

А.Ш. Юсуфов

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО НАДЗОРУ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

**Аннотация.** В настоящей статье представлены тезисы выступления заместителя начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.Ш. Юсуфова на пленарном заседании Четвертого Евразийского антикоррупционного форума «Предупреждение коррупции: новые подходы» (23-24 апреля 2015 г.).

На основе анализа последних изменений законодательства о противодействии коррупции и материалов правоприменительной практики делается вывод о повышении эффективности деятельности правоохранительных органов, в том числе по возмещению причиненного коррупционными преступлениями ущерба. В частности, отмечаются примеры обращения в суд с заявлением о взыскании в доход Российской Федерации имущества по результатам осуществления контроля за расходами.

Кроме того, в статье раскрываются основные направления деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации по имплементации международных антикоррупционных стандартов в российское законодательство, в том числе, посредством законопроектной работы и организации обучения.

**Ключевые слова:** президент, обязанность, послание, контроль, надзор, мера, стандарты, сотрудничество, преступления, ГРЕКО.

**П**резидент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Совета по противодействию коррупции отметил, что антикоррупционная политика государства должна строиться на принципе неотвратимости наказания за правонарушения.

В настоящее время в России сформирована правовая база, направленная на противодействие коррупционным правонарушениям, которая получила признание международных организаций.

Внесен ряд существенных изменений в уголовное и административное законодательство.

В Уголовном кодексе Российской Федерации за совершение таких преступлений, как дача и получение взятки, коммерческий подкуп, дополнительно установлен такой вид уголовного наказания как штраф в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки. Уголовная ответственность дифференцирована в зависимости от размера взятки. Введена уголовная ответственность за посредничество во взяточничестве, а также за обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность не только за незаконную передачу, но и за незаконное предложение или обещание незаконного вознаграждения от имени или в интересах юридического лица. Определен порядок оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» и федеральные законы о видах государственной службы дополнены правовыми нормами, предусматривающими наложение взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также увольнение в связи с утратой доверия.

Совершенствование законодательства в указанной сфере должно быть продолжено с учетом установок Президента страны, данных в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

В своем послании к Федеральному Собранию Российской Федерации на 2015 год Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил внимание на необходимость использования новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов, отказа от доминирования обвинительного уклона.

С учетом этого особую значимость приобретают меры, направленные на профилактику коррупции.

За последние годы принят ряд нормативных правовых актов, нацеленных на совершенствование основ профилактики коррупции в сфере государственного и муниципального управления.

Обязанность представлять сведения о доходах, соблюдать соответствующие ограничения и запреты распространена и на руководителей государственных и муниципальных учреждений, широкий круг работ-

ников госкорпораций и организаций, создаваемых на основании федерального закона.

Введен контроль и за крупными расходами как государственных и муниципальных служащих, так и работников различного рода организаций государственного сектора.

При этом органы прокуратуры наделены полномочиями в судебном порядке взыскивать в доход Российской Федерации имущество должностных лиц, в отношении которого не подтверждена законность источников его приобретения.

Установлен также запрет для чиновников иметь счета, вклады и финансовые инструменты за рубежом.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» дополнен нормой, устанавливающей обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции.

Для предупреждения коррупционных правонарушений важное значение имеют меры по предотвращению конфликта интересов.

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

Наиболее часто прокурорами устанавливались такие нарушения, как участие в заседаниях конкурсных и иных комиссий в качестве членов лиц, имеющих личную заинтересованность в итогах размещения заказа, размещение заказов в организациях, аффилированных руководителей соответствующих органов (организаций), а также осуществление заинтересованными лицами функций государственного управления такими организациями (реализация контрольных, разрешительных полномочий, предоставление бюджетных средств).

*Так, прокуратурой республики Адыгея при проведении проверки установлен факт непринятия начальником тыла МВД по Республике Адыгея Ш., являющимся заместителем председателя комиссии по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, мер к урегулированию конфликта интересов, выразившегося в участии в аукционе на право заключения государственного контракта на услуги и работы по обслуживанию и технической поддержке аппаратно-программного комплекса распознавания государственных регистрационных знаков, на который поступила только одна заявка от ООО «Научно-производственная компания Адыгеи «МВС», учредителем и генеральным*

*директором которого является отец Ш., что не помешало последнему подписать соответствующие протоколы заседания комиссии. С указанным единственным участником конкурса заключен государственный контракт.*

*По представлению прокуратуры республики от 05.09.2014, внесенному в МВД по Республике Адыгея, председатель комиссии – заместитель министра внутренних дел по Республике Адыгея Д. и начальник тыла МВД по Республике Адыгея Ш. привлечены к дисциплинарной ответственности.*

Принимаются меры, направленные на выявление нарушений закона, связанных с несоблюдением требований федеральных законов «О противодействии коррупции» и «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в части выполнения отдельными лицами обязанностей представлять сведения о расходах.

При осуществлении надзора за исполнением этого законодательства в 2013 г. прокурорами выявлено свыше 600 нарушений соблюдения этой обязанности, внесено более 100 представлений, 144 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

*Например, прокуратурой Самарской области установлен случай непредставления сведений о расходах сотрудником правительства области, которой приобретена квартира стоимостью, в два раза превышающей доходы за последние 3 года. Прокуратурой Краснодарского края вскрыт факт непредставления сведений о расходах начальником отдела дознания ОМВД России по Лабинскому району, которые превысили доход за последние три года на 600 тыс. руб. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования лица, допустившие нарушения, привлечены к дисциплинарной ответственности.*

В настоящее время после направления Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2014 году на места информационного письма появились первые примеры обращения в суд с заявлением о взыскании в доход Российской Федерации имущества по результатам осуществления контроля за расходами.

Практика показывает, что при проведении проверок, связанных с осуществлением контроля за расходами, проверяемые лица зачастую ссылаются на получение денежных средств, происхождение которых вызывает сомнение, от родителей, иных родственников, близких людей. В то же время надо учитывать, что обязанность по доказыванию законности происхождения денежных средств лежит на проверяемом лице.

*Так, по предложению прокурора Приморского края Губернатором края принято решение об осуществлении контроля за расходами муниципальной служащей администрации Надеждинского муниципального района К. Установлено, что последняя в*

*феврале 2013 г. приобрела в собственность автомобиль «NissanQashqai» стоимостью 863 тыс. руб., при этом ее совокупный доход за 2010 – 2012 гг. составил 555 тыс. руб.*

В ходе проверки от К. получены объяснения, что данное транспортное средство получено в дар от третьего лица – некоего М., тогда как, согласно пояснениям самого М., транспортное средство «NissanQashqai» в дар К. он не передавал, но им переданы в дар 800 тыс. руб.

Между тем, в справке о доходах К. за 2013 г., денежные средства в размере 800 тыс. руб. не указаны.

Более того, изучением полученной из УФНС России по Приморскому краю информации установлено, что совокупный доход М. за период с 2010 по 2012 гг. составил менее 500 тыс. руб.

На основании указанных материалов прокурор Приморского края в соответствии с ч. 1 ст. 45 обратился в Советский районный суд г. Владивостока с заявлением об обращении в доход государства автомобиля «NissanQashqai». По результатам рассмотрения ходатайства прокурора судом приняты обеспечительные меры в виде запрета ответчику и иным лицам совершать действия по отчуждению автомашины, а УГИБДД УМВД России по Приморскому краю совершать регистрационные действия. Иск прокуратуры судом был удовлетворен.

Формируется практика применения положений антикоррупционного законодательства, предусматривающих за совершение коррупционного правонарушения меру ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Проведенный анализ итогов прокурорского надзора за исполнением законодательства в данной сфере показал, что результативность рассмотрения представлений прокуроров в части привлечения виновных должностных лиц к ответственности по данному основанию возрастает.

С момента вступления в действие этой нормы закона (конец 2011 года) по состоянию на октябрь 2012 года были уволены со службы в связи с утратой доверия 60 государственных служащих. В 2013 году такая мера ответственности работодателями (в немалом благодаря настойчивости прокуроров) стала применяться чаще. Так, число уволенных лиц только за сокрытие сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в 2013 г. составило 30 и в 3 раза превысило показатель прошлого года (11).

В ряде случаев прокурорами выявлены существенные нарушения.

Например, помощником руководителя департамента по финансовому и фондовому рынку Краснодарского края П. не сообщена информация о зарегистрированном за супругом С. (гражданин Италии) праве собственности на 39 незавершенных строительством

объектов недвижимости и 2 земельных участка площадью 4,8 га, расположенных в г. Краснодаре, фактически являющихся объектом преступных посягательств (путем неправомерной приватизации посредством совершения сделок между аффилированными лицами, а также участия в судебных разбирательствах с использованием подложных документов, чем причинен ущерб муниципальному бюджету в размере более 22 млн. руб.). На основании представления прокуратуры края 12.11.2014 руководителем органа государственной власти принято решение об увольнении П. в связи с утратой доверия.

Однако далеко не всегда к нарушителям применяется вышеуказанная мера.

*Так, по представлению органов прокуратуры Красноярского края главе администрации г. Минусинска, не указавшему полученный доход в размере 3 млн. руб., объявлен выговор.*

В то же время, по требованию прокуратуры г. Первоуральска Свердловской области за сокрытие сведений о доходах, полученных от коммерческой организации, уволен в связи с утратой доверия заместитель главы администрации городского округа Первоуральск.

В связи с этим получила развитие практика обращения прокуроров в суды с требованием о понуждении органов исполнительной власти и органов местного самоуправления расторгнуть трудовые договоры с государственными или муниципальными служащими либо изменить основания их увольнения за совершение коррупционного правонарушения, влекущего применение института утраты доверия.

Деятельность правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию коррупционных преступлений в 2014 году принесла ощутимые результаты.

В последние годы наблюдается тенденция снижения числа зарегистрированных коррупционных преступлений, которая продолжилась и в 2014 году: по итогам года общее число выявленных общественно опасных деяний коррупционной направленности сократилось на 24, 2 % (с 42 506 до 32 203).

К объективным факторам, влияющим на эту динамику, относятся осуществляемые органами прокуратуры меры по повышению достоверности статистического учета коррупционных преступлений, а также по борьбе с порочной практикой «раздувания» статистической отчетности за счет постановки на учет дополнительных эпизодов уже выявленных преступлений (за год прокурорами снято с учета порядка 3 тыс. преступлений, необоснованно отнесенных к категории коррупционной направленности); переориентирование правоохранительных органов на достижение качественных, а не количественных показателей работы; изменения в законодательстве и практика прокурор-

ского надзора, способствующие профилактике коррупционных преступлений.

Об улучшении качества работы правоохранительных органов свидетельствует и тот факт, что при снижении числа зарегистрированных в последние два года коррупционных преступлений выявлено значительно больше лиц, совершивших эти деяния (15 893 лица в 2014 году против 13 565 в 2013 году).

Все чаще стали привлекаться к уголовной ответственности высокопоставленные чиновники разного уровня, дела о таких преступлениях обретают все больший общественный резонанс.

*К примеру, направлены в суд уголовные дела в отношении бывших министра экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области (хищение денежных средств министерства на сумму около 100 млн. руб.), первого заместителя главы администрации Новгородской области (хищение 22 млн. руб. бюджетных денежных средств, выделенных на содержание и ремонт автомобильных дорог), руководителя управления Росприроднадзора по Амурской области, министра физической культуры, спорта и молодежной политики Ставропольского края, председателя областного комитета капитального строительства Саратовской области и многих других. По ранее возбужденным уголовным делам в 2014 году осуждены депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, директор от Российской Федерации Европейского банка реконструкции и развития, иные высокопоставленные лица.*

В выявлении коррупционных преступлений значимую роль играют органы прокуратуры, по материалам проверок которых в 2014 году возбуждено более 4 тыс. уголовных дел рассматриваемой категории. Многие выявленные прокурорами преступления были совершены высокопоставленными должностными лицами, в особо крупном размере, либо причинили особо крупный ущерб.

Благодаря ряду организационных и практических мер, принятых в прошлом году, в том числе за счет активного использования прокурорами своих координационных полномочий, удалось существенно повысить результативность работы по возмещению причиненного коррупционными преступлениями ущерба, который был добровольно погашен на сумму свыше 2,4 млрд. руб., при этом приняты меры по обеспечению взыскания ущерба на сумму более 23,4 млрд. руб. (изъято имущество на сумму более 4,5 млрд. руб., наложен арест на сумму свыше 18,8 млрд. руб.).

Антикоррупционные стандарты являются важным инструментом, позволяющим осуществлять предотвращение коррупции во всех сферах жизни общества. Разработка и внедрение антикоррупционных стандар-

тов, обмен опытом и наилучшими практиками в данной сфере является одним из ключевых направлений деятельности международных антикоррупционных организаций.

Международное сотрудничество в области противодействия коррупции и поддержание на высоком уровне авторитета Российской Федерации рассматривается Генеральной прокуратурой Российской Федерации в качестве одного из приоритетных направлений деятельности.

В 2014 году Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляла сопровождение совместного с Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) проекта по подготовке правительственных экспертов в области противодействия коррупции по вопросу осуществления оценки имплементации Конвенции ООН против коррупции.

В декабре 2014 г. в Генеральной прокуратуре Российской Федерации во взаимодействии с УНП ООН проведены трехдневные региональные обучающие курсы для экспертов, участвующих в обзоре выполнения Конвенции ООН против коррупции, в работе которых приняли участие представители Администрации Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, УНП ООН и Всемирного Банка, а также эксперты из Брунея, Ботсваны, Восточного Тимора, Вьетнама, Замбии, Ирана, Казахстана, Малайзии, Монголии, Республики Корея, Танзании и Филиппин.

В 2014 году совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации полностью выполнен Межведомственный план мероприятий по реализации рекомендаций, содержащихся в Докладе по Российской Федерации, подготовленном по итогам обзора выполнения Российской Федерацией главы III «Криминализация и правоохранительная деятельность» и главы IV «Международное сотрудничество» Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, утвержденный приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2013 № 423.

Приоритетным направлением работы в 2015 году является участие в подготовке к проведению в Российской Федерации шестой Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы Генеральной прокуратурой Российской Федерации обеспечивается участие в работе Группы государств против коррупции (ГРЕКО) и выполнение рекомендаций этой организации с учетом особенностей правовой системы Российской Федерации.

С этой целью при участии различных заинтересованных ведомств разработан и Генеральным прокурором РФ утвержден план дополнительных мероприятий

по реализации рекомендаций ГРЕКО по итогам третьего раунда оценки.

В настоящее время **ведется работа над проектом федерального закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, подготовленным с учетом данных ГРЕКО рекомендаций.**

Очевидно, что как по результатам надзорной деятельности органов прокуратуры, так и в связи с выполнением международных обязательств Российской Федерации предстоит еще много работы в законопроектной сфере, в связи с чем, этому направлению уделяется повышенное внимание.

### **Библиографический список:**

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
2. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
5. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации на 2015 г. // Российская газета [Сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/04/poslanie-site.html>
6. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Академик РАН Т.Я. Хабриева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.

### **References (transliteration):**

1. Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodejstvie. Monografiya / отв. red. Akademik RAN T.YA. Khabrieva. – М.: ИД «YUrisprudentsiya», 2012. – 688 s.