



**Валерий Ковалев**  
**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ**

# Валерий Николаевич Ковалев

## Противодействие коррупции

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=64068191](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=64068191)*

*SelfPub; 2021*

### **Аннотация**

Как показывает анализ состояния борьбы с коррупцией в России, в настоящее время она ведется по свершившимся фактам: выявлению преступлений этой направленности, последующему их расследованию и осуждению коррупционеров. В то же время есть основания полагать, что начинаться такая работа должна на ранней стадии, а именно с установления лиц, доходы которых не соответствуют расходам, с последующими проверками и обращением в необходимых случаях таковых в пользу государства. Настоящее учебно-методическое пособие, подготовленное на основе действующего антикоррупционного законодательства, а также нарабатываемой по нему надзорными, контролирующими органами и судами практики, имеет своей целью осветить методологию таких проверок с реализацией полученных результатов.

# Валерий Ковалев

## Противодействие коррупции

### Введение

В современном постиндустриальном обществе, коррупция является одной из наиболее серьезных мировых проблем, затрагивающих любое государство.

Она дестабилизирует национальные экономики, нарушает права человека, подрывает принципы справедливости, провоцирует социальную напряженность.

Представляет коррупция значительную проблему и в современной России, поскольку затрагивает все аспекты ее жизни, включая властные структуры, правоохранительную и судебную системы, здравоохранение и образование.

Феномен коррупции исторически является частью модели отечественного государственного управления.

В индексе восприятия коррупции, ежегодно публикуемом Transparency International, Россия находится в числе пятидесяти наиболее коррумпированных стран мира.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, материальный ущерб от выявленных коррупционных преступлений в истекшем году вырос с 39,6 до 65,7 миллиарда рублей и про-

должает увеличиваться.

За девять месяцев 2019 года количество этих преступлений выросло на 3,6% , в том числе взяток на 35,4 %, посредничество при даче взяток на 46,4%.

Как показывают материалы расследуемых по коррупционным преступлениям уголовных дел, многие такие преступления являлись длящимися и совершались на протяжении целого ряда лет.

Производство по ним является трудоемким, ведется, как правило, следственными бригадами длительный срок, на что затрачиваются существенные государственные средства.

В то же время, далеко не все такие дела заканчиваются обвинительными заключениями и, зачастую прекращаются, а по направленным в суд делам выносятся неоправданно мягкие приговоры.

Более того, преступно нажитое имущество у осужденных, как правило, не конфискуется, причиненный ими государству вред, возмещается далеко не в полном объеме.

После выхода на свободу они продолжают пользоваться преступно нажитым, являя собой пример вседозволенности и безнаказанности.

В результате создается порочный замкнутый круг: коррупция в государстве непрерывно самопроизводится, в том числе на самом высоком уровне, а меры борьбы с нею реального правового эффекта не дают.

Между тем, в Российской Федерации имеется все необ-

ходимое законодательство в борьбе с ней, причем на самой ранней стадии, исследованию и правоприменению которого посвящено настоящие пособие.

## **Глава 1. Понятие коррупции, и ее правовой анализ**

Современный термин «коррупция» восходит к лат. *corruptio* – «совращение, подкуп, порча, упадок, извращенность; расстройство, расшатанность, плохое состояние».

Его в России впервые ввел в научный оборот А.Я. Эстрин в 1913 году, объединив под коррупцией административно наказуемые и уголовно наказуемые проявления.

История русского государства, как и любого другого, свидетельствует о древности проявлений коррупции; в древнерусском, а затем русском языке существовал ряд терминов для выражения социально-экономических явлений, впоследствии ставших незаконными и подпадающими под определение коррупционных.

Одно из самых известных определений этого негативного явления, часто используемое в работах отечественных авторов, содержится в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией.

Согласно данному документу: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях».

Практически идентично ему определение Всемирного

банка: «Коррупция – злоупотребление государственной властью ради личной выгоды».

В общем виде под коррупцией принято понимать злоупотребление доверенной властью ради личной выгоды. Коррупция – это подмена правоотношений в любой сфере деятельности товарно-денежными отношениями.

Существуют и другие определения коррупции, которые вносят уточнения или используют более строгие юридические формулировки.

Развернутое определение разработано в 1995 году междисциплинарной группой Совета Европы по коррупции: «Коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, ведущее к нарушению обязанностей, возложенных по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеющее целью получение любых незаконных выгод для себя и других».

Это определение наиболее полно раскрывает суть явления.

Во-первых, в категорию субъектов коррупции помимо государственных должностных лиц или лиц, которым поручено исполнение их обязанностей, включены сотрудники частного сектора.

Во-вторых, целью коррупции наряду с личным получением

ем выгод называется приобретение выгод в интересах других лиц.

Согласно российскому законодательству, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, дачу 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 также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Злоупотребление может быть одной из форм коррупции (одним из преступных деяний должностного лица или группы лиц), но не исчерпывает всей полноты определения коррупции.

Выделяются такие ее разновидности, как бытовая коррупция, которая порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. Сюда входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу или членам его семьи. К этой категории также относится кумовство (непотизм), или семейственность.

Коррупция верховной власти относится к политическому руководству и верховным судам в демократических системах. Она касается стоящих у власти групп, недобросовестное поведение которых состоит в осуществлении политики в своих интересах и в ущерб интересам избирателей.

Коррупция является сложным социальным, политическим и экономическим явлением, затрагивающим все области человеческой деятельности.

На современном этапе развития российской государственности коррупция приобрела признаки непредсказуемого по характеру глобального правового, социального и политического феномена. Это явление дестабилизирует все сферы общественной жизни: видоизменяет правовые и этические отношения, деформирует общественное правосознание и мораль.

Коррупция замедляет экономическое развитие и дестабилизирует деятельность правительств. Она наносит удар по основам демократических институтов, искажая избирательные процессы, извращая понятие верховенства права и создавая бюрократическую трясину с единственной целью вымогательства взяток.

Экономическое развитие застывает, поскольку из-за коррупции иностранные инвесторы утрачивают интерес к осуществлению прямых инвестиций, и малый бизнес внутри страны зачастую оказывается не в состоянии сделать требуемые «начальные вложения».

К характерным признакам, сопровождающим коррупцию, следует отнести отсутствие гласности, прозрачности и публичных данных о хозяйственной деятельности, агрессивный ПИАР, замалчивание проблем и конфликтов, неспособность властей к диалогу, скрытый административный ресурс, телефонное право, конфликты интересов лиц, работающих в публично-правовой сфере; и тому подобное.

Проблема коррупции не только признавалась и признается как часть социальной жизни страны; многочисленные законодательные акты и создание комиссий свидетельствуют о намерении государства расправиться с коррупцией и если не уничтожить, то уменьшить ее масштабы.

Коррупция давно не сводится к тривиальным видам взяточничества и злоупотреблений.

Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, nepотизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, незаконная приватизация, незаконные поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, злоупотребление властью или должностным положением, совершаемое для удовлетворения корыстных интересов, использование информации, полученной с использованием служебного положения, в корыстных целях, «блат» (исполь-

зование личных контактов для получения доступа к товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям, оказание различных услуг родственникам, друзьям, знакомым) и др.

Соответственно разрабатываются различные классификации коррупции и коррупционной деятельности: например, различают коммерческое взяточничество и политическую коррупцию. Исчерпывающий перечень коррупционных видов деятельности привести невозможно.

Противодействие коррупции традиционно осуществляется по двум основным направлениям:

- борьба с проявлениями коррупции, с коррупционерами путем непосредственного воздействия на участников коррупционных отношений любыми законными способами, в том числе и с помощью правового принуждения, в целях пресечения их противоправной деятельности;

- предупреждение коррупции, формирование и проведение превентивной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства.

Коррупция имеет широкое распространение в Российской Федерации, но она не исключительно российское явление.

Для борьбы с коррупцией в странах Западной Европы и США разработаны результативные комплексы мер.

Согласно Конституции США, принятой в 1787 году, получение взятки (коррупция) является одним из двух явным образом упомянутых преступлений, за которые Президенту

США может быть объявлен импичмент.

В США действуют «Нормы этического поведения служащих исполнительной ветви власти». В этом документе конкретизированы многие понятия. Так, под подарком следует понимать «любое вознаграждение, услугу, скидку, развлечение, акт гостеприимства, ссуду, отсрочку или все, что имеет стоимость в денежном выражении».

Под это определение подпадают «услуги по предоставлению бесплатного обучения или подготовки, обслуживания транспорта, проезда на местных транспортных маршрутах, проживания и питания, будь то в натуральной форме, путем приобретения билета, предоплаты или возмещения понесенных расходов». Максимальный размер дарения рассматривается как минимальная сумма взятки.

На рубеже 60-70-х годов прошлого века в США агенты ФБР провели операцию «Шейх». Они проверяли на честность и неподкупность крупных чиновников, конгрессменов, губернаторов штатов, предлагая взятки. Скандал разразился грандиозный, многим тогда пришлось поставить крест на своей карьере, распрощаться с высокими должностями.

В целом в англосаксонской системе права уголовная доктрина понимает под взяткой получение подарка, ссуды, гонорара, вознаграждения или преимущества. Такая трактовка значительно усложняет процесс квалификации деяния, однако в настоящее время и российская правовая система склоняется к признанию взяткой рассмотренные преимуще-

ства.

В 1992 году, в Италии, миланской прокуратурой была начата и продолжалась более пяти лет кампания «Чистые руки» (по-итальянски «Мани пулите»), направленная против коррупции в высших эшелонах власти. В результате этой акции были арестованы десятки крупнейших, сотни более мелких фигур итальянской политики и экономики.

Ведущие политические партии Италии практически прекратили свое существование. В последнее время все чаще звучат рассуждения о том, что «Мани пулите» не принесла ощутимых результатов, ведь коррупция не исчезла. Но координаторы «Мани пулите» не считают эту работу напрасной хотя бы потому, что «сегодня итальянцы стали относиться к коррупции как к преступлению, а раньше относились как к норме жизни».

Анализ зарубежного опыта свидетельствует, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добились страны, в которых применяется комплексный подход к противодействию коррупции, который предполагает применение системы политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и иных мер, направленных на устранение причин коррупции, повышение эффективности работы государственного аппарата, обеспечение выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений, минимизацию и (или) ликвидацию их последствий, а также взаимодействие государства, обще-

ства, бизнес-структур и граждан в процессе применения антикоррупционных мер.

## **Глава 2. Особенности коррупции в России**

Для российской цивилизации характерна высокая зараженность государственного аппарата коррупционными отношениями.

Формирование традиции брать с просителей «посулы» и «подарки» происходило в Московии в XVI-XVII веках, параллельно с формированием профессиональной бюрократии.

Уже в Судебниках 1497 и 1550 годов, зафиксированы запреты дьякам и писцам брать взятки (точнее говоря, запрещалось брать «тормозящие» взятки, но допускались взятки «ускоряющие»).

Однако приезжающие в Московию иностранцы единодушно свидетельствовали о тотальной распространенности коррупционных поборов.

Так, по словам А. Олеария, посетившего Московию в 1630-е годы, «хотя брать взятки всем строго запрещается под опасением наказания за то кнутом, но их тайно берут, особенно писцы, которые вообще охотно принимают посулы или подарки...»

Коррупционные злоупотребления царской администрации стали одним из поводов к московскому восстанию 1648

года, во время которого ряд высокопоставленных взяточников были убиты, а царю Алексею Михайловичу пришлось в специальном обращении к восставшим обещать, что он сам будет следить за тем, чтобы вновь назначенные судьи работали «без посулов».

Повальные взяточничество и вороватость чиновников пышно расцвели во времена Петра I, когда правительство взяло курс на полицейско-бюрократический путь модернизации России.

В 1715 году было официально провозглашено, что чиновник должен не «кормиться с посетителей», а жить строго на жалованье. Однако в условиях слабости контроля за ними и постоянного дефицита государственных финансов, честный чиновник являлся редким исключением.

Известен исторический анекдот: император решил сгоряча издать указ, согласно которому следует вешать любого чиновника, укравшего сумму, равную цене веревки; однако его сподвижники в один голос заявили, что в таком случае государь может остаться без подданных.

Нехватка денег в казне для выплаты жалованья привела после смерти Петра I даже к временной (до времен Екатерины II) легализации поборов с посетителей низшими чиновниками.

Смешение государственной казны с личным карманом оставалось типичным не только в XVIII, но и в XIX в. Сюжет «Ревизора» Н.В. Гоголя основан именно на том, что в ни-

колаевской России чиновники почти всех рангов систематически злоупотребляли своим положением и постоянно находились в страхе перед разоблачением. Лишь после Великих реформ 1860-х годов, уровень коррумпированности российского чиновничества начал понижаться, хотя и оставался все же выше «среднеевропейского» уровня.

В Советском Союзе отношение к коррупции было довольно двойственным.

С одной стороны, злоупотребление служебным положением рассматривалось как одно из наиболее тяжелых нарушений, поскольку оно подрывало авторитет советской власти в глазах граждан. С другой – государственные управляющие очень быстро образовали в СССР закрытое государство-класс, противостоящее «простым людям» и неподвластное их контролю.

Поэтому, с одной стороны, в советском законодательстве предусматривались гораздо более жестокие, чем в других странах, наказания взяточников – вплоть до смертной казни. С другой же стороны, представители номенклатуры были фактически неподсудны за злоупотребление служебным положением и не слишком боялись наказаний.

В 70-е годы, коррупция в СССР начала приобретать системный, институциональный характер. Должности, дающие широкий простор для злоупотреблений, стали в некоторых регионах буквально продаваться. Правоохранительные органы уделяли больше внимания борьбе с теневым предприни-

мательством, чем борьбе с коррупцией.

В крахе советского режима большую роль сыграл именно шок от выявленных в этот период злоупотреблений на самом высоком уровне («дело Рашидова», «дело Чурбанова», «дело Усманходжаева» и некоторые другие).

На рубеже 90-х, радикальные либералы во главе с Ельциным шли к власти под лозунгами борьбы со злоупотреблениями номенклатуры. Однако сами они, оказавшись во власти, заметно превзошли достижения своих предшественников.

Удивленные иностранцы писали, что в новой России большинство государственных служащих, казалось, не догадывались, что личное обогащение на службе является криминалом.

Для подобных оценок имелось немало оснований.

Официальные доходы государственных чиновников оставались довольно скромными, но без их благоволения заниматься бизнесом было практически нереально. Небывалые возможности для злоупотреблений возникли во время проведения приватизации, когда ее организаторы могли буквально «назначать в миллионеры» понравившихся им людей.

Наиболее негативной чертой постсоветской коррупции при режиме Ельцина исследователи считают не столько высокую интенсивность вымогательства, сколько его децентрализованный характер.

Если, например, в Китае или в Индонезии предприни-

мателю достаточно подкупить нескольких высокопоставленных администраторов, то в России приходилось платить поборы в карман не только им, но и массе «мелких начальников» (типа санитарных, пожарных и налоговых инспекторов).

В начале 2000-х, Президент и Правительство Российской Федерации, начали демонстрировать политическую волю и желание ограничить коррупцию. И как же изменилась она в сравнении с предшествующим периодом?

Это можно понять, обратившись к международным сопоставлениям.

В 2002 году, работники Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), а также Всемирного банка (ВБ) проинтервьюировали менеджеров нескольких тысяч фирм в двадцати шести посткоммунистических странах, включая Россию.

Этот опрос был продолжением аналогичного, проведенного четырем годами ранее.

В ходе обоих респондентам задавали вопросы о различных типах «неофициальных платежей», уплата которых необходима для нормальной деловой деятельности.

Чтобы выяснить частоту неофициальных платежей, респондентам предлагали оценить истинность следующего высказывания: «В моей сфере бизнеса необходимо делать некоторые дополнительные платежи».

Доля выбравших ответы «всегда», «обычно» и «часто»

сильно различалась: от 44% в Киргизии и 39% в России до 7% в Словении и 12% в Эстонии. Средний показатель для постсоциалистических стран составлял приблизительно 25%.

Настораживает, что за этот период он вырос в нашем государстве значительно, чем в большинстве других постсоциалистических стран (на 8,2 процентных пункта).

Таким образом, предпринимательская коррупция в современной России действительно институциональна (систематична) – 2/5 предпринимателей признают неизбежность взяток.

Для измерения величины неофициальных платежей респондентам задавали вопрос: «Какой в среднем процент от ежегодной суммы продаж фирмы, подобные вашим, обычно платят в качестве неофициальных платежей должностным лицам?»

При этом выяснилось, что доля неофициальных платежей от валового дохода типичной фирмы варьировала от 3,7% в Киргизии до 0,3% в Эстонии (средний показатель – 1,5%). Согласно исследованию тяжесть коррупции в России в 1999-2002 годах значительно снизилась (с 3,8 до 1,4%): «брать» стали чаще, но в отношении к доходу предпринимателей – меньше.

Если отмеченные зарубежными исследователями тенденции устойчивы, то перспективы развития нашей национальной экономики относительно благоприятны. Даже если рас-

тет частота коррупции, снижение ее бремени уменьшает неблагоприятное влияние коррупции на деятельность бизнеса.

К сожалению, оценки зарубежных исследователей небесспорны. Работы отечественных исследователей рисуют менее благоприятную картину.

В России наиболее систематически изучением коррупции занимается Региональный фонд «Информатика для демократии» (ИНДЕМ).

Первое широкомасштабное исследование было проведено этой организацией в 2001 году.

Оно показало, что на взятки в России ежегодно тратят около 37 миллиардов долларов, (примерно 34 миллиарда – взятки в сфере бизнеса, 3 миллиарда – бытовая коррупция), что почти равно половине доходов госбюджета страны в исследуемый период.

В 2005 году сотрудники ИНДЕМ повторили исследование и дали заключение, что за четыре года сумма взяток в сфере бытовой коррупции почти не изменилась. Зато в сфере деловой коррупции общая сумма взяток за это время выросла в девять раз, примерно до 316 миллиардов рублей, причем взятки регулярно платят примерно 80% всех фирм.

Таким образом, административные барьеры в России в 2000-х годах не только не снизились, но, напротив, резко возросли.

Если в 2001 году на одну среднюю взятку можно было ку-

пить квартиру среднего качества в 30 кв. м, то спустя четыре года на одну среднюю взятку стало возможным купить квартиру площадью более 300 кв. м.

Далее, если в 2001 году коррупционный рынок был на треть меньше годового дохода федерального бюджета, то в 2005 году он превзошел доходы федерального бюджета в 2,66 раза.

При названных обстоятельствах, если исчислять коррупционный рынок размером доходов федерального бюджета, он вырос в 4 раза.

Для сравнения следует отметить, что криминологическая статистика фиксирует в 2001-2005 годах рост преступлений, связанных с получением и дачей взяток, примерно на 20-30%.

Разрыв между высоким ростом коррупции, по оценке ИНДЕМ, и низким ростом зарегистрированных преступлений может свидетельствовать как о завышенности оценки уровня коррупции, так и об отставании деятельности правоохранительных органов от потребностей практики.

К сожалению, вторая трактовка более вероятна: отечественные криминологи отмечают, что латентность коррупционных преступлений в современной России необыкновенно высока.

Рост коррупции подтверждает и опрос экспертов, проведенный Институтом общественного проектирования в 2007 году: она выросла именно в отношениях власти и бизнеса,

оставаясь практически неизменной в секторе предоставление услуг населению.

По мнению экспертов, коррупция сосредоточена на низовом и среднем уровнях государственного управления. В высших эшелонах власти она либо невелика, либо о ней мало известно (что ближе к истине).

В России 2000-х годов происходят позитивные изменения некоторых качественных характеристик коррупции.

Если в период правления Ельцина она была децентрализованной (как в странах Африки); то с приходом Путина это явление приобрело более централизованный характер (как в странах Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии).

Децентрализованная коррупция – это типичная для слабых государств форма коррупционных отношений, когда предприниматель вынужден искать много каналов подкупа для каждого относительно самостоятельного государственного агентства.

Напротив, централизованная коррупция – типичная для стран с сильной «вертикалью власти» форма коррупционных отношений, когда предпринимателю необходим лишь один канал подкупа – для высокопоставленного чиновника или политика.

Опыт зарубежных стран показывает, что при второй ее форме, предприниматели снижают издержки поиска «доброжелательного отношения» государственных менеджеров, что улучшает условия бизнеса.

Впрочем, следует учитывать, что более централизованная коррупция обычно и более институционализована. В условиях централизованности коррупции, борьба с нею либо ведется чисто формально, либо вырождается в противостояние разных коррупционных сетей («молодые коррупционеры» против «старых»).

Другой важный качественный сдвиг, который отмечают исследователи коррупционных отношений – это изменение соотношения двух разновидностей деловой коррупции (коррупционных взаимоотношений бизнеса и власти):

а) «скупки (захвата) государства» – такой формы коррупции, когда предприниматель ради личной выгоды подкупает чиновников и/ или политиков, и

б) «скупки (захвата) бизнеса» – такой формы коррупции, когда чиновники и/или политики ради личной выгоды заставляют предпринимателей давать им взятки, создавая коррупционные схемы, фактически передающие часть бизнеса в собственность чиновников или государства.

В период правления Ельцина доминировала «скупка государства», когда крупные предприниматели-олигархи «проталкивали» выгодные им решения о режимах налогообложения, условиях приватизации и т.д.

С приходом Путина влияние крупных предпринимателей значительно уменьшилась. Власть смогла заставить их подчиниться политической элите; олигархи, которые пытались стать оппозицией (Березовский, Гусинский, Ходорковский),

потеряли свой статус.

Теперь уже политики и чиновники занимаются «скупкой бизнеса», заставляя предпринимателей «добровольно» делиться с ними доходами в форме как легальных, так и нелегальных платежей.

К сожалению, в современной России институты гражданского общества, которые могли бы инициировать борьбу с коррупцией, развиты очень слабо. Что же касается политической и деловой элит, то они прочно связаны с институциональной коррупцией и не имеют заинтересованности в изменении существующего порядка.

### **Глава 3. Законодательные и нормативные акты, регламентирующие борьбу с коррупцией в Российской Федерации**

Правовую основу противодействия коррупции в России, составляют [Конституция](#) Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и ее международные договоры, указы Президента, а также постановления Правительства.

**В их числе:**

Федеральный закон Российской Федерации от 25.12.2008

№ 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

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

Федеральный закон Российской Федерации от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

Федеральный закон Российской Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

Федеральный закон Российской Федерации 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»;

Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законода-

тельные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "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»;

Федеральный закон Российской Федерации от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»;

Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»;

Федеральный закон Российской Федерации от 03.08.2018 № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции».

### **Указы Президента:**

Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 го-

ды»;

Указ Президента РФ от 06.06.2013 № 546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 21.02.2014 № 104 «О члене Межгосударственного совета по противодействию коррупции»;

Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в

некоторые акты Президента Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 10.10.2015 № 506 «Об утверждении Положения о порядке принятия лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной службы, почётных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций»;

Указ Президента РФ от 08.03.2015 № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»;

Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. №364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»;

Указ Президента РФ от 28.07.2012 № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета»;

Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции»;

Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы»;

Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и отдельные должности федеральной государственной службы, и урегулирования конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан»);

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

Указ Президента РФ 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»;

Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по

реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и 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 РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»);

Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблю-

дения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»;

Указ Президента РФ 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» (вместе с «Положением 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 РФ 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» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»);

Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации»);

Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции»;

Указ Президента Российской Федерации 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»;

Указ Президента РФ от 18.12.2008 № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи»;

Указ Президента РФ от 18.12.2008 № 1800 «О централь-

ных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества».

## **Постановления Правительства:**

Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

Постановление Правительства РФ от 21.08.2012 № 841 «О соблюдении работниками государственных корпораций и государственных компаний положений статьи 349-1 Трудового кодекса Российской Федерации»;

Постановление Правительства РФ 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»;

Постановление Правительства РФ от 13.03.2013 № 207 «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности»;

Постановление Правительства РФ от 13.03.2013 № 208 «Об утверждении Правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей»;

Постановление Правительства РФ 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»;

Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 № 10 «О

порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации»;

Постановление 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".

Комплексное применение вышеназванных нормативных документов, создает необходимые условия для реальной борьбы с коррупцией в России, с получением конкретных результатов.

#### **Глава 4. Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора**

Особое место в системе государственных органов, призванных осуществлять борьбу с коррупцией в России, занимает прокуратура. Приказом Генерального прокурора Российской Федера-

ции от 15.05.2010 № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции», с одной стороны, констатируется создание «прочной законодательной базы для организации эффективного противодействия коррупции в Российской Федерации, отвечающей международным стандартам», с другой – по-прежнему отмечается высокий уровень распространности коррупции.

Вслед за Национальной стратегией прокурорам предложено рассматривать коррупцию как одну из системных угроз безопасности Российской Федерации, принять меры к усилению борьбы с коррупцией и активизации работы по выявлению и пресечению злоупотреблений государственными и муниципальными служащими служебными полномочиями. Важнейшей задачей надзорной деятельности определено своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий.

Методическую помощь в решении этой задачи призваны оказать предлагаемые рекомендации, в которых рассматриваются предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, типичные выявляемые и латентные нарушения законов в сфере противодействия коррупции, вопросы организации и методики проверок, осуществляемых в рамках надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, используемые меры прокурорского реагирования.

## **§ 1. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции**

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», определяя в ст. 1 прокуратуру как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в статье 21 устанавливает предмет надзора за исполнением законов: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответ-

ствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Выделяют общий и родовой предмет прокурорского надзора.

Под общим понимается законность актов и действий (воздержание от действий) государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, их должностных лиц. Родовой предмет – это законность актов и действий государственных и муниципальных органов, организаций, а также должностных лиц в рамках, ограниченных конкретными сферами государственной деятельности (например, ОРД). Таким образом, под предметом надзора за исполнением законов о противодействии коррупции следует понимать законность деятельности, проявляемой через действия (бездействие) и правовые акты поднадзорных органов, организаций, в сфере противодействия коррупции.

Пределы прокурорского надзора имеют три составляющих: 1) круг актов, надзор за исполнением которых должен вести прокурор; 2) круг объектов, надзор за законностью в деятельности которых осуществляет прокурор; 3) полномочия прокурора.

Нормативно-правовую базу законности составляют не только законы, но и вся совокупность действующих в обществе норм права и основанных на них правоприменительных актов, однако к предмету надзора относятся только законодательные нормы, что важно помнить при составлении актов

прокурорского реагирования.

Исходное начало установления совокупности норм о противодействии – Конституция Российской Федерации, которая закрепляет основные права и свободы человека и гражданина в России, разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, основы организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Специальный закон в рассматриваемой сфере – Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором сформулированы понятия коррупции, противодействия коррупции, определены направления государственной антикоррупционной политики, меры по профилактике коррупции, основные требования к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, виды ответственности за коррупционные правонарушения.

Другой закон, связанный с противодействием коррупции и непосредственно направленный на ее профилактику, – это Федеральный закон от 17.07.2010 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>3</sup>. В нем определен порядок проведения антикоррупционной экспертизы, круг субъектов, способ формализации результатов.

Ряд федеральных законодательных актов, которые прямо не посвящены регулированию вопросов противодействия

коррупции, тем не менее содержат антикоррупционные нормы, призванные предупредить коррупцию в той или иной сфере общественных отношений.

Например, федеральные законы от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также федеральные законы, регламентирующие прохождение военной и иных специальных видов государственной службы, федеральные конституционные законы и федеральные законы, устанавливающие правовой статус лиц, замещающих государственные должности (судьи, депутаты, члены Правительства) и муниципальные должности (глава муниципального образования, депутат местного представительного органа).

К такого рода актам относится и Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, который регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе в целях развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Кроме того, нужно иметь в виду федеральные законы, ко-

торые предусматривают ответственность за коррупционные правонарушения, в том числе за коррупционные преступления. Это – Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2, в частности гл. 59, а также ст. 575 ГК РФ).

В 2008 – 2012 гг. в целях противодействия коррупции приняты федеральные законы, скорректировавшие законодательные акты в различных отраслях государственного регулирования.

Среди них можно назвать федеральные законы от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» , 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», от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

Существует также региональный уровень антикоррупционного законодательства, основу которого составляют законы субъектов Федерации, например Закон Камчатского края от 18.12.2008 № 192 «О противодействии коррупции в Камчатском крае», Закон Челябинской области от 29.01.2009 № 353-ЗО «О противодействии коррупции в Челябинской области», Закон Республики Башкортостан от 13.07.2009 № 145-з «О противодействии коррупции в Республике Башкортостан» и некоторые другие.

Реализация законодательных положений о противодействии коррупции осуществлена в ряде указов Президента Российской Федерации, среди которых можно упомянуть указы Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и 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 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей феде-

ральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», от 13.05.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012- 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» и других.

Кроме того, при надзорных мероприятиях следует иметь в виду нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, принимаемые в соответствии с законодательными актами о противодействии коррупции.

Например, приказ федерального министерства о порядке уведомления о фактах склонения государственных служащих к коррупционным правонарушениям, правовой акт муниципального образования об образовании комиссии по урегулированию конфликта интересов и так далее.

Следующая важная составляющая пределов прокурорского надзора – это объект надзора за исполнением законов о противодействии коррупции, то есть круг органов и организаций, поднадзорных прокуратуре. В сфере противодействия коррупции наряду с общенадзорными объектами, перечисленными в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», законодательство добавляет некоторую специфику в объект надзора за исполнением законо-

дательства о противодействии коррупции.

Речь не идет о расширении перечня объектов надзора, а скорее о конкретизации некоторых категорий должностных лиц, государственных организаций.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» говорит об исполнении законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления, руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Анализ положений Федерального закона «О противодействии коррупции» показывает, что его нормы обращены к следующим категориям органов, организаций, должностных лиц и граждан: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Правительство Российской Федерации; федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов Российской Феде-

рации; органы местного самоуправления; другие органы и организации, наделенные федеральным законом 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; организации, создаваемые для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности; государственные и муниципальные служащие; лица, замещающие должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, 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; лица, замещающие должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; граждане, претендующие на замещение вышеуказан-

ных должностей; работники, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; граждане, замещающие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации; представитель нанимателя (руководитель органа государственной власти, где предусмотрена гражданская служба) и работодатель (руководитель органа местного самоуправления, где предусмотрена муниципальная служба); организация, в которой работает на условиях трудового договора или выполняет работы на условиях гражданско-правового договора гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также ее руководитель – работодатель; граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие коррупционные правонарушения; юридические лица, от имени или в интересах которых осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений.

Сопоставление приведенного перечня субъектов правоотношений, возникающих при противодействии коррупции, с кругом органов, организаций и должностных лиц, обозначенных в статье 21 Федерального закона «О прокурату-

ре Российской Федерации», позволяет установить, что большинство из перечисленных категорий охватываются границами объекта надзора за исполнением закона. Исключения составляют высшие органы власти и высшие должностные лица – Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Правительство Российской Федерации.

Среди федеральных органов государственной власти прокуратуре поднадзорны лишь федеральные органы исполнительной власти: федеральные министерства, службы, агентства, комитеты.

К объектам надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции относятся также 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.

Не до конца решен вопрос о так называемых федеральных государственных органах, принадлежность которых к исполнительной, законодательной или судебной ветви власти не определена, например Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и другие.

Представляется, что и данные органы должны быть охвачены надзорной деятельностью органов прокуратуры. В практической работе необходимо ориентироваться на ор-

ганизационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации (например, приказ от 09.02.2012 № 39 «Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы»).

Применительно к различным категориям граждан, упоминаемых в законодательстве о противодействии коррупции, следует иметь в виду, что прокуратура не осуществляет надзор за исполнением законов физическими лицами, и это прямо следует из закона.

Однако если гражданин выступает в качестве должностного лица, служащего, работника, на которых в интересах общества или государства законом возложена обязанность, наложены ограничения и запреты, связанные с предупреждением коррупции, либо граждане выступают в качестве субъекта коррупционного правонарушения, то «вмешательство прокурора правомерно и оправдано».

В этом случае прокурор, выявляя конкретное нарушение закона, ставит перед следственными органами, органами административной юрисдикции, руководством государственного или муниципального органа, организации вопрос о привлечении лица к юридической ответственности.

Таким образом, предмет надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции – это законность действий (бездействия) и правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных организаций, их руководителей и должностных лиц, государственных и муниципальных служащих по исполнению норм законодательства о противодействии коррупции.

## **§ 2. Типичные нарушения законодательства о противодействии коррупции**

Статья 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» устанавливает, 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.

Выполнение органами прокуратуры надзорной функции подчинено задачам выявления нарушений законов, восстановления нарушенных прав и свобод граждан, коммерческих организаций, законных интересов общества и государства и привлечения виновных к установленной законом ответственности. При этом прокурор обладает полномочиями по выявлению и устранению нарушений законов любой степени общественной опасности.

На практике вызывает затруднение отнесение того или иного правонарушения к числу коррупционных, что суще-

ственным образом сказывается и на статистических показателях. В целях охвата всех возможных форм коррупционного правонарушения предлагается исходить из следующего понимания. **Коррупционное правонарушение** – это употребление публичным лицом своего публичного положения в частных целях вопреки законным интересам общества и государства для получения преимуществ, а также нарушение нормативно установленных правил, предназначенных для предупреждения коррупции.

Указанные «употребление» и «нарушение» влекут юридическую ответственность, установленную законом. Преимущества, обозначенные в определении, – выгоды материального (в частности, для преступлений) и нематериального характера, получаемые (или предполагаемые к получению) публичным лицом в связи с коррупцией.

Под публичным лицом в данном случае следует понимать любое физическое лицо, обладающее в силу закона (подзаконной нормы) постоянно или временно неким статусом, цель придания которого – служение общественным (государственным) интересам. Публичный статус предполагает права и обязанности по отношению к обществу и в интересах общества. Этот статус и есть то самое публичное положение, которое можно употребить в общественных интересах или в частных (корыстных) целях.

В последнем случае и возникает состав коррупционного правонарушения. При этом под частными интересами (целя-

ми) подразумевается личная заинтересованность публично-го лица либо интересы любых третьих физических или юридических лиц, которые удовлетворяются в обход нормативно существующего порядка, либо хотя и с его соблюдением, но в ущерб иным гражданам и организациям.

Коррупция может присутствовать не только в процессе государственного или муниципального управления, управления в коммерческих или некоммерческих организациях, для которых оправдана терминология «должностные полномочия», «служебное положение». Коррупционные проявления фактически возникают также при любой публичной деятельности, будь то выборы, организация благотворительного концерта, спортивного матча, проведение общественных слушаний и тому подобное.

В связи с этим объективная сторона коррупционного правонарушения должна включать в себя злоупотребление или иное несовместимое с общественным интересом использование публичного положения, которое необходимо трактовать широко, имея в виду и избирателя, и члена избирательной комиссии; и организаторов спортивного матча, и игроков; и членов организационного комитета по проведению общественных слушаний, и участников слушаний.

То есть, говоря о публичном положении, речь следует вести об институциональном участии в деятельности, выходящей за пределы частных, гражданско-правовых отношений, деятельности, имеющей общественное значение.

При рассмотрении еще одного квалифицирующего признака коррупционного правонарушения – «вопреки законным интересам общества и государства» надо учитывать, что действия, которые квалифицируются как коррупционное нарушение закона, могут совершаться при формальном следовании интересам общества и государства.

Извлечение собственной выгоды может происходить при фактическом соблюдении законодательства и даже при его точном исполнении, при надлежащем выполнении своих должностных обязанностей (взятка за более быстрое исполнение обязанностей, которое в целом отвечает интересам общества, выдача какой-либо разрешительной документации, и так положенной по закону, но только аффилированным лицам и прочим). Однако данный признак необходим, и «вопреки» надо понимать как действие на основе личных предпочтений, тогда как в силу своего должностного (шире – публичного) положения конкретное лицо обязано действовать беспристрастно.

Кроме того, такие действия должны быть формализованы в УК РФ или КоАП РФ с тем, чтобы имелись основания для соответствующих видов ответственности.

Законодательство о противодействии коррупции содержит ряд обязывающих, ограничительных и запретительных норм, цель которых – предупреждение коррупции. Нарушение этих норм также образует состав коррупционного правонарушения или правонарушения коррупционной направ-

ленности, которое влечет, как правило, дисциплинарную, а в некоторых случаях административную ответственность.

Основные составы коррупционных преступлений могут быть вычленены из определения коррупции, содержащегося в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ); коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ).

Другие коррупционные правонарушения охватываются словосочетанием «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения». Конкретизация составов коррупционных преступлений, критерии отнесения криминальных деяний к числу коррупционных содержатся в Перечне № 23 преступлений коррупционной направленности, утвержденном совместным указанием Генерального прокурора Российской Федерации и Министра внутренних дел Российской Федерации от 15.02.2012 № 52-11/2 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» .

В п. 1 Перечня даются общие критерии отнесения противоправных деяний к преступлениям коррупционной направленности: наличие подлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния ; связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние должно быть связано с получением имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц); совершение преступления только с прямым умыслом.

Коррупционные административные правонарушения могут совершаться путем использования служебного положения должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, служащим коммерческой организации вопреки установленному порядку регулирования, а также через подкуп, незаконное вознаграждение, присвоение.

При корыстной заинтересованности и умысле на получение выгод материального характера такие правонарушения могут уже квалифицироваться как преступления. Именно поэтому точнее их называть правонарушениями коррупционной направленности, то есть направленными на создание причин и условий для коррупции в виде присвоения с использованием служебного положения, взяточничества, злоупотребления должностными полномочиями из корыстной заинтересованности.

Например, такое административное правонарушение, как нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ч. 1 ст. 14.35 КоАП РФ), предполагает несвоевременное или неточное внесение сведений о недвижимом имуществе в государственный кадастр недвижимости должностными лицами соответствующего органа и должно быть отнесе-

но к числу коррупционно направленных.

Однако если подобные действия будут обусловлены какой-либо корыстной заинтересованностью должностного лица, то квалификация содеянного будет осуществлена как регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ).

Для определения коррупционных составов в КоАП РФ необходимо исходить из присутствия упомянутых отдельных элементов коррупции: подкуп (например, ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»; ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»), использование служебного положения (ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»; ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»), в том числе в целях получения материальной выгоды (ст. 7.27 «Мелкое хищение (если оно совершено путем присвоения или растраты)').

КоАП РФ также предусматривает ответственность за нарушения норм, установленных для обеспечения режима законности в государственном и муниципальном управлении и в числе прочего в целях предупреждения коррупции. Нарушение этих норм создает предпосылки для уголовно наказуемых видов коррупции. Такие правонарушения относятся к

числу коррупционных или же имеющих коррупционную направленность.

В КоАП РФ подобного рода правонарушений много (например, ст. 5.17 «Непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума»; ст. 7.30 «Нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков»; ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов»; ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)» и др.).

С учетом проведенного анализа в качестве административных правонарушений коррупционной направленности предлагается рассматривать и учитывать при статистической отчетности ряд составов правонарушений, предусмотренных КоАП РФ.

К дисциплинарным проступкам коррупционной направленности относятся нарушения запретов, требований и ограничений для государственных (муниципальных) служащих, установленных законодательством для предупреждения коррупции и которые могут быть основанием для применения дисциплинарных взысканий и увольнения с государственной (муниципальной) службы.

Например, невыполнение служащим обязанности уведом-

ления о случаях обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции») влечет привлечение к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Аналогичное положение содержится и в отношении обязанности представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Причем при неисполнении названных обязанностей служащий далеко не обязательно будет руководствоваться желанием получения незаконных преимуществ. Однако эти обязанности закреплены непосредственно в Федеральном законе «О противодействии коррупции», что дает право отнести нарушения этих требований закона к числу коррупционных.

Само по себе совершение коррупционных дисциплинарных проступков может не иметь коррупционной составляющей (наличие корыстной заинтересованности, получение преимуществ), однако такие правонарушения служат предпосылкой (причиной, 18 фактором, обстоятельством) для совершения коррупционного преступления или административного правонарушения коррупционной направленности.

Таким образом, к дисциплинарным коррупционным проступкам следует отнести обладающие признаками коррупции либо нарушающие антикоррупционные правила и не являющиеся преступлениями или административными пра-

вонарушениями нарушения закона, за совершение которых применяются дисциплинарные взыскания.

Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 33) предусматривает в качестве оснований прекращения служебного контракта с государственным гражданским служащим несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции». Изменения, внесенные в федеральные законы, регламентирующие порядок прохождения государственной гражданской, военной и иных специальных видов службы, а также муниципальной службы, в ноябре 2011 г., установили специальные нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности за коррупционные дисциплинарные проступки.

В частности, за несоблюдение государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии. Кроме того, введено принципиально новое основание для увольнения с государственной и муниципальной службы – в связи с утратой доверия.

Данное основание используется в случае непринятия служащим мер по предотвращению и (или) урегулирова-

нию конфликта интересов, стороной которого он является; непредставления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений; участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией; осуществления предпринимательской деятельности; вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Для квалификации дисциплинарных проступков в качестве коррупционных следует иметь в виду, что использование государственным или муниципальным служащим своего статуса для получения преимуществ либо нарушение антикоррупционных правил осуществляется вопреки интересам государства, общества, граждан или организаций с нарушением или без такового нормативно установленного порядка несения соответствующей службы.

### **§ 3. Организация прокурорских проверок за исполнением законодательства о противодействии коррупции**

Цель прокурорской проверки в установлении конкретных

нарушений законов, причин и условий, которые им способствовали. Как результат может рассматриваться принятие мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Важно помнить также о контроле за фактическим устранением нарушений закона и привлечением виновных лиц к юридической ответственности компетентными органами (должностными лицами).

Реализация проверочных мероприятий в рамках надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции осуществляется управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, соответствующими подразделениями в прокуратурах субъектов Федерации, уполномоченными прокурорскими работниками прокуратур городов, районов.

Учитывая комплексный характер коррупционных проявлений в государственном и муниципальном управлении, затрагивающих различные сферы законодательного регулирования (бюджетного, антимонопольного, законодательства об использовании государственного имущества, о государственных закупках, о противодействии легализации преступных доходов и т.д.), проверки могут проводиться во взаимодействии с иными профильными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Федерации.

Проверки исполнения законодательства о противодей-

ствии коррупции должны носить преимущественно целевой характер, в ходе их проведения проверяется исполнение группы законов, регулирующих однородные общественные отношения. При проверках необходимо устанавливать, соответствуют ли действительности полученные сведения о нарушении закона, т.е. имело ли место нарушение закона.

В настоящее время процесс выявления коррупционных правонарушений носит системный и преимущественно плановый характер, который в течение календарного года охватывает значительную часть государственных и муниципальных органов.

Прокурорские проверки в этой сфере проводятся на основании годовых (полугодовых) планов работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Федерации, прокуратуры города, района, а также по заданиям Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Федерации.

Кроме того, источниками информации о нарушениях законодательства о противодействии коррупции могут быть: обращения граждан и организаций как в прокуратуру, так и в правоохранительные, контролирующие и надзорные органы, в органы государственной власти и местного самоуправления; материалы иных прокурорских проверок; материалы проверок контролирующих и надзорных органов; информация правоохранительных органов (в том числе и материалы оперативно-розыскной деятельности); материалы

уголовных, гражданских, административных дел; материалы координационных совещаний руководителей правоохранительных органов; сообщения средств массовой информации; результаты анализа состояния законности на поднадзорной территории, в поднадзорных государственных и муниципальных органах, организациях.

Проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции могут быть комплексными, когда проверяется исполнение законов о противодействии коррупции, регулирующих разнородные общественные отношения, скажем, в социальной, банковской, бюджетной и других сферах. Проверки могут быть сквозными, когда проверяется исполнение указанного законодательства во всех или многих органах данной отрасли, министерства, федеральной службы. К таким проверкам обычно подключаются прокуроры всех уровней, обслуживающие территории, где имеются предприятия, учреждения и организации проверяемой отрасли, министерства, службы.

Могут проводиться совместные с органами контроля и другими, в основном вышестоящими, органами проверки исполнения закона. Все перечисленные проверки первичны. Прокуроры проводят также повторные, или контрольные, проверки, в ходе которых проверяется результативность актов прокурорского реагирования и фактическое устранение нарушений законов, устанавливается, какое влияние оказали предпринятые прокурором меры на состояние исполне-

ния законов, т.е. уменьшилось, осталось на прежнем уровне или увеличилось количество правонарушений.

Выделяют следующие этапы прокурорской проверки: 1) подготовительный; 2) проверочный; 3) аналитический.

Подготовительный этап проверки обычно включает следующие элементы: анализ поступившей в органы прокуратуры информации о нарушениях законодательства о противодействии коррупции в целях определения объектов прокурорской проверки; ознакомление с материалами ранее проведенных в этом органе проверок исполнения законов о противодействии коррупции, а также в других регулируемых законодательством сферах (распоряжение государственным имуществом, расходование бюджетных средств и др.); дополнительное изучение законодательства о противодействии коррупции, иного отраслевого законодательства, подзаконного регулирования затрагиваемых вопросов и нормативных актов, регулирующих деятельность органа, где предстоит проводить проверку; изучение положительного опыта работы других прокуратур, практики прокурорского надзора, обобщенной в информационных письмах, аналитических обзорах, руководящих указаниях Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Федерации; изучение имеющихся в прокуратуре методических пособий и рекомендаций по предмету проверки; определение тактики и методики проведения предстоящей проверки, а именно характера и последовательности проверочных

и иных действий; определение структурных подразделений, охватываемых проверкой; определение перечня материалов и документов, с которыми надлежит ознакомиться в ходе проверки, а также перечня вопросов, подлежащих выяснению; определение и подбор специалистов, привлекаемых к проверке (если в этом имеется необходимость), и формулирование вопросов, на которые им требуется дать ответы (преимущественно в виде заключений); составление плана проверки, отражающего ее составные этапы, задачи и содержание, источники получения информации о нарушениях законов и другие вопросы.

При проверке с участием сотрудников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, целесообразно до начала проверки провести совместное совещание с ними для обмена поступившей информацией и выработки общей стратегии проверочных и надзорных мероприятий. При этом, исходя из специфики выявляемых правонарушений и с целью предотвращения утечки информации, должно быть принято решение о персональном участии в проверке конкретных работников.

В ходе проверочного этапа прокурор непосредственно проверяет исполнение законодательства о противодействии коррупции. Проверка может быть проведена им с выходом на проверяемый объект либо без этого. В тех случаях, когда прокурор ограничен в сроках проведения проверки, он осуществляет необходимые проверочные действия в процес-

се рассмотрения, изучения документов, материалов, затре-  
бованных им из проверяемых органов и организаций.

При выездной проверке обычно о проведении таковой за-  
благовременно ставится в известность руководитель органа,  
где ее предстоит проводить. Проверка начинается со встре-  
чи прокурора с руководителем органа, который ставится в  
известность о цели прибытия прокурора и задачах, кото-  
рые ему требуется разрешить в ходе проверки. По просьбе  
прокурора в его распоряжение выделяется сотрудник органа  
для оказания помощи прокурору в предоставлении необхо-  
димых материалов и документов, вызове сотрудников орга-  
на и т.п.

При проверках прокуратуры как сами, так и с помощью спе-  
циалистов выясняют различные правовые вопросы, касаю-  
щиеся исполнения законов о противодействии коррупции.  
Характер выясняемых вопросов зависит от характера сведе-  
ний о нарушении закона, которыми обладает прокурор. В  
этом смысле каждая проверка индивидуальна, не похожа од-  
на на другую.

Во всех случаях в первую очередь подлежат проверке све-  
дения о нарушении норм Федерального закона «О проти-  
водействии коррупции», Кодекса Российской Федерации об  
административных правонарушениях и Уголовного кодекса  
Российской Федерации в части совершения правонаруше-  
ний (преступлений) коррупционной направленности.

Прокурор обязан выявить все нарушения законов и при-

нять меры к их устранению. Коррупционные правонарушения, выявляемые в процессе проверки, должны быть оценены прокурором с точки зрения юридической квалификации, отнесения их к числу уголовных деяний, административных правонарушений, дисциплинарных проступков или иных нарушений закона.

Результаты оценки служат основанием для принятия тех или иных мер прокурорского реагирования, направления материалов в компетентные органы для принятия процессуальных решений, в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Достижению полноты проверок исполнения законов о противодействии коррупции способствует комплексное применение прокурорами различных проверочных действий, таких как ознакомление с актами проверок, расследований, ревизий, инвентаризаций, приказами и другими правовыми актами, статистическими отчетами и другими документами; осмотр документов и предметов; назначение ревизий и экспертиз; получение заключений специалистов; беседы с должностными лицами и сотрудниками (работниками); получение устных или письменных объяснений; направление запросов и получение информации от компетентных органов; снятие копий с документов. Аналитический этап.

Проверка, как правило, заканчивается анализом ее результатов и докладом (справка, заключение, докладная за-

писка) прокурору, назначившему проверку, с предложением об актах прокурорского реагирования. Этому может предшествовать рассмотрение результатов проверки с руководителями проверяемого органа, структурных подразделений, должностными лицами кадровой службы, государственными и муниципальными служащими, имеющими отношение к выявленным нарушениям законов.

В ходе такого рассмотрения возможно снятие разногласий по поводу квалификации тех или иных действий в качестве правонарушающих, поскольку это будет способствовать более полному устранению причин и условий совершения правонарушений коррупционной направленности, предупреждению подобных нарушений закона в последующем. На основе анализа результатов проверки вносятся акты прокурорского реагирования, принимаются иные меры к устранению нарушений закона, привлечению виновных лиц к ответственности.

#### **§ 4. Методика проведения прокурорских проверок по нарушениям законодательства о противодействии коррупции**

В соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов,

требующих принятия мер прокурором.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» под поступившей в органы прокуратуры информацией понимаются обращения граждан, должностных лиц, сообщения о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий.

В качестве повода для прокурорских проверок необходимо также рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также сообщения средств массовой информации и другие материалы, содержащие данные о нарушениях закона.

Исходя из изложенного, следует выделить две исходные типичные ситуации на первоначальном этапе прокурорской проверки: 1) при отсутствии конкретной информации об имеющихся коррупционных правонарушениях; 2) при наличии конкретной информации об имеющихся коррупционных правонарушениях.

При этом проверки могут основываться на: общих методиках проведения прокурорских проверок; частных методиках проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции и иного законодательства (например, о распоряжении государственной и муниципальной собственностью).

стью, целевом расходовании бюджетных средств и т.п.); методах и способах, разработанных и принятых в различных органах прокуратуры; лично разработанных прокурорским работником методах и приемах; личного опыта надзорной деятельности иных прокурорских работников; использовании положительного опыта, обобщенного в указаниях, обзорах, информационных письмах по данной тематике вышестоящих прокуратур, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и т.п.

В первой исходной типичной ситуации обосновано применение общих методик проведения прокурорских проверок. В последующем после выявления нарушений законов о противодействии коррупции проверочные действия могут осуществляться и по частным методикам, позволяющим выявлять, устранять и предупреждать коррупционные правонарушения.

При отсутствии конкретной информации об имеющихся коррупционных правонарушениях наиболее полному выявлению нарушений законов о противодействии коррупции способствует комплексное применение прокурорами различных проверочных действий, основными из которых являются: ознакомление с актами проверок, расследований, ревизий, инвентаризаций, приказами и другими правовыми актами, статистическими отчетами и многими другими документами; осмотр документов и предметов; назначение ревизий и экспертиз; получение заключений специалистов; бе-

седы с должностными лицами и сотрудниками (работниками); получение устных или письменных объяснений; направление запросов и др.

Основными правовыми актами, подлежащими изучению и проверке, могут служить приказы и распоряжения об образовании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов; об образовании конкурсных комиссий; об объявлении конкурсов на замещение вакантных должностей; об утверждении должностных регламентов (должностных инструкций) государственных (муниципальных) служащих; о порядке проведения служебных проверок, проверок сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, проверок соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению.

Кроме того, проверке подлежат правовые акты индивидуально-правового характера: о принятии на государственную (муниципальную) службу; о назначении на должность государственной (муниципальной) службы; об освобождении от замещаемой должности государственной (муниципальной) службы и увольнении с государственной (муниципальной) службы; о применении дисциплинарных взысканий.

Также изучаются решения и материалы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию

конфликта интересов, конкурсных комиссий, комиссий по служебным спорам; личные дела государственных (муниципальных) служащих, материалы служебных проверок, проверок сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверок соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих (соблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнение обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами), а также иные материалы государственных и муниципальных органов.

Выяснению подлежит:

1) полнота и достоверность сведений, представляемых государственным (муниципальным) служащим в соответствии с законодательством в кадровую службу государственного (муниципального) органа, об образовании, о стаже работы (службы), дееспособности, наличии судимости, состоянии здоровья, родственных отношениях с государственными (муниципальными) служащими этого же органа, о гражданстве другого государства, предпринимательской деятельности, об участии в деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

2) соблюдение квалификационных требований и конкурсных процедур при приеме на государственную (муниципаль-

ную) службу, при замещении должностей государственной (муниципальной) службы;

3) исполнение обязанностей государственных и муниципальных служащих, установленных ст. 8, 9, 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ, ст. 15 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ и ст. 12 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ;

4) соблюдение ограничений на государственной и муниципальной службе, установленных соответственно ст. 16 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ и ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ;

5) соблюдение запретов на государственной и муниципальной службе, установленных соответственно ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ и ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ;

6) соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих, установленных ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ и Указом Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», другими нормативными правовыми актами;

7) соблюдение требований законодательства к формированию комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов (соответствующих аттестационных комиссий), конкурсных комис-

сий;

8) законность принимаемых представителем нанимателя (руководителем органа), указанными комиссиями, кадровыми службами решений, в том числе применение дисциплинарных взысканий;

9) реализация профилактических антикоррупционных мер, предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ; 10) реализация кадровыми подразделениями (уполномоченными должностными лицами) функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Наличие в органах прокуратуры достоверной информации об имеющихся коррупционных правонарушениях позволяет прокурорскому работнику сразу применить частную методику для подтверждения или опровержения полученных сведений о конкретном нарушении закона. В выявлении коррупционных правонарушений наименьшую сложность представляют осуществление предпринимательской деятельности и участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации.

Сведения об индивидуальных предпринимателях, исполнительных органах юридического лица или лицах, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности, учредителях (участниках) юридического лица, в отношении акционерных обществ, а также сведения о держателях реестров их акционеров, в отношении обществ с ограниченной ответственностью – сведения о размерах и но-

минальной стоимости долей в уставном капитале общества, принадлежащих обществу и его участникам, о передаче долей или частей долей в залог или об ином их обременении, сведения о лице, осуществляющем управление долей, переходящей в порядке наследования, 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 по соответствующему запросу в форме выписки из соответствующего государственного реестра, копии документа (документов), содержащегося в соответствующем государственном реестре, справки об отсутствии запрашиваемой информации. Указанные открытые сведения в органы прокуратуры могут быть представлены также на электронных носителях или в режиме электронной почты.

Ряд других данных налоговых органов, позволяющих проверить соблюдение проверяемым лицом запретов, ограничений и исполнение обязанностей, закон относит к конфиденциальной информации. Так, в соответствии со ст. 102 Налогового кодекса РФ любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, следственными органами, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике составляют налого-

вую тайну, за исключением данных о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения.

Налоговые органы предоставляют органам прокуратуры сведения и материалы о налогоплательщиках, относящиеся к конфиденциальной информации (например, персональные данные конкретных налогоплательщиков, информация о наличии либо отсутствии денежных средств на банковском счете налогоплательщика и др.), при строгом соблюдении Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Налогового кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Порядка доступа к конфиденциальной информации налоговых органов, утвержденного приказом МНС России от 03.03.2003 № БГ-3-28/96.

Запрос о предоставлении конфиденциальной информации оформляется и направляется в письменном виде на бланках установленной формы фельдсвязью, почтовыми отправлениями, курьерами, нарочными или в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи с реквизитами, позволяющими идентифицировать факт обращения пользователя в налоговый орган. Подпись должностного лица органа прокуратуры подтверждается печатью.

При получении от органов прокуратуры надлежаще оформленного запроса, содержащего ссылку на положе-

ние федерального закона, устанавливающее право на получение конфиденциальной информации, и соответствующее законодательству Российской Федерации обоснование, связанное с исполнением определенных федеральным законом обязанностей, при реализации которых необходимо использовать запрашиваемую конфиденциальную информацию, налоговые органы обязаны исполнять полученные запросы от органов прокуратуры.

В соответствии с п. 2 ст. 230 НК РФ налоговые агенты представляют в налоговый орган по месту своего учета сведения о доходах физических лиц за истекший налоговый период (календарный год) и суммах начисленных и удержанных в этом налоговом периоде налогов ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом, по форме 2-НДФЛ.

Налоговыми агентами согласно п. 1 ст. 24 НК РФ признаются лица, на которых возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в бюджетную систему Российской Федерации налогов. Пунктом 1 ст. 226 НК РФ предусмотрено, что российские организации, от которых или в результате отношений с которыми налогоплательщик получил доходы, обязаны исчислить, удержать у налогоплательщика и уплатить сумму НДФЛ.

На основании таких сведений, представленных налоговыми агентами в налоговые органы, формируется федеральный информационный ресурс «Сведения о физических лицах».

Получение информации из федерального информационного ресурса «Сведения о физических лицах» позволяет по количеству налоговых агентов (организаций) и по размерам перечисленных ими удержаний в бюджетную систему Российской Федерации сравнить данные, предоставленные проверяемым лицом в сведениях о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также проверить замещение проверяемым лицом других должностей в органах государственной власти, органах местного самоуправления, осуществление таким лицом предпринимательской деятельности, участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, иной оплачиваемой деятельности, владение ценными бумагами, акциями (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций), получение в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренных законодательством Российской Федерации вознаграждений (ссуд, денежного вознаграждения, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов), получение гонораров за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной ос-

нове, и т.п.

Вместе с тем следует учитывать, что в соответствии с п. 1 и 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ и п. 1 и 3 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ запрет установлен для государственных и муниципальных служащих на незаконное участие (для гражданских служащих – на платной основе) в деятельности органа управления коммерческой организацией, на осуществление предпринимательской деятельности. Поэтому в ходе прокурорской проверки необходимо получение сведений именно о реальном осуществлении государственным (муниципальным) служащим предпринимательской деятельности или реальном участии в управлении коммерческими организациями.

Факт регистрации физического лица в качестве предпринимателя или учредителя юридического лица не служит основанием для принятия мер прокурорского реагирования, а подлежит дальнейшей проверке с целью получения объективного подтверждения совершения коррупционного правонарушения.

В случае привлечения к проверке представителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, полученные из налоговых органов сведения могут быть переданы им для ознакомления с целью планирования и проведения соответствующих оперативно-розыскных мероприятий.

Документальным подтверждением факта осуществления государственным (муниципальным) служащим предпринимательской деятельности или его участия в управлении коммерческими организациями могут служить выявленные у налоговых агентов трудовые договоры (контракты), подписи на финансовых документах, заключенные договоры (сделки), бухгалтерские балансы, выписки из банковских счетов о движении денежных средств, протоколы собраний учредителей, акционеров, ведомости на выплату заработной платы, перечисление дивидендов и др., а также установление местонахождения юридического лица.

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](http://www.fcsm.ru)).

При направлении запросов на получение этих сведений в организации, имеющие лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление деятельности по ведению реестра, необходимо учесть, что в соответствии с действующими в указанных организациях правилами списки проверяемых лиц должны быть заверены гербовой печатью.

Передача принадлежащих государственному (муници-

пальному) служащему ценных бумаг, акций (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии со ст. 1012 ГК РФ должна производиться на основании заключенного договора доверительного управления имуществом.

Сведения о недвижимом имуществе могут быть получены из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Согласно ст. 7 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» сведения, содержащиеся в указанном реестре, являются общедоступными (за исключением сведений, доступ к которым ограничен в соответствии с п. 3 ст. 7, ст. 8 указанного Федерального закона).

Данные реестра предоставляются Росреестром по запросам любых лиц, в том числе посредством почтового отправления, использования сетей связи общего пользования или иных технических средств связи, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения Единого государственного реестра прав.

Вместе с тем в соответствии со ст. 7, 8 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, предоставляет информацию о зарегистрированных правах на недвижимое имущество, сведения о содержании право-

устанавливающих документов, обобщенные сведения о правах отдельного лица на имеющиеся у него объекты недвижимости, сведения о переходе прав на объекты недвижимости по запросам правоохранительных органов, судов, судебных приставов-исполнителей по находящимся в производстве уголовным и гражданским делам.

Проверка, проводимая прокурорами в рамках общенадзорных мероприятий, к такого рода делам не относится. Кроме того, органы прокуратуры не включены в закрытый перечень органов, полномочных на получение сведений о правах на недвижимость, что дает основание территориальным органам Росреестра отказывать прокурорам в требуемой информации, что препятствует реализации полномочий, предусмотренных п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В то же время органами прокуратуры принимаются меры к изменению существующей практики.

Например, по информации прокуратуры Томской области, Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Томской области требуемые сведения не предоставляются со ссылкой на абз. 2 ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В связи с отказом в предоставлении запрашиваемой информации в отношении государственного регистратора Управления Росреестра по Томской области прокурором области бы-

ло возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ («Невыполнение законных требований прокурора»).

По результатам рассмотрения постановления прокурора мировым судьей государственный регистратор признан виновным в совершении указанного административного правонарушения и на последнего был наложен административный штраф в размере 2 тыс. руб.

В итоге требуемые сведения были предоставлены. Информация о наличии у государственного (муниципального) служащего 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 на основании письменного запроса. 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 Инструкцией по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем, утвержденной совместным приказом Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, Следственного комитета при прокуратуре РФ, Росфинмониторинга от 05.08.2010 № 309/566/378/318/1460/43/207.

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. Свои особенности имеет и проверка соблюдения ограничения, налагаемого на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора.

Согласно требованиям ч. 2 ст. 12 Федерального закона

«О противодействии коррупции» гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг), указанных в ч. 1 названной статьи, сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы.

В свою очередь согласно ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» работодатель при заключении трудового договора с указанной категорией граждан обязан в десятидневный срок сообщить о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Неисполнение этого требования предусматривает административную ответственность работодателя по ст. 19.29 КоАП РФ.

Как показывает практика прокурорского надзора, весьма распространены правонарушения, предусмотренные ст. 19.29 КоАП РФ, а также несоблюдение указанного ограничения со стороны бывших государственных (муниципальных) служащих, что приводит к не поступлению соответствующей информации представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по послед-

нему месту его службы, и потенциальному не выявленному и непредупрежденному конфликту интересов.

Для выявления таких нарушений после получения информации об уволенных работниках проверяемого государственного (муниципального) органа, замещавших должности, включенные в соответствующий перечень, прокурорский работник может запросить органы Федеральной налоговой службы Российской Федерации или Пенсионного фонда Российской Федерации об организациях, выступающих налоговыми агентами в отношении данной категории граждан, для установления их новых мест работы (службы).

На дальнейшем этапе проверки у работодателя проверяются факты уведомления (не уведомления) со стороны работника о последнем месте своей службы, направление работодателем соответствующего письменного сообщения в 10-дневный срок в государственный (муниципальный) орган, трудовая функция работника, а также иные направления его деятельности, свидетельствующие о наличии конфликта интересов.

При рассмотрении вопроса о привлечении работодателя к ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ необходимо учитывать, что нормативные правовые акты, определяющие перечень должностей государственной или муниципальной службы, с замещением которых в прошлом связываются ограничения на будущую трудовую деятельность, до настоящего времени в ряде органов исполнительной власти субъ-

акта Российской Федерации (органов местного самоуправления) не утверждены или не опубликованы.

Отсутствие на момент совершения правонарушения такого правового акта – основание для прекращения дела об административном правонарушении согласно п. 2 ст. 24.5 КоАП РФ (отсутствие состава административного правонарушения), но одновременно это служит основанием для организации проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в части принятия и опубликования соответствующих правовых актов органами государственной власти и органами местного самоуправления.

К латентным и наименее выявляемым прокурорами нарушениям относятся и несоблюдение ограничений государственными (муниципальными) служащими на получение в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренного законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарков от физических и юридических лиц, а также ограничений по распространению и использованию в неслужебных целях информации, предназначенной только для служебной деятельности, и информации ограниченного доступа.

При проведении проверок соблюдения государственными (муниципальными) служащими запрета на получение в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренного законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарков от физических и юриди-

ческих лиц необходимо учитывать, что в настоящее время в законодательстве отсутствует определение терминов «вознаграждение» и «подарок».

Поэтому для уточнения терминов «вознаграждение» или «подарок» следует обратиться к ряду нормативных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты в данной сфере.

Часть 1 ст. 575 ГК РФ запрещает дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Часть 2 указанной статьи определяет, что запрет на дарение лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России, установленный п. 1 ст. 575 ГК РФ, не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями.

Подарки, которые получены лицами, замещающими го-

сударственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственными служащими, муниципальными служащими, служащими Банка России и стоимость которых превышает три тысячи рублей, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором это лицо замещает должность.

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что указанный Закон в отличие от ст. 575 ГК РФ не устанавливает максимального размера разрешенного подарка, а также императивно устанавливает запрет на получение любых подарков военнослужащими независимо от их стоимости.

В соответствии со ст. 191 ТК РФ работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии).

Согласно ч. 1 ст. 55 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к государственному гражданскому служащему могут быть применены различные меры поощрения с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка.

Таким образом, получение государственным (муници-

пальным) служащим вознаграждения или подарка будет считаться нарушением запрета на получение в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренного законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарков от физических и юридических при наличии следующих условий:

1) вознаграждение или подарок передаются лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей;

2) размер вознаграждения или стоимость подарка превышает три тысячи рублей;

3) такое вознаграждение или подарок не переданы государственным (муниципальным) служащим по акту в орган, в котором данное лицо замещает должность;

4) вручение вознаграждения или подарка не является мерой дисциплинарного поощрения государственного (муниципального) служащего.

Получение первичной информации о неправомерном принятии государственным (муниципальным) служащим вознаграждений и подарков может содержаться в жалобах и обращениях граждан, материалах ревизий, стенограммах официальных мероприятий и других документах, а также

может быть непосредственно обнаружено прокурорским работником при проведении проверки.

В соответствии с ч. 5 и 11 ст. 121 Федерального закона «О противодействии коррупции» государственные (муниципальные) служащие не вправе: использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности; разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие им известными в связи с выполнением служебных обязанностей. Согласно п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственному гражданскому служащему запрещается разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Таким образом, в сфере оборота информации государственным (муниципальным) служащим запрещается распространять и использовать четыре вида информации: информацию, предназначенную только для служебной деятельности; сведения, отнесенные в соответствии с федеральным за-

коном к информации ограниченного доступа; сведения, отнесенные согласно федеральному закону к сведениям конфиденциального характера; служебную информацию, ставшую известной в связи с исполнением должностных обязанностей.

К сведениям, отнесенным в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, в частности, относится инсайдерская информация. Особую опасность представляет разглашение и использование такой информации со стороны государственных (муниципальных) служащих, действующих вопреки интересам службы с использованием своего служебного положения и в корыстных целях. Например, приобретение крупных пакетов акций или скупка государственных облигаций до присвоения рейтинговым агентством более высокого инвестиционного рейтинга должностным лицом, получившим в силу своего служебного положения доступ к такой информации, с целью последующей перепродажи и получения прибыли несет в себе значительный коррупционный потенциал.

В целях обеспечения справедливого ценообразования на финансовые инструменты, иностранную валюту и (или) товары, равенства инвесторов и укрепления доверия инвесторов путем создания правового механизма предотвращения, выявления и пресечения злоупотреблений на организованных торгах в форме неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком при-

нят Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Под инсайдерской информацией понимается точная и конкретная информация, которая не была распространена или предоставлена (в том числе сведения, составляющие коммерческую, служебную, банковскую тайну, тайну связи (в части информации о почтовых переводах денежных средств) и иную охраняемую законом тайну), распространение или предоставление которой может оказать существенное влияние на цены финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров (в том числе сведения, касающиеся одного или нескольких эмитентов эмиссионных ценных бумаг, одной или нескольких управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, одного или нескольких хозяйствующих субъектов, указанных в п. 2 ст. 4 названного Федерального закона, либо одного или нескольких финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров) и которая относится к информации, включенной в соответствующий перечень инсайдерской информации, содержащийся в ст. 3 Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ.

Инсайдерами наряду с организаторами торговли финан-

совыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами являются также и федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные органы, осуществляющие функции указанных органов, или организации, органы управления государственных внебюджетных фондов, имеющих в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации право размещать временно свободные средства в финансовые инструменты и Банк России.

К инсайдерской информации указанных органов и организаций относится:

- 1) информация о принятых ими решениях об итогах торгов (тендеров);
- 2) информация, полученная ими в ходе проводимых проверок, а также информация о результатах таких проверок;
- 3) информация о принятых ими решениях в отношении лиц, указанных в п. 1 – 4, 11 и 12 ст. 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ, о выдаче, приостановлении действия или об аннулировании (отзыве) лицензий (разрешений, аккредитаций) на осуществление определенных видов деятельности, а также иных разрешений;
- 4) информация о принятых ими решениях о привлечении к административной ответственности лиц, указанных в п. 1

– 4, 11 – 13 ст. 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ, а также о применении к указанным лицам иных санкций;

5) иная инсайдерская информация, определенная их нормативными актами.

Выявление нарушений закона в сфере оборота служебной информации в соответствии с п. 2 ст. 13 Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ возложено на федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков – Федеральную службу по финансовым рынкам. ФСФР России также принимает меры по прекращению таких нарушений и привлекает к ответственности за их совершение в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации. Поэтому прокурорскую проверку в данной сфере следует проводить с привлечением специалистов ФСФР России.

Необходимо отметить, что изучение сведений о результатах проверок, проведенных ФСФР России, а также информации об административных взысканиях, наложенных ФСФР России, показывает, что в основном к административной и уголовной ответственности привлекаются коммерческие организации. Контроль же за соблюдением законов об инсайде со стороны федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, иных органов или организаций уделяется недостаточное внимание как со стороны ФСФР России, так и органов прокуратуры.

Надо учитывать, что за неправомерное использование инсайдерской информации и манипулирование рынком предусмотрена административная и уголовная ответственность по ст. 15.21 и 15.30 КоАП РФ и ст. 1853 и 1856 УК РФ.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение лицом, обязанным раскрывать инсайдерскую информацию, обязанности по раскрытию инсайдерской информации, неисполнение или ненадлежащее исполнение лицами, обязанными вести список инсайдеров, обязанностей по ведению списка инсайдеров и уведомлению лиц, включенных в список инсайдеров, неисполнение или ненадлежащее исполнение лицом обязанностей по принятию установленных законодательством мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение злоупотреблений на финансовых и товарных рынках, влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 15.35 КоАП РФ.

## **§ 5. Меры реагирования прокурора на выявленные нарушения законодательства о противодействии коррупции**

К мерам прокурорского реагирования на выявленные нарушения законодательства о противодействии коррупции относятся: протест (ст. 23 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), представление (ст. 24), постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 25), предо-

стережение о недопустимости нарушения законов (ст. 251), постановление о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (ч. 2 ст. 37 УПК РФ), иск (заявление) в суд (арбитражный суд), информация о состоянии законности.

Общие требования к принимаемым прокурорами мерам реагирования содержатся в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.02.2012) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195).

Так, п. 16 данного приказа устанавливает, что 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 этом важно отметить, что приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.02.2012 № 46 в данный пункт внесены изменения.

В отличие от ранее действовавшего указания принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования лишь при необходимости теперь прокуроры обязаны делать это во всех случаях. Прокуроры также должны контролировать фактическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на неисполнение требо-

ваний прокурора.

При внесении актов прокурорского реагирования на выявленные коррупционные правонарушения прокурорам следует учитывать, что такие акты не могут быть адресованы напрямую руководителям федеральных органов исполнительной власти, поскольку надзор за их деятельностью осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

На это особо обращается внимание в п. 17 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195, который предписывает исключить все случаи внесения прокурорами субъектов Федерации актов реагирования непосредственно руководителям федеральных органов исполнительной власти. 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.

Так, прокуратурой Вологодской области в 2011 г. проведена проверка соблюдения законодательства о прохождении государственной службы в УФСКН России по Вологодской области, по результатам которой выявлены многочисленные нарушения законодательства о наркотических средствах и психотропных веществах, о правоохранительной службе в органах наркоконтроля, вскрыты факты превышения должностных полномочий и халатности.

По выявленным нарушениям закона прокурором Вологодской области начальнику УФСКН по Вологодской области внесено представление об устранении нарушений закона, которое рассмотрено, а результаты проверки признаны обоснованными. Выявленные нарушения законодательства стали возможны в результате системных просчетов и ненадлежащего выполнения начальником УФСКН России по Вологодской области должностных обязанностей по организации работы управления, однако вопрос о его дисциплинарном наказании находится в компетенции директора ФСКН России.

В связи с этим представление директору ФСКН России внесено Генеральной прокуратурой Российской Федерации на основе материалов и проекта представления, подготовленных прокуратурой Вологодской области. Следует отметить, что в п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 обращается внимание на то, 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.

Согласно п. 4.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 при выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты проку-

рорам надлежит руководствоваться тем, что прокурор обязан безотлагательно принести **протест** на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд. Протест приносится прокурором или его заместителем на противоречащий закону правовой акт: либо в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. До рассмотрения протеста он может быть отозван принесшим его прокурором.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.05.2010 № 209 (ред. от 09.02.2012) «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» (далее – приказ от 15.05.2010 № 209) обязывает прокуроров субъектов Феде-

рации, городов и районов, прокуроров специализированных прокуратур усилить надзор за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, включая акты, устанавливающие запреты и ограничения в сфере предпринимательской деятельности, реализации прав и свобод граждан.

**Представление** об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. При этом конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин, а также условий, им способствующих, должны быть приняты в течение месяца со дня внесения представления, а о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

В представлении, как правило, ставится вопрос о привлечении виновных в допущенных нарушениях закона должностных лиц к ответственности. Чаще всего это дисциплинарная ответственность. Перечень дисциплинарных коррупционных проступков обширен. Причем одни могут совершаться государственными служащими, а другие – представителями нанимателя, должностными лицами, ответственными за организацию работы по профилактике коррупции в том или ином государственном или муниципальном органе.

Так, среди первой группы коррупционных дисциплинарных проступков практически повсеместно распространены:

непредставление (представление заведомо недостоверных, неполных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, несоблюдение квалификационных требований, предъявляемых законодательством к лицам, замещающим (претендующим на замещение) должности государственной или муниципальной службы, осуществление государственным служащим предпринимательской деятельности и др.

Например, по итогам рассмотрения внесенного прокурором Республики Алтай в адрес Главы Республики Алтай представления уволен заместитель министра сельского хозяйства Республики Алтай А.

Основанием для внесения представления послужили существенные нарушения, допущенные при назначении на должность заместителя министра сельского хозяйства Республики Алтай, который при трудоустройстве предоставил недостоверные сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: чиновник скрыл сведения о том, что он является учредителем 11 действующих коммерческих организаций, зарегистрированных в Новосибирской области и Республике Алтай.

В числе коррупционных дисциплинарных проступков второй группы: невыполнение обязанности по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего и членов его семьи, а также иных сведе-

ний, непринятие представителем нанимателя (работодателем) мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и др.

Прокуратурой Ширинского района (Республика Хакасия) установлены нарушения законодательства о государственной службе в Управлении социальной поддержки населения муниципального образования Ширинский район. В частности, в Управление на должность старшего специалиста 2 разряда с нарушением порядка проведения конкурса на замещение вакантных должностей принят близкий родственник (сын) руководителя Управления К. По представлению прокурора нарушение закона устранено, служебный контракт с ним расторгнут, а работник кадровой службы привлечен к дисциплинарной ответственности

Прокурор в случае обнаружения признаков административного правонарушения выносит мотивированное **постановление о возбуждении дела об административном правонарушении**, которое подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на

территории Российской Федерации, вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ. Следует обратить внимание на то, что ст. 28.4 КоАП РФ закрепляет также перечень статей, по которым только прокурор может возбудить дело об административном правонарушении.

Ряд статей этого перечня относятся к числу коррупционных административных правонарушений: ст. 5.45 («Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»), 5.46 («Подделка подписей избирателей, участников референдума»), 5.48 («Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов»), 5.52 («Невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий»), ч. 2 ст. 7.31 («Предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, а также направление недостоверных сведений, внесение их в реестр контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков»), 14.35 («Наруше-

ние законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности»), 19.28 («Незаконное вознаграждение от имени юридического лица») и 19.29 («Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)») КоАП РФ.

Например, по постановлению прокурора глава г. Заречного (Пензенская область) привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ<sup>1</sup> : прокуратурой г. Заречный в ходе проверки в Собрании представителей г. Заречного установлено, что этим органом местного самоуправления без проведения установленной процедуры торгов заключены договоры на оказание транспортных услуг и договор аренды транспортных средств с экипажем на сумму почти 1 млн руб.

Во многих субъектах Федерации в настоящее время активно нарабатывается практика привлечения к административной ответственности по ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ. Так, по результатам проверки прокурором Калтасинского района (Республика Башкортостан) в отношении ООО «Управление Жилищным Фондом» возбуждено административное производство по ст. 19.29 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого указанное ООО привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 100 тыс. руб.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.