РФ. – М., 2016. С. 65-71; Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2015 г.: информ.-аналит. зап. / под общ. ред. ректора Академии Ген. прокуратуры РФ д.ю.н., проф. О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2016. С. 99-115.

² Статья 13.3 введена Федеральным законом от 03.12.2012 № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» / Собрание законодательства РФ, 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6954 / СПС «Консультант-плюс».



Рис. 1

Динамика выявленных прокурорами нарушений антикоррупционного законодательства и актов прокурорского реагирования



Приоритетом в работе прокуроров является надзор за исполнением антикоррупционного законодательства государственными и муниципальными органами. Как видно на представленной диаграмме, большинство нарушений законов фиксируется прокурорами в органах местного самоуправления (50,3 %); далее следуют по числу нарушений представительные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации (26,2 %) и федеральные министерства и ведомства, включая их территориальные подразделения (20,3 %); в иных организациях и учреждениях совершается 3,1% выявленных прокурорами нарушений антикоррупционного законодательства (см. также: Рис.2). Несмотря на небольшой удельный вес, в числовом выражении – это 64 460 нарушений, в их числе: 28 387 выявлено в государственных и муниципальных учреждениях, 89 – в государственных корпорациях и компаниях, 485 – в государственных внебюджетных фондах, 2263 – в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, 32 356 – в других организациях.

Рис. 2

Структура органов и организаций, в которых прокурорами были выявлены в 2017 г. нарушения антикоррупционного законодательства





Важным направлением противодействия коррупционным проявлениям в организациях является также обеспечение прозрачности проведения закупочных процедур, позволяющее минимизировать коррупционные риски с учетом всех бизнес-процессов, а равно осуществление мониторинга внедренных процедур по предотвращению коррупции и контроля за их соблюдением¹.

Как справедливо отмечается специалистами, руководство организаций должно демонстрировать свою приверженность культуре честности, этическим стандартам и ценностям организации в процессе осуществления деятельности, принятия управленческих решений и оценки/вознаграждения работников. Необходимо внедрять внутреннюю политику и культуру недопустимости нарушения (обхода) требований внутреннего контроля².

Наряду с вопросами исполнения требований антикоррупционного законодательства в ходе проверки прокуроры уделяют внимание и выявлению фактов нарушений основных прав служащих и работников проверяемой организации. Чаще всего они выражаются в отказе (или невозможности по иным причинам) ознакомления служащего с материалами своего личного дела, а также неознакомлении с должностным регламентом (инструкцией) и иными документами, определяющими обязанности и права служащего. Возможны более серьезные нарушения прав, например, на отдых, оплату труда, доступ в государственные органы, органы местного самоуправления, на должностной рост на конкурсной основе, на профессиональную подготовку и повышение квалификации и т.д.³.

В целях выявления нарушений законодательства о противодействии коррупции органы прокуратуры используют разнообразные источники и предоставленные им законом полномочия. Наибольшая часть нарушений выявляется в результате плановых проверок исполнения законов. Сравнительно редко нарушения выявляются по обращениям граждан, при расследовании уголовных дел, по сообщениям СМИ. В остальных случаях источниками информации о нарушении законов могут быть материалы ОРД, сообщения и другие обращения должностных лиц⁴.

Проверки могут быть сугубо целевыми (предметными), когда проверяется, например, исполнение норм законов, устанавливающих только ограничения и запреты, связанные с противодействием коррупции. В других случаях проверки осуществляются как комплексные, при которых проверяется исполнение законов, регулирующих все или основные аспекты организации и функционирования поднадзорного объекта. В необходимых случаях производятся совместные проверки с участием других правоохранительных и контролирующих органов.

Круг документов, с которыми знакомятся прокурорские работники, проверяя исполнение законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции, довольно широк. Это приказы о назначении на должность, о служебных перемещениях и об освобождении от

¹ См.: Жбанков С.Н. Осуществление антикоррупционной работы в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами // Профилактика коррупционных правонарушений. Сборник материалов семинара-совещания с руководителями кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, организаций, созданных для выполнения поставленных перед ними и Правительством РФ задач, а также органов исполнительной власти ряда субъектов РФ. М.: Генпрокуратура РФ, Акад. Генпрокуратуры РФ. 2017. С. 117.

² См.: Светличный А.В. Комплаенс. Меры по предупреждению коррупции в организации // Юрист. 2017. № 18. С. 34 – 39.

³ См.: Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 254.

⁴ См.: Козлов Т.Л., Илий С.К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции // Вестник ВИПК МВД России. 2016. № 2(38). С. 33–43.



должности, о наложении дисциплинарных взысканий и поощрениях, служебные контракты, протоколы заседаний и другие документы конкурсных, аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, платежные и иные бухгалтерские документы, личные дела служащих, должностные регламенты, документы профсоюзных организаций, акты ведомственных проверок, служебная переписка, письма, жалобы и предложения граждан и другие источники документально зафиксированной информации.

Выявив нарушения законодательства о противодействии коррупции, прокурор добивается их устранения, для чего использует предоставленные ему законом полномочия, реализуемые в актах прокурорского реагирования. Так, в 2017 г. по итогам проведенных проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции прокурорами принесено всего 33 997 протестов, внесено 58 511 представление об устранении нарушений законов, 4253 предостережения о недопустимости нарушений закона, привлечено к административной ответственности 6855 лиц, направленно 3935 материалов для решения вопроса о возбуждении уголовного преследования, направлено 6106 исков и заявлений в суды.

Прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур регулярно проводятся проверки в организациях, осуществляющих деятельность в сферах, подверженных наибольшему коррупционному риску. Результаты проверок свидетельствуют о распространенных фактах непринятия организациями мер по предупреждению коррупции, что выражалось в отсутствии ответственных лиц за данное направление деятельности, непринятии мер к внедрению антикоррупционных стандартов и процедур, непроведении работы, направленной на профилактику коррупционных проявлений.

Большинство прокуроров, как правило, применяют комплексный подход к организации надзорных мероприятий, т.е. не ограничиваются лишь проверкой исполнения требований статьи 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», но также проверяют исполнение других норм антикоррупционного законодательства.

Например, по представлению прокурора г. Мегиона Ханты-Мансийского автономного округа уволена директор школы, которая в период образовательного процесса использовала помещения школьной столовой для проведения банкета в связи с бракосочетанием своей дочери. Помимо этого, указанное должностное лицо привлечено к административной ответственности по статье 19.1 (Самоуправство) КоАП РФ.

По результатам проверки информации о нарушении ректором ФГБОУ «С.» выявлены нарушения статьи 11.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» при распоряжении недвижимым имуществом вуза, в связи с чем Генеральной прокуратурой Российской Федерации внесено представление Министру образования и науки Российской Федерации, которое удовлетворено.

В 2016 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации выявлены факты непринятия мер к урегулированию конфликта интересов у руководителя ФГУЗ «Ц. в Вологодской области», предоставления незаконных преференций аффилированной коммерческой организации при передаче в аренду помещений и рассмотрении проектов санитарно-защитных зон. По результатам проверки руководителю Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека внесено представление.

При выявлении серьезных нарушений прокурорами регулярно иницируется уголовное преследование виновных лиц.



Так, по материалам проверки прокуратуры Республики Северная Осетия – Алания в ГКУ «Г.» следственным управлением СК России в отношении директора учреждения возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «в» ч. 3 ст. 286 (Превышение должностных полномочий) УК РФ по факту оплаты невыполненных работ на сумму более 89 млн. руб.

Проверки организации работы по исполнению антикоррупционного законодательства проводятся также и военными прокурорами. Так, по информации Главной военной прокуратуры, в 2016 г. проверки проведены в субхолдингах АО «Гарнизон», их дочерних зависимых обществах и филиалах, в военных комиссариатах, ведомственных федеральных государственных унитарных предприятиях и подразделениях ДОСААФ России. В ходе таких проверок выявлено 357 нарушений, для их устранения внесено 99 представлений, по результатам их рассмотрения привлечены к дисциплинарной ответственности 69 лиц, предостережены 48 лиц, к административной ответственности привлечено 34 лица.

Непринятие мер по предупреждению коррупции в поднадзорных военным прокурорам акционерных обществах способствовало совершению сотрудниками этих подразделений коррупционных преступлений.

К примеру, бывший директор Мурманского филиала ОАО «В.» в 2011–2013 годах путем сокращения должностей 15 работников и последующего принятия этих же лиц по договорам аутстаффинга через аффилированное ему ООО «Р.» причинил ОАО «В.» ущерб в размере более 9,5 млн. руб. По данному факту расследуется уголовное дело.

В заключение следует отметить, что обобщение материалов прокурорских проверок позволяет констатировать, что типичными нарушениями, выявляемыми прокурорами в ходе проведения проверок исполнения поднадзорными органами и организациями требований ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», являются: отсутствие подразделения (должностного лица), ответственного за профилактику коррупционных правонарушений; непроведение мероприятий по оценке коррупционных рисков; отсутствие обучения по вопросам профилактики коррупции; формальное исполнение антикоррупционного законодательства, когда в организации издаются соответствующие акты, но реально работа не ведется; непринятие мер по урегулированию конфликта интересов. Кроме того, остаются нерешенными некоторые организационные и методологические вопросы, связанные с деятельностью организаций по внутрикорпоративной профилактике коррупции¹, что также сказывается на результативности прокурорского надзора в данной сфере.

Анализ статистических данных, докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуратур, а также аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, результатов проведенных Университетом прокуратуры Российской Федерации исследований свидетельствует о последовательном наращивании на протяжении последних лет надзорных усилий органов прокуратуры в рассматриваемой сфере, активном их участии в формировании антикоррупционного законодательства на всех уровнях, пос-

¹ См.: Беловецкий Д.Д. Административная ответственность за неисполнение обязанностей, нарушение запретов и ограничений, установленных в целях предупреждения коррупции // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 67–71. Суйков С.Ю. Актуализация потребностей в нормативном описании мер по предупреждению коррупции // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 69–71. Цирин А.М. Критерии распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний, на их дочерние организации // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 174 – 181.



ледовательном повышении эффективности деятельности прокуроров. Зачастую только после вмешательства прокуроров начинают функционировать новые антикоррупционные механизмы, формируется региональная нормативно-правовая база противодействия коррупции¹.

Ամփոփագիր: Կոռուպցիայի հակազդման վերաբերյալ օրենսդրության պահանջների կատարման նկատմամբ դատախազական հսկողությունը Ռուսաստանի դատախազների աշխատանքի առաջնահերթություններից է: Դատախազական ստուգումների իրականացման ժամանակ հատուկ ուշադրության են արժանանում այն մարմիններն ու կազմակերպությունները, որոնք գործունեություն են ծավալում կոռուպցիոն ռիսկերով լի ոլորտներում:

Annotation. Prosecutor's supervision over the implementation of the requirements of anti-corruption legislation is among the priorities of the work of the prosecutors of Russia. During the conduct of prosecutorial inspections particular attention is paid to those bodies and organizations that carry out activities in areas that are subject to the greatest corruption risk.

Հիմնաբաներ¹ կոռուպցիա, կոռուպցիայի նախականիտում, դատախազական հսկողություն, հակակոռուպցիոն օրենսդրություն:

Keywords: corruption, corruption prevention, prosecutor's supervision, anti-corruption legislation.

Ключевые слова: коррупция, профилактика коррупции, прокурорский надзор, антикоррупционное законодательство.

¹ См.: Каюмова Д.Р., Козлов Т.Л. Осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в Республике Крым // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 3 С. 34. Агапов П.В., Илий С.К. Деятельность правоохранительных органов по укреплению законности в сфере противодействия экстремизму, терроризму и коррупции в Республике Крым и г. Севастополе // Вестник ВИПК МВД России. 2017. №.1 (41). С.18-24. Грициков К.А. Практика осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, государственной и муниципальной службе в прокуратуре Омской области // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сб. материалов семинара по обмену опытом. Университет прокуратуры Рос. Федерации. – М. – 2018. С. 23–28.