

Задачи прокурорского надзора в вопросах противодействия коррупционным проявлениям

По инициативе Организации объединенных наций с 2003 года 9 декабря отмечается Международный день борьбы с коррупцией. Отмечается этот День и в нашей стране.

В 2006 году РФ присоединилась к Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции, принятой в Нью-Йорке 31.10.2003. В развитие данной Конвенции РФ принят целый комплекс нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия коррупции в нашей стране. Базовым законом для этого комплекса по сути является Федеральный Закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Именно данным Законом определяются понятие «противодействие коррупции» и основополагающие направления деятельности органов государственной власти по борьбе с ней.

Необходимо отметить, что борьба с коррупцией в современной России это одна из важнейших задач, стоящих перед органами государственной власти.

Противодействие данному негативному социальному фактору требует не просто системного подхода к изучению возникновения коррупциогенных факторов, тех явлений, которые порождают деяния, которые признаются в нашем государстве коррупционными, но и достаточно организованного уровня взаимодействия государственных органов, ответственных за поддержание законности и действующего правопорядка.

К числу таких органов относится прокуратура РФ, и вопросы противодействия коррупционным правонарушениям и преступлениям решаются специально созданными подразделениями.

В 2008 году в структуре прокуратуры Нижегородской области создано такое подразделение, занимающееся вопросами противодействия коррупционным проявлениям – отдел по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Основными задачами отдела являются организация и осуществление эффективного прокурорского надзора за исполнением законодательства о проти-



Д.Д. Чиняков

*Прокурор отдела по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
прокуратуры Нижегородской области,
советник юстиции*

водействии коррупции, за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью, направленной на выявление, пресечение и расследование таких преступлений, представляющих повышенную общественную опасность, а также выявление правонарушений в указанной сфере и привлечение за их совершение виновных лиц.

Для того чтобы наиболее полно разобраться с вопросом о том, какими же методами и способами прокуратура участвует в противодействии коррупции, необходимо определиться с некоторыми понятиями в данной области.

Итак, говоря о понятии коррупции следует знать, что это социальное явление, характеризующееся корыстным использованием должностными лицами, государственными и иными служащими своего служебного положения для получения выгод как материальных, так и нематериальных, получение названными лицами денег, иных ценностей или услуг как материального, так и нематериального характера, за выполнение каких-либо действий или бездействий, а также выполнение этих действий (бездействий) под воздействием угрозы разоблачения их преступной деятельности, а равно предоставление материальных и иных выгод должностным лицам, государственным и другим служащим в формах, запрещенных законом, для достижения каких-либо результатов, получения общего покровительства или обладания какими-либо выгодами.

Подходя к пониманию термина «Противодействие коррупции» необходимо исходить из содержания ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции», в соответствии с которой «противодействие коррупции – это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

Следует отметить, что термин «противодействие коррупции» шире термина «борьба с коррупцией». Борьба с коррупцией является составной частью противодействия коррупции и представляет собой

«выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование не только преступлений коррупционной направленности, но и иных коррупционных правонарушений».

Говоря о специфике надзора в вопросах противодействия коррупции хотелось бы отметить некоторые аспекты работы органов прокуратуры в указанном направлении.

Итак, в рамках прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы органами прокуратуры осуществляется проверка законности деятельности – федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, их должностных лиц по соблюдению, исполнению и применению норм законодательства, регулирующих вопросы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.

Так, статьей 8 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлена обязанность государственных и муниципальных служащих, занимающих должности, включенные в соответствующие перечни, а также граждан, претендующих на замещение таких должностей, представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за себя, своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей (далее сведения о доходах).

Кроме того, такая обязанность установлена для руководителей государственных и муниципальных бюджетных учреждений и лиц, замещающих муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе (ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона N 273-ФЗ).

Прокуратурой Нижегородской области за период с 2011 года по настоящее время накоплен значительный опыт проведения проверок исполнения указанной обязанности, выработана методика проведения проверок и проанализированы характерные нарушения законодательства.

В ходе проверок горрайпрокуроры устанавливают, выполняются ли государственными и муниципальными служащими требования о представлении сведений о доходах в установленный срок, имеют ли место факты непредставления ими сведений о доходах, а также факты представления сведений с нарушением установленного срока.

При этом в ходе проверки проверяется не только сам факт предоставления необходимых сведений, но

и их достоверность, что само по себе требует кропотливой работы, поскольку с получением необходимых данных из регистрирующих органов проводится анализ их достоверности и полноты.

Кроме того, проверяется соблюдение налагаемых на государственных и муниципальных служащих запретов и ограничений.

Следует пояснить, что ограничения, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы – это установленные нормами права обстоятельства, при наличии или возникновении которых служащие не могут проходить службу и подлежат увольнению, а граждане не могут поступить на государственную или муниципальную службу.

Запреты же представляют собой правовые нормы, определяющие действия, несовместимые с исполнением обязанностей государственной или муниципальной службы.

Среди основных запретов и ограничений, налагаемых на служащих и наличие которых препятствует их нахождению на службе действующим законодательством предусмотрено:

- осуждение служащего к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

- близкое родство с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

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

- участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- осуществление предпринимательской деятельности;

- получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

За наиболее серьезные выявленные нами факты несоблюдения запретов и ограничений служащие привлекаются работодателем к установленной ответственности, вплоть до увольнения со службы.

В ходе проводимой прокуратурой работы значительное внимание уделяется и выявлению фактов, свидетельствующих о конфликте интересов, т.е. ситуации, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества и государства.

Необходимо отметить, что эффективность проводимых проверок и мер прокурорского реагирования повысилась.

Так, в 2014–2015 гг. прокуратурой Нижегородской области выявлены факты конфликта интересов в действиях высокопоставленных должностных лиц. При этом прокурорами пресечены нарушения законодательства в сфере использования бюджетных средств, осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

Здесь будет уместно заметить, что в ряде случаев лица, допустившие грубые нарушения антикоррупционного законодательства, увольняются с занимаемых должностей в ходе рассмотрения актов прокурорского реагирования, и тем самым уходят от установленной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Реализация полномочий прокурора по противодействию коррупционным правонарушениям в рамках административного законодательства РФ

В ходе реализации полномочий по осуществлению надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при выявлении фактов нарушений закона в рассматриваемой сфере прокуроры наделены, в том числе, полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях.

Ответственность за совершение административных правонарушений, непосредственно связанных с нарушением требований законодательства о противодействии коррупции, установлена статьями 19.28 и 19.29 КоАП РФ. При этом, в соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ право возбуждать дела об административных правонарушениях по указанным статьям является исключительно прерогативой прокурора.

Итак, статьей 19.28 КоАП РФ установлена административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Объективную сторону состава данного административного правонарушения образуют незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Состав данного административного правонарушения в действиях юридического лица зачастую связан с наличием в действиях физических лиц составов преступлений.

С учетом этого, для выявления фактов совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, и привлечения виновных юридических лиц к административной ответственности прокурорами в первую очередь анализируются материалы уголовных дел (в том числе приостановленных и прекращенных) по ст. 204, 290, 291, 291.1 УК РФ, а также поступающие в прокуратуру постановления о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовных дел по указанным статьям УК РФ.

При наличии в материалах уголовных дел данных, свидетельствующих о совершении коррупционных преступлений от имени или в интересах юридического лица, надзирающим прокурором и решается вопрос о возбуждении в отношении такого юридического лица дела об административном правонарушении по ст. 19.28 КоАП РФ. Совершение указанных административных правонарушений может иметь место в

сфере использования юридическими лицами бюджетных средств, распоряжения земельными участками, объектами государственной и муниципальной собственности, размещения государственного и муниципального заказа, выполнения уполномоченными органами разрешительных и контрольно-надзорных полномочий.

Так, прокуратурой Нижегородского района г. Н. Новгорода в отношении общества с ограниченной ответственностью возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ.

Учредитель данной организации Г., ранее пытался дать взятку сотруднику УФСБ по Нижегородской области за прекращение проверки в отношении организации и возвращение изъятой спиртосодержащей продукции, но был задержан и впоследствии приговором Нижегородского областного суда осужден за покушение на дачу взятки по ст. 30 ч. 3, ст. 291 ч. 5 УК РФ.

Поскольку данные действия были совершены им в интересах юридического лица, прокурором в отношении юридического лица было возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого судом юридическому лицу назначено административное наказание в виде многомиллионного штрафа.

Активно прокурорами используются свои полномочия и по привлечению к предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего.

Результаты надзорной деятельности прокуратуры области свидетельствуют о распространенности подобных нарушений, выражающихся в ненаправлении работодателем уведомления о приеме на работу гражданина по последнему месту прохождения им государственной или муниципальной службы или нарушении установленного срока направления такого уведомления.

К примеру, по постановлению прокурора Ленинского района г. Н. Новгорода к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ привлечено юридическое лицо – ФГУП «Почта России». В ходе проведенной проверки установлено, что Нижегородским почтамтом УФПС Нижегородской области филиалом ФГУП «Почта России» был принят на работу Ш., ранее являвшийся муниципальным служащим.

В направленном по бывшему месту работы служащего уведомлении о заключении трудового договора с Ш. в нарушение действующего законодательства не были указаны дата заключения и срок действия трудового договора, должностные обязанности Ш. По результатам рассмотрения дела судом назначено административное наказание в виде штрафа.

Уголовная ответственность за коррупционные преступления

Говоря о механизмах борьбы с коррупцией, как одну из фундаментальных основ национальной антикоррупционной безопасности следует отметить уголовную ответственность за совершение коррупционных преступлений.

В целях уголовно-правового обеспечения противодействия коррупции УК РФ устанавливает ответственность за совершение коррупционных преступлений.

Перечень уголовно наказуемых деяний, которые можно отнести к преступлениям коррупционной направленности, достаточно обширен. Перечислять их все не имеет смысла, следует лишь отметить, что к преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния при наличии ряда критериев. Во-первых, это наличие надлежащих субъектов уголовной ответственности к коим относятся должностные лица, либо лица выполняющие управленческие функции в коммерческих организациях (их понятие закреплено уголовным законом). Во-вторых, деяние должно быть связано со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей. В-третьих, мотив совершения преступления должен быть корыстным (деяние связано с получением имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц). В-четвертых, преступления коррупционной направленности могут быть совершены только с прямым умыслом.

Среди преступлений коррупционной направленности в отдельном ряду стоят преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Данные преступления предусмотрены главой 30 УК РФ. В нее включены основные должностные преступления, которые могут совершаться с корыстным мотивом, такие как злоупотребление должностными полномочиями, нецелевое расходование бюджетных средств, служебный подлог, взяточничество. Следует отметить особую опасность рассматриваемых пре-

ступлений, поражающих различные звенья государственного механизма коррупцией, тесно связанной с организованной преступностью, отмыванием доходов от преступной деятельности, другими посягательствами, угрожающими национальной безопасности России в сфере государственной, общественной и антикоррупционной безопасности законодателя.

Наказание за совершение коррупционных преступлений дифференцировано в зависимости от степени их общественной опасности. При этом законодателем использован практически весь спектр видов уголовного наказания от наиболее либерального (штраф) до максимально сурового (лишение свободы).

Среди преступлений коррупционной направленности наиболее распространенным и опасным является взяточничество. Оно посягает на основы государственной власти, нарушает нормальную управленческую деятельность государственных и муниципальных органов и учреждений, подрывает их авторитет, деформирует правосознание граждан, создавая у них представление о возможности удовлетворения личных и коллективных интересов путем подкупа должностных лиц, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие.

При этом, уголовно наказуемым является не только получение (ст. 290 УК РФ) и дача взятки (ст. 291 УК РФ), но и посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ).

Наибольшую общественную опасность конечно представляет преступление, предусмотренное ст. 290 УК РФ получение взятки, поскольку оно требует специального субъекта, т.е. лица, совершившего преступление должностного лица.

В этой статье установлена ответственность за получение взятки: а) за совершение должностным лицом входящих в его служебные полномочия действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, б) за содействие должностным лицом в силу своего должностного положения совершению указанных действий (бездействию), в) за общее покровительство или попустительство по службе, г) за совершение должностным лицом незаконных действий (бездействие).

Ответственность за получение, дачу взятки наступает независимо от времени получения должностным лицом взятки до или после совершения им действий (бездействия) по службе в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, а также независимо от того, были ли указанные действия (бездействие) заранее обусловлены взяткой или

договоренностью с должностным лицом о передаче за их совершение взятки.

Предметом взяточничества, наряду с деньгами, ценными бумагами, иным имуществом, могут быть незаконные оказание услуг имущественного характера и предоставление имущественных прав.

Говоря о санкции, установленной законодателем за совершение преступлений, связанных со взяточничеством следует отметить такое наказание как штраф. Не смотря на то, что указанный вид наказания счита-

ется наиболее мягким, способ его назначения, закрепленный в соответствующих статьях УК РФ делает его грозным оружием против коррупционеров. Это связано с тем, что законодатель предусмотрел штраф, кратный сумме взятки. В зависимости от обстоятельств совершения преступления и тяжести содеянного штраф может достигать стократного размера.

Наказание, связанное с изоляцией виновного от общества, за наиболее тяжкий вид взяточничества может составлять до 15 лет лишения свободы. ■