

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (филиал)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕРИЯ «ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие для обучающихся по программам
дополнительного профессионального образования

Под редакцией
кандидата юридических наук
И. Ю. Мурашкина

Санкт-Петербург
2024

УДК 34 (075)
ББК 67.72я73
Д39

*Под редакцией кандидата юридических наук
И. Ю. МУРАШКИНА*

Рецензенты

*И. А. ДАММ, заведующий кафедрой деликтологии и криминологии
Сибирского федерального университета, кандидат юридических наук,
доцент.*

*Н. Н. БОРОЗЕНЕЦ, первый заместитель прокурора Ставропольско-
го края, кандидат юридических наук.*

Деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия
Д39 коррупции : учебное пособие / И. И. Головки, Г. В. Дытченко,
Э. Р. Исламова, М. Н. Кустов, И. Ю. Мурашкин, Е. Л. Никитин ;
под ред. И. Ю. Мурашкина. — Санкт-Петербург : Санкт-Пе-
тербургский юридический институт (филиал) Университета про-
куратуры Российской Федерации, 2024 — 158, [2] с. — (Серия
«Правоприменение: теория и практика»).

В учебном пособии рассмотрены основные вопросы деятельности про-
курора в сфере противодействия коррупции. Раскрыты понятие, содержа-
ние и методика прокурорского надзора за исполнением законодательства
о противодействия коррупции, проанализированы иные внешнефункцио-
нальные направления деятельности органов прокуратуры по реализации
возложенных на них полномочий.

Предназначено для обучающихся по программам дополнительного
профессионального образования.

УДК 34 (075)
ББК 67.72я73

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024

АВТОРЫ

И. И. ГОЛОВКО — декан факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации, кандидат юридических наук, доцент — глава 4, § 9 (в соавторстве с И. Ю. Мурашкиным).

Г. В. ДЫТЧЕНКО — глава 3.

Э. Р. ИСЛАМОВА — кандидат юридических наук, доцент — глава 4, § 5 (в соавторстве с И. Ю. Мурашкиным).

М. Н. КУСТОВ — глава 1.

И. Ю. Мурашкин — кандидат юридических наук — введение, глава 4 (§ 5 в соавторстве с Э. Р. Исламовой, § 9 в соавторстве с И. И. Головки), заключение.

Е. Л. НИКИТИН — кандидат юридических наук, доцент — глава 2.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Принятые сокращения.....	6
ВВЕДЕНИЕ.....	8
Глава 1. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции вне уголовно-правовой сферы.....	12
§ 1. Общие положения.....	—
§ 2. Проверка прокурором исполнения органами государственной власти и местного самоуправления законов о соблюдении лицами, замещающими государственные должности, и иными лицами ограничений и запретов в сфере противодействия коррупции.....	16
§ 3. Проверка прокурором соблюдения требований законодательства в целях противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	30
Глава 2. Прокурорский надзор за исполнением законов при противодействии коррупционным преступлениям (правонарушениям) органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность.....	40
Глава 3. Прокурорский надзор за расследованием преступлений коррупционной направленности.....	67
Глава 4. Ненадзорные виды деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции.....	82
§ 1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.....	—
§ 2. Контроль за соответствием расходов проверяемых лиц их доходам.....	88
§ 3. Контроль за законностью получения проверяемыми лицами денежных средств.....	95

§ 4. Осуществление проверок в случае увольнения (прекращения полномочий) отдельных категорий лиц.....	100
§ 5. Возбуждение дел об административных правонарушениях коррупционной направленности, отнесенных к исключительной компетенции органов прокуратуры.....	104
§ 6. Взаимодействие с компетентными органами иностранных государств.....	118
§ 7. Координация деятельности правоохранительных органов.....	125
§ 8. Правотворческая деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции.....	127
§ 9. Участие прокурора в рассмотрении судами дел о коррупционных правонарушениях.....	130
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	141
ЛИТЕРАТУРА.....	142

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ДОУ — дело оперативного учета

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минтруд России — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МСПК — Межгосударственный совет по противодействию коррупции

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

ОВД — органы внутренних дел

ООН — Организация Объединенных Наций

ОРД — оперативно-разыскная деятельность

ОРМ — оперативно-разыскное мероприятие

ОСМ — оперативно-служебные материалы

Росфинмониторинг — Федеральная служба по финансовому мониторингу

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации
СК России — Следственный комитет Российской Федерации
СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации
СМИ — средства массовой информации
СНГ — Содружество Независимых Государств
ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации
УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
УМВД России — Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации
УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
УФСБ России — Управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации
ФАС России — Федеральная антимонопольная служба
ФНС России — Федеральная налоговая служба
ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации
ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний
ФСКН России — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков
ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации
ФСС России — Фонд социального страхования Российской Федерации
ФТС России — Федеральная таможенная служба

ВВЕДЕНИЕ

Одной из отличительных черт нашего времени является усиление антикоррупционной деятельности как в Российской Федерации, так и за рубежом, что обусловлено необходимостью обеспечения экономической, политической, социальной безопасности общества и государства. В преамбуле к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года страны-участницы, подписавшие ее, выразили свою обеспокоенность серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку, связями между коррупцией и другими формами преступности, в том числе организованной и экономической, включая отмывание денежных средств, случаями коррупции, связанными с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставящими под угрозу политическую стабильность и устойчивое развитие этих государств. Неслучайно это негативное явление признано угрозой национальной безопасности Российской Федерации, а потребностью общества — усиление борьбы с коррупцией, что стало одной из задач, поставленных Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации перед правоохранительными органами.

Ведущая роль в реализации положений национального антикоррупционного законодательства и норм международного права о борьбе с коррупцией отведена прокуратуре Российской Федерации, которой предоставлены обширные возможности осуществления полномочий по противодействию коррупции, в первую очередь по предупреждению коррупционных проявлений, привлечению виновных лиц к юридической ответственности, а также по

ликвидации или минимизации последствий коррупционных правонарушений. Федеральные законы от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другие законодательные акты позволяют прокурорам задействовать весь арсенал средств для противостояния фактам использования отдельными лицами своего должностного положения в целях личного обогащения.

Внешнефункциональную деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции можно дифференцировать как осуществляемую в уголовно-правовой сфере и вне уголовно-правовой сферы. Причем на каждом из этих участков работы она реализуется путем применения средств прокурорского надзора (надзорная деятельность), а также путем исполнения ненадзорных функций (ненадзорная деятельность).

Так, в уголовно-правовой сфере противодействия коррупции прокуроры могут, с одной стороны, выполнять функцию надзора за исполнением законов об оперативно-разыскной деятельности, а также за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания, а с другой — осуществлять уголовное преследование за совершение преступлений коррупционной направленности, включая поддержание государственного обвинения по уголовным делам данной категории, координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупционной преступностью, а также коммуницировать с компетентными органами иностранных государств для решения вопросов, связанных с уголовным преследованием лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, и выполнения отдельных процессуальных действий по уголовным делам данной категории.

Вне уголовно-правовой сферы деятельность прокурора следует подразделить на осуществляемую в органах государственной власти и органах местного самоуправления и осуществляемую в организациях (коммерческих и некоммерческих, в том числе в Центральном банке Российской Федерации (Банке России), государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления).

Деятельность прокурора в рамках функции надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов о противодействии коррупции органами государственной власти и органами местного самоуправления и соответствием законам издаваемых ими правовых актов можно подразделить на деятельность по надзору за исполнением антикоррупционного законодательства при реализации объектами прокурорского надзора коррупционно опасных функций (принятие бюджета, распределение бюджетных средств и внебюджетных ассигнований, проведение закупочных процедур, распоряжение государственным и муниципальным имуществом, земельными участками и другими ограниченными ресурсами, объектами жилищно-коммунального комплекса и природопользования, распределение материально-технических средств, оказание государственных или муниципальных услуг, осуществление контрольных (надзорных) полномочий, прием граждан и т. д.) и деятельность по надзору за исполнением законодательства при обеспечении исполнения должностными лицами обязанностей, ограничений, запретов, требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Кроме того, вне уголовно-правовой сферы органы прокуратуры Российской Федерации в органах государственной власти и органах местного самоуправления в области антикоррупционной деятельности реализуют ряд ненадзорных функций, к числу которых следует отнести антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов; взаимодействие с компетентными органами иностранных государств; контроль за законностью получения денежных средств и контроль расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц; осуществление проверок в случае увольнения (прекращения полномочий) отдельных категорий лиц; правотворческую деятельность в сфере противодействия коррупции; участие прокурора в рассмотрении судами дел о коррупционных правонарушениях.

При осуществлении антикоррупционной деятельности в организациях органы прокуратуры Российской Федерации также реализуют функции, связанные с надзором за исполнением законов в части принятия мер по предупреждению коррупции, за исполнением отдельными категориями должностных лиц обязанностей и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, и ненадзорные функции, например возбуждение дел об административных правонарушениях коррупционной направ-

ленности, отнесенных к исключительной компетенции органов прокуратуры.

Знание основ правового регулирования антикоррупционной деятельности, основных принципов и правил организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации является залогом эффективной работы прокуроров по обеспечению законности и правопорядка в сфере государственной и муниципальной службы, стабильного развития экономики и снижения социальной напряженности в обществе. Этим обусловлено включение в программы дополнительного профессионального образования дисциплин по противодействию прокурором коррупции и другим должностным правонарушениям. Настоящее учебное пособие поможет разобраться в тонкостях этой деятельности и обеспечить планомерную реализацию прокурором его функций, осуществляемых с целью предотвращения коррупционных проявлений, минимизации последствий девиантного поведения лиц, допустивших должностные проступки.

Глава 1

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ

§ 1. Общие положения

В настоящее время в Российской Федерации создана надлежащая нормативно-правовая база, регламентирующая правоотношения в исследуемой сфере, целью которой является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе¹.

Правовую основу прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации².

К основным федеральным законам в области противодействия коррупции, надзор за исполнением которых осуществляется органами прокуратуры на данном направлении, относятся Федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон «О противодействии коррупции»), от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»), от 3 декабря 2012 г.

¹ Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : монография / С. А. Авакьян, И. П. Кененова, А. С. Ковлер [и др.] ; отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. С. 212.

² Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции : монография / А. Д. Ильяков, М. М. Какителашвили, Е. О. Жирнова. М. : Проспект, 2022. С. 46.

№ 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее — Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»), от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и др.

Отдельного внимания заслуживает Национальный план противодействия коррупции на 2021—2024 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478, значимая роль в исполнении которого традиционно отведена российской прокуратуре³.

В качестве основных задач надзорной деятельности прокуратуры по противодействию коррупции необходимо выделить следующие⁴:

своевременное предупреждение коррупционных правонарушений;

выявление и устранение причин и условий коррупционных правонарушений;

минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

При осуществлении надзора, в частности при проведении проверок, необходимо руководствоваться приказами Генерального прокурора Российской Федерации:

от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»;

от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»;

от 31 августа 2023 г. № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»;

³ Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора : материалы науч.-практ. семинара, Санкт-Петербург, 27 февраля 2015 г. / С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. Г. В. Штадлера. СПб. : СПб ЮИ (фил.) АП РФ, 2015. С. 2.

⁴ Ильяков А. Д. Работа органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции в 2022 году // Законность. 2023. № 5. С. 9—13.

от 5 августа 2019 г. № 550 «Об утверждении Положения о порядке направления в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы иностранных государств запросов в связи с проведением проверки соблюдения запрета, установленного Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ „О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”»;

от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок»;

от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» и др.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» установлено, что прокурорам необходимо особое внимание уделять:

- бюджетной сфере;
- реализации национальных проектов;
- сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;
- проведению торгов в соответствии с требованиями главы 8 Лесного кодекса Российской Федерации и ст. 39.1 Земельного кодекса Российской Федерации;
- распоряжению государственным и муниципальным имуществом, земельными участками и другими ограниченными ресурсами;
- сферам жилищно-коммунального хозяйства и природопользования.

Одним из основных направлений деятельности прокурора следует выделить надзор за исполнением поднадзорными прокуратуре органами законов и соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Реализуя эту функцию в сфере противодействия коррупции, прокурор осуществляет надзор за законностью деятельности:

- 1) органов власти и местного самоуправления и их должностных лиц в части исполнения ими норм законодательства, регламентирующих:

представление государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

ограничения, налагаемые на бывшего государственного или муниципального служащего при заключении им трудового или гражданско-правового договора;

иные ограничения, запреты и требования к служебному поведению, установленные законодательством в целях противодействия коррупции;

2) государственных корпораций, публично-правовых компаний, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в части соблюдения работниками и лицами, замещающими должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, обязанности:

уведомлять об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

3) органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций по исполнению ими законодательства в части:

противодействия незаконному вознаграждению от имени юридического лица;

соблюдения законодательства, связанного с ограничениями, налагаемыми на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы при заключении им трудового или гражданско-правового договора⁵.

⁵ Мурашкин И. Ю. Противодействие коррупции как многофункциональная деятельность органов прокуратуры // Криминалист. 2023. № 3 (44). С. 119—125.

§ 2. Проверка прокурором исполнения органами государственной власти и местного самоуправления законов о соблюдении лицами, замещающими государственные должности, и иными лицами ограничений и запретов в сфере противодействия коррупции

Соблюдение ограничений и запретов в сфере противодействия коррупции

Согласно требованиям ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является система антикоррупционных стандартов, т. е. законодательно регламентированных ограничений, запретов и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Ограничения и запреты, направленные на профилактику коррупционных правонарушений, для государственных и муниципальных служащих закреплены в следующих Федеральных законах:

от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);

от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Гражданские (муниципальные) служащие обязаны соблюдать ограничения, выполнять требования к служебному поведению, не нарушать запреты, установленные в целях противодействия коррупции.

Несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия

коррупции, является основанием для прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской (муниципальной) службы и увольнения с гражданской (муниципальной) службы.

Ограничения, связанные с гражданской службой, несоблюдение которых является основанием для отказа в принятии на гражданскую службу, а также исключает нахождение на государственной службе, закреплены в ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К числу антикоррупционных ограничений отнесено:

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

наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, за исключением замещения должности гражданской службы в уполномоченных в сфере лесных отношений органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

наличие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

непредставление установленных настоящим Федеральным законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу.

Схожие ограничения антикоррупционного характера установлены для муниципальных служащих в ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В статье 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» для государственных и муниципальных служащих установлено дополнительное ограничение при трудоустройстве в коммерческие и некоммерческие организации или заключении договора гражданско-правового характера на выполнение в таких организациях работ (оказание услуг) в течение двух лет после увольнения со службы.

Для гражданских служащих *запреты, связанные с гражданской службой* и сопряженные с профилактикой коррупционных правонарушений, закреплены в ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Схожие запреты для муниципальных служащих установлены в ст. 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданскому служащему, в частности, запрещено:

участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено действующим законодательством;

получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

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

разглашать или использовать в целях, не связанных 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;

допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

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

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

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

*Представление сведений о доходах, об имуществе
и обязательствах имущественного характера*

Обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера закреплена в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

В частности, ст. 8 данного Закона установлено, что сведения 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 обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю), иным уполномоченным лицам, определенным настоящим Федеральным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации:

граждане, претендующие на замещение должностей государственной службы;

граждане, претендующие на замещение должностей членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации, должностей в Центральном банке Российской Федерации, включенных в перечень, утвержденный Советом директоров Центрального банка Российской Федерации;

граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации;

граждане, претендующие на замещение должностей, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;

граждане, претендующие на замещение должностей главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;

граждане, претендующие на замещение отдельных должностей, включенных 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 должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений;

лица, замещающие должности государственной службы, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации;

государственные гражданские служащие и граждане, претендующие на включение в федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе Российской Федерации;

лица, замещающие указанные выше должности.

Аналогичные требования предусмотрены в иных федеральных законах, регулирующих вопросы прохождения гражданской, военной и иных видов государственной службы, муниципальной службы, замещения государственных и муниципальных должностей. Например, в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Во исполнение требований Федерального закона «О противодействии коррупции» издан ряд Указов Президента Российской Федерации:

от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»;

от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции”»;

от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;

от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»;

от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции».

Данными подзаконными актами утвержден перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и замещении которых граждане обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, установлены сроки, форма и процедура их представления, определены полномочия кадровых подразделений (должностных лиц) государственных органов по сбору и проверке указанных сведений.

При проведении проверок прокурорам необходимо принимать во внимание Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 968 «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции».

Кроме того, во исполнение положений антикоррупционного законодательства, распространяющих обязанность по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на лиц, чья деятельность не связана с государственной службой, изданы Постановления Правительства Российской Федерации:

от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей,

установленных Федеральным законом „О противодействии коррупции” и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»;

от 22 июля 2013 г. № 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».

Генеральной прокуратурой Российской Федерации принят ряд дополнительных мер организационного характера, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия коррупции. В частности, в области противодействия коррупции заключены следующие соглашения:

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

Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в области противодействия коррупции от 10 августа 2015 г.;

Соглашение об обмене информацией между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации в области противодействия коррупции от 21 марта 2016 г.;

Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу от 11 декабря 2015 г.

Прокурорам необходимо принимать во внимание вышеуказанные соглашения, поскольку они определяют порядок направления запросов в контролирующие органы и получение ответов на них.

В ходе проверки прокурором исполнения законов при представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера выяснению подлежат:

полнота и достоверность сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера⁶;

исполнение подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностными лицами, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) обязанности по анализу и проверке достоверности представленных сведений⁷;

наличие и полнота нормативной правовой базы, регламентирующей представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (утверждение соответствующего перечня должностей)⁸;

установление порядка представления сведений и процедуры подачи заявления о невозможности представить сведения и его рассмотрения⁹;

исполнение обязанности представлять сведения о доходах гражданами, претендующими на замещение должности, и лицами, замещающими должности¹⁰.

Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 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

⁶ Багаутдинов Ф. Н. Контроль за соответствием расходов государственных служащих их доходам: вопросы совершенствования законодательного механизма и практики применения // Законность. 2023. № 6. С. 24—31.

⁷ Тухватуллин Т. А. Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 5—9.

⁸ Цирин А. М., Севальнев В. В. Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 144—156.

⁹ Кабанов П. А. Прекращение производства по материалам, поступающим на рассмотрение комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов: основания и порядок // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 33—37.

¹⁰ Андреечев И. С. Распространение антикоррупционных стандартов на работников организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 17—21.

поведению» предусмотрено создание подразделений (определение должностных лиц) с возложением на них в том числе обязанности по проведению проверок полноты и достоверности представляемых сведений, а также закреплено право инициировать такие проверки.

Органами власти, руководителями внебюджетных фондов и организаций должны быть определены конкретные должности, при назначении на которые граждане и при замещении которых служащие (работники) обязаны представлять сведения о доходах, а также аналогичные сведения в отношении своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Список таких должностей формируется с учетом раздела III Перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557, содержащего критерии должностей, исполнение должностных обязанностей по которым связано с коррупционными рисками (осуществление функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, предоставление государственных услуг гражданам и организациям, осуществление контрольных и надзорных мероприятий и др.).

Например, прокуратура Ростовской области провела проверку соблюдения региональным министерством по физической культуре и спорту и руководителями подведомственных учреждений законодательства о противодействии коррупции. Установлено, что в секторе реализации государственных программ отдела развития спортивной инфраструктуры и учета имущества министерства имеются отдельные должности, связанные с коррупционными рисками. Однако они не были включены в перечень должностей государственной гражданской службы Ростовской области, при замещении которых служащие обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Меры по внесению соответствующих дополнений в указанный перечень министерством не принимались. Прокуратурой Ростовской области губернатору

области внесено представление, по результатам рассмотрения которого выявленные нарушения устранены¹¹.

Прокурорам при проведении проверок необходимо анализировать подобные перечни в поднадзорных органах и организациях, в каждом конкретном случае давать принципиальную оценку обоснованности невключения в перечни должностей, должностные обязанности по которым отвечают вышеперечисленным признакам.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с Университетом прокуратуры Российской Федерации подготовлен примерный алгоритм действий, который надзирающим прокурором может быть использован при подготовке и проведении проверок в указанной сфере¹². Указанный алгоритм предполагает проведение следующих надзорных мероприятий:

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

2) запросить и изучить штатное расписание поднадзорной организации на предмет выявления должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками;

3) изучить личные дела должностных лиц для установления семейного положения, предыдущего места работы и другой значимой для проверки информации;

4) дать оценку должностным регламентам (служебным обязанностям) служащих (должностных лиц), обратив пристальное внимание на тех, кто занимается вопросами закупок, выполняет контрольные или надзорные функции, а также в ведении которых находятся вопросы привлечения к административной ответственности;

5) изучить материалы проверок достоверности и полноты представленных служащими (должностными лицами) сведений о доходах, проведенных в органе (организации), на предмет законности и достаточности, а также правомерности сделанных выводов и данных работодателю рекомендаций, адекватности

¹¹ Прокуратура Ростовской области : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=94340300> (дата обращения: 20.04.2024).

¹² Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции вне уголовно-правовой сферы : пособие / А. Д. Ильяков, В. В. Аринин, О. А. Козусева [и др.] ; рук. авт. колл. А. Д. Ильяков ; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Ун-т прокуратуры Российской Федерации. М. : УП РФ, 2019. 212 с.

принятого решения о привлечении к дисциплинарной ответственности;

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

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

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

9) подготовить докладную записку о результатах проверки;

10) при наличии оснований принять меры прокурорского реагирования.

Кроме того, при проведении проверок в указанной сфере прокурорам необходимо принимать во внимание требования методических рекомендаций по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки, подготовленные Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации¹³.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов

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

¹³ Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/anticorruption/Methods/13?ysclid=lvvblmjr4v908732083> (дата обращения: 27.04.2024).

При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения лицом доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ), лицами, состоящими с ним в близком родстве или свойстве, а также гражданами или организациями, с которыми указанное лицо связано имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Признаками конфликта интересов являются:

- наличие личной заинтересованности;
- фактическое наличие у лица полномочий для реализации личной заинтересованности;
- наличие связи между получением (возможностью получения) доходов или выгод лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) лицом своих полномочий.

Нельзя отнести к конфликту интересов случаи, когда получение выгоды обусловлено неправомерными действиями самого должностного лица, а не сложившейся ситуацией.

В Методических рекомендациях по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. по состоянию на 19 декабря 2018 г. приводится двенадцать типовых ситуаций конфликта интересов в организациях. Эти ситуации связаны с полномочиями работника при принятии решений в отношении его родственников и друзей, подконтрольных им организаций, а также организаций, предлагающих ему имущественные выгоды в виде подарков, скидок, предложений о трудоустройстве.

Анализ практики прокурорского надзора позволяет выделить типичные ситуации, в которых имеются предпосылки для возникновения конфликта интересов:

непринятие государственными и муниципальными служащими мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в условиях наличия у них близкого родства с подчиненными и подконтрольными лицами. Однако необходимо подчеркнуть, что близкое родство или свойство государственных служащих само по себе не является безусловным критерием возникновения конфликта интересов;

заключение государственными и муниципальными служащими государственных или муниципальных контрактов (договоров) с исполнителями, являющимися родственниками или иными близкими лицами служащего (конфликт интересов в закупочной сфере);

предоставление служащими аффилированным лицам государственных или муниципальных услуг, грантов, субсидий из средств соответствующих бюджетов, выделение земельных участков для строительства объектов недвижимости, а также предоставление иных ресурсов;

выполнение служащими отдельных функций государственно-управления, в том числе в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности, в отношении родственников или иных лиц, с которыми связана их личная заинтересованность.

Кроме того, прокурорами в ходе осуществления надзора в указанной сфере выявляются случаи представления служащими недостоверных сведений в рамках декларационных кампаний, что способствует сокрытию информации о наличии конфликта интересов. В частности:

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

о наличии в собственности у членов семьи служащего земельных участков, объектов недвижимого имущества, приобретенных по низкой цене у организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления;

о получении доходов от организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления.

Органами прокуратуры выявляются факты непринятия кадровыми службами мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе. Несмотря на то что кадровые службы органов власти наделены широкими полномочиями по выявлению коррупционных правонарушений, имеют достаточный спектр средств и методов предупреждения коррупционных проявлений на государственной (муниципальной) службе и борьбы с ними, в большинстве случаев прокуратуры сталкиваются с бездействием кадровых служб органов власти.

В отдельных случаях выявляются факты формального отношения к проведению проверок, в результате чего глубина конфликта интересов и мотивация корыстного поведения государственного или муниципального служащего зачастую не исследуются.

§ 3. Проверка прокурором соблюдения требований законодательства в целях противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2024 году Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил необходимость повышения эффективности борьбы с коррупцией. При этом пристальное внимание прокурорам следует уделять в том числе исполнению законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее также — закупок, госзакупок)¹⁴.

Как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации И. В. Краснов, наиболее часто встречающимися нарушениями законодательства о противодействии коррупции в исследуемой сфере являются:

- аффилированность участников закупки;
- принятие заказчиком фактически невыполненных или ненадлежащим образом выполненных работ;
- завышение стоимости контракта либо занижение стоимости продукции¹⁵.

Действия, которые могут быть квалифицированы как коррупционные в сфере госзакупок, характеризуются следующими особенностями¹⁶:

- совершаются лицом с использованием своего служебного положения;

¹⁴ Президент Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/73735> (дата обращения: 27.04.2024).

¹⁵ Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=56696641> (дата обращения: 27.04.2024).

¹⁶ Методическое пособие по выявлению конфликта интересов при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд ГФС России / Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

неприменно направлены на получение личной выгоды должностным лицом;

нарушают законные интересы государства;

выполняются лицом умышленно;

выполняются в интересах лица, предлагающего предоставление в той или иной форме вознаграждения (например, взятки).

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации») (далее — Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации») выступает в качестве основы, определяющей полномочия, порядок деятельности прокуратуры, в том числе при осуществлении надзора в исследуемой сфере. Порядок и формы осуществления данного надзора закреплены в приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок», от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» и т. д.

В соответствии с п. 2.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» прокурорам предписано регулярно, при необходимости с привлечением Федеральной антимонопольной службы, ее территориальных органов, органов финансового контроля, а также других государственных органов, проверять соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации, в целях противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе в части предотвращения конфликта интересов и нарушений, связанных с заключением государственных (муниципальных) контрактов с юридическими лицами, привлеченными к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ.

Согласно требованиям вышеуказанных документов на современном этапе органами прокуратуры проводится значительная работа, направленная на выявление, устранение и профилактику всевозможных нарушений действующего законодательства в указанной сфере, в том числе по пресечению нецелевого расходования бюджетных средств.

Основным законодательным актом, регулирующим закупочную деятельность, является Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»). Особый порядок закупок юридическими лицами, в состав учредителей которых входят публичные образования, закреплен в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Следует подчеркнуть, что сфера применения данного Закона ограничена закупками, осуществляемыми государственными корпорациями, государственными компаниями, субъектами естественных монополий, автономными и бюджетными учреждениями, государственными и муниципальными предприятиями и др.

Выявление правонарушений, связанных с противоправной деятельностью в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, силами и средствами прокурорского надзора должно осуществляться в том числе в результате «общенадзорных» проверок.

Прокурорам необходимо учитывать позицию Генеральной прокуратуры Российской Федерации, согласно которой нарушения требований законодательства о закупках автоматически не могут быть отнесены к нарушениям законодательства о противодействии коррупции.

В частности, прокурорами на местах в отчете по форме «К» отражаются сведения о выявленных и устраненных нарушениях, не имеющих отношения к нарушениям законодательства о противодействии коррупции. Как правило, такие нарушения касаются бюджетного и жилищного законодательства, законодательства о закупках. При этом акты прокурорского реагирования содержат исключительно предположения о возможных фактах коррупции.

Кроме того, необходимо учитывать, что если неправомерные действия (заключение контракта без конкурса, внесение в аукционную документацию не предусмотренных законом требований или необоснованное повышение цены контракта и др.) совершены лицом с целью обеспечения выигрыша аффилированной организации (лицу), то они могут быть отнесены к нарушению законодательства о противодействии коррупции.

В то же время незаконные решения, вызванные иными причинами и мотивами, например незнанием требований закона, техническими ошибками, исполнением срочных поручений, и не содержащие в себе коррупционной составляющей, не относятся к нарушению требований законодательства о противодействии коррупции¹⁷.

Сложившаяся ситуация способствует искажению статистической отчетности. Кроме того, искусственное создание видимости результатов работы по надзору за исполнением антикоррупционного законодательства препятствует выявлению и пресечению правонарушений, несущих повышенную опасность¹⁸.

Объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок перечислены в ст. 3 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В частности, к ним относятся: федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок и т. д.

Проверки исполнения законов о контрактной системе, в том числе в сфере противодействия коррупции, могут проводиться по объектам надзора, а также по различным направлениям. В их

¹⁷ Об учете результатов работы прокуроров в области противодействия коррупции в отчете по форме К : Информ. письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 мая 2017 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/methodic/inf?item=1715860> (дата обращения: 26.04.2024).

¹⁸ О негативной практике учета надзорных показателей в сфере противодействия коррупции : Информ. письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21 апреля 2017 г. № 83-13-2017/Ип4057-17 // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/methodic/inf?item=1716316> (дата обращения: 26.04.2024).

числе проверки: соответствия законам о контрактной системе (в том числе законодательству об антикоррупционной экспертизе) подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд; законности заключения и исполнения контракта; мониторинга закупок; аудита в сфере закупок; контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе; исполнения законов о контрактной системе при прохождении участниками закупок каждого из этапов закупочного цикла и т. д.¹⁹

При выявлении в процессе «общенадзорных» проверок признаков преступлений в сфере закупочной деятельности прокуроры вправе в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. При вынесении постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурорам необходимо учитывать требования Указания Генерального прокурора Российской Федерации от 17 октября 2023 г. № 707/49 «Об организации работы, связанной с реализацией полномочий, предоставленных пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ».

Одним из ключевых инструментов предупреждения коррупции является предотвращение и урегулирование конфликта интересов, в том числе в закупочной сфере как наиболее подверженной коррупционным рискам.

Верховный Суд Российской Федерации в Обзоре судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении п. 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», разъяснил, что круг лиц, одновременное участие которых при осуществлении закупок свидетельствует о конфликте интересов, определяется в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 31 данного Федерального закона²⁰.

¹⁹ Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг : монография / Н. Д. Бут [и др.] ; под ред. Н. В. Субановой ; Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М. : АПГ РФ, 2017.

²⁰ Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : утв. Прези-

Исходя из положений ч. 22 ст. 34 Федерального закона « О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», контракт может быть признан судом недействительным, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта. Такая заинтересованность выражается в возможности получения указанными должностными лицами заказчика доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера, а также иной выгоды для себя или третьих лиц.

Выявляемые органами прокуратуры факты наличия конфликта интересов при осуществлении государственных и муниципальных закупок, как правило, обусловлены заключением контрактов (договоров) с близкими родственниками руководителей заказчика, в отдельных случаях — членов закупочной комиссии. Например, в ходе проверки, проведенной прокуратурой Амурской области в аппарате губернатора области и правительства области, выявлены нарушения, связанные с наличием конфликта интересов в действиях пресс-секретаря губернатора области, которая, будучи заместителем председателя аукционной комиссии, трижды принимала участие в процедуре рассмотрения заявок, где единственным участником выступала коммерческая организация, соучредителем которой она же и является. Доля участия в организации до торгов передана ею в доверительное управление, вместе с тем доверительным управляющим был ее сын²¹.

Должная организация прокурорского надзора в указанной сфере невозможна в отсутствие надлежащего поступления информации о состоянии законности, а также ее детального анализа и принятия адекватных и своевременных мер прокурорского реагирования.

диумом Верховного Суда Российской Федерации 28 сентября 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Климова О. В. Конфликт интересов в сфере закупок: проблемы в практике правоприменения // Законность. 2021. № 6. С. 30—33.

К основным источникам информации о состоянии законности в сфере закупок относятся:

план закупок, план-график, обоснование закупки, реестр контрактов (ст. 103 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

результаты мониторинга и контроля закупок, аудита в сфере закупок;

официальные сайты органов публичной власти;

единая информационная система (ст. 4 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

государственный (муниципальный) контракт (ст. 34, 94—96 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст. 161 БК РФ);

акты выполненных работ (ст. 219 БК РФ);

реестр банковских гарантий (ст. 45 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

документация о закупке (ч. 15 ст. 53, ч. 10 ст. 60, ч. 13 ст. 90 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (ст. 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок (ч. 21 ст. 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

В целях эффективного осуществления надзорных мероприятий в исследуемой сфере необходимо привлекать к проведению проверок специалистов контролирующих и правоохранительных органов:

федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов

местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок;

ФАС России и ее территориальных органов;

федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — Федерального казначейства;

органов финансового муниципального контроля;

правоохранительных органов, в частности МВД России, ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации.

Учитывая, что организация прокурорского надзора на данном направлении предполагает систематическое привлечение специалистов контролирующих и правоохранительных органов к проведению проверок, прокурорам необходимо во взаимодействии с органами Росфинмониторинга, ФНС России, ФАС России, Федерального казначейства, МВД России и ФСБ России устанавливать схемы кооперации при выполнении государственных и муниципальных контрактов, выявлять наличие среди контрагентов организаций, не имеющих необходимой материальной базы и трудовых ресурсов для исполнения их условий, фирм-однодневок и номинальных фирм-посредников, аффилированных с заказчиком юридических и физических лиц (п. 2.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок»).

При проверке соблюдения законодательства на этапе планирования закупок прокурору необходимо: определить уровень бюджетного финансирования; дать оценку законности и обоснованности проекта правового акта о бюджете в части соблюдения требований полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, законности использования бюджетных средств; оценить полноту и законность правового обеспечения исполнения бюджета по расходам; установить форму бюджетного финансирования; определить процессуальный порядок бюджетного финансирования; установить правовой акт, в соответствии с которым принято решение о размещении заказа; установить главного распорядителя, получателя бюджетных средств. Документы, формируемые на данном этапе согласно бюджетному законодательству, позволяют определить объект закупки, предполагаемые затраты и время возникновения потребности.

Оценка соблюдения законности на этапе определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) предполагает установление следующих обстоятельств:

наличие достаточных правовых оснований для проведения мероприятий по определению поставщика (подрядчика, исполнителя);

законность определения (выбора) поставщика (подрядчика, исполнителя).

Относительно результатов размещения заказа выяснению подлежат:

законность и обоснованность определения победителя (его предложение, правоспособность, критерии оценки и т. д.);

законность и обоснованность признания размещения заказа несостоявшимся;

законность и обоснованность заключения контракта с единственным участником.

В ходе проведения проверки прокурором также проверяется, на основании чего, по какой причине, поводу и основаниям внесены изменения в документацию; кем принято решение (уполномоченным ли лицом), в том числе о внесении изменений (дополнений) в документацию; устанавливается дата внесения изменений (дополнений) и дата принятия решения о продлении сроков размещения заказа (если таковое имелось либо если таковое требовалось) и т. д.

Прокурорская проверка заключается в оценке законности условий государственного (муниципального) контракта (ст. 3, 34, 94—96 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст. 161 БК РФ, ГК РФ). В ходе проверки прокурором должна быть дана оценка предмету и цене контракта. Необходимо:

сопоставить проект контракта, окончательное предложение победителя, заключенный контракт;

проверить наличие обязательных условий контракта, их легитимность с точки зрения законодательства о контрактной системе (ст. 13, 22, 33, 34, 94—96 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», бюджетного законодательства (ст. 72, 161 БК РФ), гражданского законодательства (ст. 525—534 ГК РФ).

Также следует обратить внимание на следующие условия и дать им правовую оценку:

- о предоплате (авансировании) (при наличии таковой);
- об обеспечении исполнения контракта (его законности и ликвидности);
- о приемке товаров, работ, услуг (ч. 6 ст. 94 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);
- об экспертизе результатов, а также гарантийном сроке выполненных работ.

В целях надлежащей оценки законности в исследуемой сфере прокурору в ходе проведения проверки необходимо обращать внимание на следующие обстоятельства:

- имело ли место неисполнение (вносились ли изменения, дополнение в контракт (договор), его условия;
- ненадлежащее исполнение) государственного (муниципального) контракта и какие меры были приняты заказчиком в этой связи (ст. 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);
- не был ли расторгнут государственный (муниципальный) контракт, иной гражданско-правовой договор до его исполнения.

Отдельного внимания заслуживает использование прокурорами информационных систем «Спарк» и «Маркер», предназначенных в том числе для мониторинга, анализа и контроля закупок, заказчиков и поставщиков²².

²² Главное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Северо-Кавказскому и Южному федеральным округам: офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_glskfoyufo/mass-media/news/news-regional?item=72400930 (дата обращения: 27.04.2024).

Глава 2

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИОННЫМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ (ПРАВОНАРУШЕНИЯМ) ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Государственная политика в области противодействия коррупции предполагает осуществление законодательных, уголовно-правовых, административных и иных мер, направленных на ее реализацию. Важную роль в достижении ее целей и решении задач играет деятельность органов государственной власти, которые согласно подп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязаны выявлять, предупреждать, пресекать, раскрывать и расследовать коррупционные правонарушения, что определяется как борьба с коррупцией. Особо опасные коррупционные правонарушения, связанные со злоупотреблением служебным положением, дачей и получением взятки, злоупотреблением полномочиями, коммерческим подкупом, иным незаконным использованием 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, определяются нормами УК РФ в качестве преступных деяний (коррупционных преступлений). В соответствии с Перечнем № 23 преступлений коррупционной направленности, введенным в действие совместным указанием Генеральной прокуратуры России № 462/11, МВД России № 2 от 25 июня 2024 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», коррупционное преступление обладает следующими признаками:

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

моуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

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

обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного предоставления такой выгоды. Данный документ содержит исчерпывающий перечень преступлений, которые относятся к категории коррупционных²³.

Выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие коррупционных преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, в соответствии со ст. 2 и 14 Федерального закона от 18 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности») является задачей и обязанностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Кроме того, в силу указанных норм оперативно-розыскные службы должны принимать меры по установлению имущества, необходимого для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, взыскания штрафа, других имущественных взысканий, или имущества, подлежащего конфискации, по делам о коррупционных преступ-

²³ Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сб. метод. рек. / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации государственного советника юстиции 3 класса В. В. Балдина. М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2021. С. 86.

лениях. Оперативно-разыскные органы также осуществляют административную оперативно-проверочную деятельность на основании ч. 3 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», реализуемую по запросам о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, направленным в соответствии с ч. 7 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», с целью получения информации, необходимой для принятия соответствующих организационно-управленческих решений органами государственной власти. Органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, согласно п. 4.1 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» вменена обязанность информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) при получении в ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий сведений о несоблюдении государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Нормативно-правовую основу деятельности оперативно-разыскных служб по противодействию коррупции составляют международно-правовые документы (Конвенция ООН против коррупции 2003 года; Конвенция против транснациональной организованной преступности 2000 года) и российское законодательство о противодействии коррупции (Федеральный закон «О противодействии коррупции» и другие законодательные акты, Национальный план противодействия коррупции на 2021—2024 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478, и подзаконные акты) и об оперативно-разыскной деятельности (Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»), другие нормативные правовые акты, включая ведомственные подзаконные нормативно-правовые акты — Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, сле-

дователю или в суд, утвержденная Приказом МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сентября 2013 г. (далее — Инструкция от 27 сентября 2013 г.) и другие акты открытого и закрытого характера).

Важное значение для обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности по противодействию коррупционным преступлениям (правонарушениям) имеет прокурорский надзор за исполнением законов в рассматриваемой сфере. Так, с учетом требований законодательства о противодействии коррупции и согласно подп. «б» п. 17 раздела V Национального плана противодействия коррупции на 2021—2024 годы Генеральная прокуратура Российской Федерации ежегодно (до 15 марта) должна представлять в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции доклад о результатах осуществляемой правоохранительными органами деятельности по борьбе с преступлениями коррупционной направленности.

Нормативно-правовую основу прокурорского надзора в рассматриваемой области составляют положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 29, 30), ведомственные нормативные правовые акты открытого (приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции», от 15 сентября 2021 г. № 532 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2021—2024 годы», указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 215/69, МВД России 1/788 от 29 сентября 2008 г. «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”»), указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФСБ России от 18 апреля 2002 г. № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” органами федеральной службы безопасности» и др.) и закрытого характера (приказ Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующий вопросы организации про-

курорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности²⁴).

Осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность по противодействию коррупционным преступлениям (правонарушениям), в органах прокуратуры возлагается на управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, аналогичные структурные подразделения прокуратур субъектов Российской Федерации (приравненных к ним специализированных прокуратур), прокуроров — руководителей прокуратур городов и районов (приравненных к ним специализированных прокуратур).

Прокурорские проверки исполнения законов в оперативно-разыскной деятельности по противодействию коррупционным преступлениям (правонарушениям) могут проводиться только специальными субъектами — должностными лицами, обладающими статусом уполномоченного прокурора.

Возможность осуществлять данный надзор предоставляется только прокурорским работникам, имеющим допуск по форме № 2 или № 1, для получения которого им необходимо пройти соответствующую процедуру. Это позволяет им работать со сведениями, составляющими государственную тайну²⁵, и быть назначенными в качестве уполномоченных прокуроров специальным приказом вышестоящего прокурора регионального или федерального уровня. Уполномоченные прокуроры от имени Генерального прокурора Российской Федерации назначаются заместителями Генерального прокурора Российской Федерации, заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур. Перечисленные руководители органов прокуратуры издают приказы о назначении уполномоченных про-

²⁴ Приказ является документом ограниченного доступа с отметкой «для служебного пользования».

²⁵ Правила допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2024 г. № 132. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

куроров из числа подчиненных работников, содержание которых доводится до сведения руководителей органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность. Организация и проведение проверочных мероприятий в сфере ОРД по противодействию коррупционным преступлениям (правонарушениям) предполагает также наличие у уполномоченного прокурора предписания на их проведение по форме № 5, подписанного вышестоящим прокурором²⁶. Предписание о проведении проверки прокурором города (района) подписывается прокурором субъекта Российской Федерации. Подтверждением наличия у сотрудника прокуратуры допуска к указанным сведениям является справка о форме допуска, выданная отделом общего и особого делопроизводства прокуратуры субъекта Российской Федерации или приравненной к ним прокуратуры, соответствующим подразделением Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

К специальным *задачам* прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД по противодействию коррупционным преступлениям (правонарушениям), относятся:

- обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина при производстве ОРМ, обеспечение законности при проведении и документировании ОРМ;

- выявление нарушений законности в деятельности оперативно-разыскных служб, причин и условий, которые им способствуют;

- установление должностных лиц, допустивших такие нарушения;

- устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, которые им способствовали;

- обеспечение привлечения виновных должностных лиц к различным видам юридической ответственности;

- восстановление средствами прокурорского надзора нарушенных прав и законных интересов граждан, а также обеспечение возмещения причиненного вреда.

Согласно Положению о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур, утвержденному Приказом Генераль-

²⁶ Там же.

ного прокурора Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 278, надлежащее состояние прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, предполагает обеспечение:

- соблюдения прав граждан;
- законности, обоснованности и соблюдения установленного порядка заведения и прекращения дел оперативного учета, иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения;
- полноты и всесторонности осуществления ОРМ;
- использования возможностей Росфинмониторинга;
- эффективности оперативного сопровождения по уголовным делам, исполнения поручений следственных органов; качества ведомственного контроля;

эффективности внесенных актов прокурорского реагирования.

Согласно статистической информации, в 2023 году органами прокуратуры было выявлено 18 679 нарушений (в 2022 году — 17 954), допущенных оперативными подразделениями правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции. Из них подразделениями ОВД допущено 17 911 (в 2022 году — 17 149) нарушений, подразделениями ФСБ России — 155 (в 2022 году — 149), подразделениями ФСИН России — 404 (в 2022 году — 442), подразделениями таможенных органов — 209 (в 2022 году — 214)²⁷.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД в целом и при противодействии коррупционным преступлениям (правонарушениям) средствами ОРД в частности, составляют:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- соблюдение установленного порядка проведения оперативно-разыскных мероприятий;
- законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД.

При осуществлении надзора с учетом указанных элементов предмета рекомендуется особое внимание обращать:

- на анализ общего состояния законности при осуществлении ОРД в сфере противодействия коррупционным преступлениям (правонарушениям);

²⁷ Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://erp.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.04.2024).

соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина и обеспечение законности при проведении ОРМ «оперативный эксперимент» и других ОРМ, применяемых при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии коррупционных преступлений;

законность решений о заведении и прекращении дел оперативного учета (ДОУ), иных категорий дел (накопительно-наблюдательного производства), а также оперативно-служебных материалов (ОСМ) при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии коррупционных преступлений;

решение задач ОРД и выполнение установленных законом обязанностей органами, уполномоченными на осуществление ОРД в сфере противодействия коррупционным преступлениям;

эффективность осуществления ОРД с точки зрения исполнения всех требований и предписаний закона по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию коррупционных преступлений и установлению всех лиц, причастных к их подготовке и совершению;

состояние ведомственного контроля за законностью ОРД, направленной на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие коррупционных преступлений;

достоверность статистических, иных отчетных данных и сведений, характеризующих результаты и эффективность деятельности проверяемого оперативно-разыскного органа в сфере противодействия коррупции.

При этом в соответствии с подп. «а» п. 17 раздела V Национального плана противодействия коррупции на 2021—2024 годы Генеральная прокуратура Российской Федерации должна принимать меры по предотвращению злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и необоснованного проведения ОРМ, а также по недопущению применения мер процессуального принуждения, препятствующих осуществлению хозяйственной деятельности организаций.

Объектами прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД при противодействии коррупционным преступлениям (правонарушениям), выступают:

специальные оперативные подразделения органов внутренних дел — Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России, управления экономиче-

ской безопасности и противодействия коррупции УМВД России по субъектам Российской Федерации, аналогичные подразделения (отделы) УМВД городов и районов²⁸; Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции ФСБ России, управления экономической безопасности и противодействия коррупции УФСБ России по субъектам Российской Федерации;

главные управления (управления) собственной безопасности федерального и регионального уровней правоохранительных органов, имеющих оперативно-разыскные подразделения (МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФТС России).

В настоящее время к числу преступлений коррупционной направленности, наиболее часто выявляемых именно оперативно-разыскными средствами, следует отнести использование сотрудниками МВД России, ФТС России, ФСИН России и других правоохранительных органов должностных полномочий вопреки интересам службы с целью незаконного обогащения (ст. 285 УК РФ), получение взяток сотрудниками полиции, других правоохранительных органов, педагогическими работниками, врачами, должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 290 УК РФ), дачу субъектами коммерческой деятельности и отдельными гражданами взяток сотрудникам контролирующих и правоохранительных органов за непривлечение к ответственности (ст. 291 УК РФ).

Однако, осуществляя надзор за исполнением законов оперативно-разыскными службами при противодействии коррупционным преступлениям (правонарушениям), необходимо учитывать наличие объективных сложностей, имеющих при их выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии. Они вытекают из самой природы коррупционных деяний. Большинство коррупционных действий представляют собой двусторонние преступления (получение-дача взятки, осуществление коммерческого подкупа и др.). В них, как правило, нет потерпевшего, нет стороны, заинтересованной в выявлении такого преступления. Участники такого преступного деяния (например, взяткополучатель и взяткодатель) стремятся всячески скрыть преступление как от правоохранительных органов, так и от иных лиц. Этим и объ-

²⁸ Об утверждении перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-разыскную деятельность : Приказ МВД России от 31 марта 2023 г. № 199. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ясняется столь высокая латентность коррупции и ее выявление преимущественно путем работы с негласными, в том числе агентурными, источниками²⁹.

Общие тенденции, выявленные в ходе проводимых исследований, свидетельствуют, что несмотря на определенные достижения по пресечению наиболее значимых коррупционных деяний, предотвращению ущерба от коррупции и ее профилактике, в последнее время наметилась тенденция к снижению наступательности при пресечении коррупционных преступлений. В условиях явно недостаточного ведомственного контроля (и при отсутствии принципиальной позиции прокуроров) оперативные подразделения, как правило, не осуществляют сложных проверок и разработок в отношении коррупционных групп и преступных сообществ в органах власти, продолжая формировать статистику выявленных преступлений за счет фактов, не требующих проведения длительных оперативно-разыскных мероприятий. Получила широкое распространение практика, когда в регионах и на местах правоохранительными органами недостаточно активно осуществляется работа даже по выявлению фактов получения «простых» взяток, пассивности в данной сфере, когда не выявляются и иные коррупционные преступления, совершенные должностными лицами органов государственной власти. Например, в отдельных административно-территориальных образованиях (городах, районах) длительное время не выявляются оперативным путем и не регистрируются преступления, предусмотренные ст. 286, 290, 291, 292 УК РФ, соответственно, не возбуждаются и не расследуются уголовные дела по указанным статьям. Кроме того, сохраняются недостатки в работе правоохранительных органов, в том числе связанные с искусственным наращиванием показателей, недостаточной оперативной расстановкой приоритетов деятельности в условиях новой внешнеполитической обстановки и актуальных факторов текущей криминогенной ситуации.

В настоящее время остается достаточно большим число фактов хищений и коррупционных проявлений при освоении бюджетных средств, выделяемых для реализации целевых и инве-

²⁹ Противодействие коррупции: прокурорский надзор, уголовно-правовая характеристика, уголовное преследование / Т. А. Васильева, Н. П. Дудин, Г. В. Дытченко [и др.] ; науч. ред. Н. П. Дудин. СПб. : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. С. 154.

стиционных программ, национальных и федеральных проектов (программ), в том числе предназначенных для поддержки малообеспеченных слоев населения. Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации указывает на необходимость уделять большее внимание деятельности по противодействию коррупционным преступлениям, связанным с хищениями в банковской сфере, обеспечивая для этого регулярное изучение ДОУ и иных ОСМ с обязательной оценкой достаточности ОРМ, направленных на изобличение противоправной деятельности руководителей кредитных организаций. Также повышенную общественную опасность представляют коррупционные преступления в оборонно-промышленном комплексе, в сфере мобилизации и мобилизационной подготовки, связанные с импортозамещением, поддержкой населения, стабилизацией экономики и развитием новых территорий. Однако резервы оперативных служб в указанной сфере задействуются не в полной мере, на что, в частности, указывает невысокий процент реализации дел оперативно-учета.

В этой связи Генеральная прокуратура Российской Федерации полагает необходимым в поднадзорных органах в полном объеме изучать литерные дела с окраской «коррупция» и иные служебные материалы с целью установления достаточных оснований для заведения ДОУ и проведения ОРМ с целью выявления и раскрытия коррупционных преступлений. При осуществлении надзора уполномоченным прокурорам также надлежит оценивать достаточность принятых органом, осуществляющим ОРД, мер по установлению всего объема имущества, подлежащего аресту. Одновременно Генеральная прокуратура Российской Федерации обращает внимание на наличие негативных тенденций, когда в некоторых случаях прирост коррупционных преступлений сопровождается снижением размера причиненного ими ущерба, что свидетельствует о сосредоточении усилий подразделений правоохранительных органов отдельных регионов на противодействии менее опасным проявлениям коррупции. В свою очередь, в отдельных регионах, несмотря на заметное увеличение размера ущерба от коррупционных деяний, объем арестованного имущества уменьшается. Вместе с тем наиболее эффективна деятельность по установлению такого имущества на начальных этапах оперативной проверки или разработки, в связи с чем прокурорам необходимо сконцентрировать внимание на изуче-

нии ДОУ и иных оперативно-служебных документов в целях оценки достаточности усилий оперативных служб, направленных на установление похищенного и иного имущества для возмещения ущерба.

Сейчас работа оперативных подразделений, как правило, сосредоточена на установлении имущества фигурантов уголовных дел, фактах совершения ими и их близкими родственниками (супругами, детьми и родителями) сомнительных финансовых операций. В то же время меры к документированию информации о подконтрольности юридических лиц проверяемым лицам либо выявлению имущества, приобретенного на преступные доходы и оформленного на третьих лиц, принимаются не всегда.

В соответствии с требованиями Генерального прокурора Российской Федерации проверки исполнения законов при осуществлении ОРД должны проводиться:

- по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;

- по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания по уголовному делу, материалам проверки сообщения о преступлении или решения суда по уголовному делу, находящемуся в его производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора;

- в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора;

- в других случаях с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов в работе по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

Не определяя периодичность проведения проверок исполнения законов в ОРД в целом, ведомственные нормативно-правовые акты устанавливают ее в отношении отдельных сфер. Так, проверки исполнения законов при выявлении и раскрытии коррупционных преступлений предписывается проводить ежеквартально.

При подготовке к проведению проверки уполномоченному прокурору необходимо уяснить имеющиеся исходные данные,

в том числе статистические, относящиеся к предмету предстоящей проверки: оценить состояние преступности в указанной сфере, изучив имеющиеся статистические показатели, в том числе содержащиеся в статистических отчетах по форме «1-корр» и «К», состояние ОРД по выявлению организованных преступных групп и организованных преступных сообществ, совершающих коррупционные преступления. Также источниками получения подобной информации служат: имеющиеся в распоряжении уполномоченного прокурора (органов прокуратуры) оперативные сводки, статистические и отчетные данные, аналитические справки и докладные записки, жалобы и другие обращения граждан и организаций, уголовные дела и материалы об отказе в их возбуждении, материалы предшествующих прокурорских проверок и соответствующие акты прокурорского реагирования; статистические и иные данные информационного центра; данные органов дознания, следственных, судебных и иных органов; документы, материалы, статистические и иные необходимые сведения, представляемые проверяемым органом.

Для получения необходимых прокурору в процессе проверки статистических и иных сведений, учетно-регистрационных документов, ДОУ и других оперативно-служебных документов и материалов направляется письменное требование уполномоченного прокурора. Данный документ должен быть надлежащим образом оформлен, адресован руководителю органа, осуществляющего ОРД, и содержать требование не только о предоставлении документов, материалов и сведений, но и об оказании необходимой помощи и содействия в проведении проверки. Требование в обязательном порядке должно содержать ссылки на конкретные нормы федеральных законов, при необходимости — на другие нормативные правовые акты, обосновывающие законность требований прокурора.

Уполномоченные прокуроры должны учитывать, что информация о коррупционном преступлении может поступить как непосредственно в оперативно-разыскной орган, так и в орган предварительного расследования. Поэтому порядок оформления сообщения об этом факте предполагает: в первом случае — документирование в рамках составления оперативно-служебных документов, заведения ДОУ и последующей оперативной проверки (разработки) лиц по поступившей информации, а во втором случае — оформление в рамках уголовно-процессуальной

деятельности и проведения проверки сообщения о преступлении, регламентированной ст. 144, 145 УПК РФ. В первом варианте первичная информация о коррупционном преступлении может оформляться рапортом оперативного сотрудника (например, при поступлении анонимного заявления), агентурным сообщением или агентурной запиской, протоколом заявления и т. п., а во втором — протоколом заявления (ст. 141 УПК РФ). Если проверка сообщения о коррупционном преступлении проводилась в рамках уголовно-процессуальной деятельности и проверки сообщения о преступлении, регламентированной ст. 144, 145 УПК РФ, то при подтверждении первоначальной информации, поступившей от заявителя, следователь может подготовить поручение о проведении комплекса ОРМ, направленных на пресечение и раскрытие такого преступления³⁰.

Выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие коррупционных преступлений является одной из важнейших задач ОРД, при решении которой оперативные подразделения добывают оперативную информацию о преступных замыслах и закупают инициативой их развития с целью предотвращения их реализации, а также добывают оперативную информацию об уже совершенных преступлениях с целью привлечения к уголовной ответственности совершивших их лиц и возмещения причиненного ими вреда³¹. Оперативно-разыскная деятельность по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений реализуется в формах предварительной оперативной проверки либо оперативной разработки лица или группы лиц и документируется в виде соответствующих ДООУ, порядок ведения которых предусматривается в ведомственных нормативных правовых актах, носящих закрытый характер.

Прокурору необходимо истребовать и изучить за соответствующий временной период не только находящиеся в производстве, но также приостановленные, прекращенные и списанные в архив дела оперативного учета и дела накопительно-наблю-

³⁰ Никитин Е. Л., Ларинков А. А. Обеспечение законности выявления и раскрытия преступлений, предусмотренных ст. 290 УК РФ, оперативно-розыскными органами // Криминалист. 2008. № 3. С. 72—81.

³¹ Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-розыскных мероприятий : учеб. пособие / Е. Л. Никитин, Г. В. Дытченко. 3-е изд., перераб. и доп. СПб. : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Ун-та прокуратуры Российской Федерации, 2021. С. 150.

дательного производства с окраской «коррупция». По ДОО и иным ОСМ рекомендуется проверить законность принятых решений, полноту принимаемых мер по выявлению и раскрытию преступлений коррупционной направленности. В этой связи в обязательном порядке также подлежат изучению журналы и книги учета анонимных сообщений, сообщений доверенных лиц и рапортов об оперативном контакте, агентурных сообщений (записок), регистрации дел предварительной оперативной проверки и дел оперативной разработки, литерных и других дел, иных ОСМ. Целесообразным также является ознакомление с книгами учета оперативно-технических мероприятий, другими учетно-регистрационными и иными оперативно-служебными документами, перечень которых с приложением конкретных образцов содержится в ведомственных нормативных актах, регламентирующих ОРД, в том числе организацию и тактику проведения оперативно-разыскной деятельности.

Изучение этих документов позволит установить законность, своевременность, полноту и обоснованность заведения, регистрации, ведения, прекращения и продления сроков ведения ДОО и дел накопительно-наблюдательного производства, проведения конкретных ОРМ, в том числе ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина, принятия на их основе соответствующих решений органом, осуществляющим ОРД.

Уполномоченные прокуроры, проверяя заведенные ДОО, должны принимать во внимание, что в рамках ОРД могут проводиться любые предусмотренные ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» ОРМ, однако наиболее значимым из них с точки зрения фиксации и документирования эпизодов преступной деятельности проверяемого или разрабатываемого лица выступает ОРМ «оперативный эксперимент». Данное ОРМ, как правило, является итогом оперативной проверки или разработки и представляет собой искусственное создание обстановки, максимально приближенной к реальности, с тем чтобы вызвать либо воспроизвести определенное событие или провести опыты в полностью управляемых условиях и под контролем органа, осуществляющего ОРД, с вовлечением лица, в отношении которого имеются данные о противоправной деятельности, без уведомления его об участии в оперативном эксперименте, для подтверждения совершения данным лицом противоправных действий, а также предупреждения, выявления, пре-

сечения и раскрытия преступления. Проведение оперативного эксперимента допускается только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких, а также в целях выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. Проведение оперативного эксперимента должно быть продиктовано стремлением поставить под контроль, под непосредственное наблюдение правоохранительных органов уже начавшиеся процессы, связанные с посягательством на объект уголовно-правовой охраны, и в конечном итоге прервать их развитие. Пресечение преступления с использованием оперативного эксперимента должно осуществляться на основании проверенной информации, которая не носит предположительного характера. Необходимо, чтобы до момента передачи между взяткодателем и взятополучателем была достигнута предварительная договоренность по поводу дачи-получения незаконного вознаграждения. В иных случаях может иметь место провокация преступления. При этом ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» прямо запрещает подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация), а также фальсифицировать результаты ОРД. Указанное ОРМ не должно подталкивать лицо к совершению преступления и ставить его в такие условия, когда производство законных действий невозможно.

Вместе с тем следует учитывать, что составляемые по результатам данного ОРМ оперативно-служебные документы обязательно должны отражать основание проведения оперативного эксперимента, приведенное в ч. 1 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (сведения, ставшие известными органам, осуществляющим ОРД, о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела), а также содержать указание на источник первичной оперативной информации о проверяемом или разрабатываемом лице, что не всегда имеет место на практике. В информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в том числе закрытого характера, содержащих сведения ограниченного доступа, обращается внимание на обязательность проведения иных ОРМ для проверки

первичной информации о факте подготовки и совершения коррупционного преступления. Поэтому при представлении результатов ОРД в следственные органы, полученных при проведении оперативного эксперимента, одновременно должны быть представлены оперативно-служебные документы о проведении иных ОРМ, например «опрос», «наведение справок», «наблюдение», «прослушивание телефонных переговоров», «снятие информации с технических каналов связи» и др. Это позволит исключить оценку действий оперативных сотрудников в качестве провокационных, что имеет место в судебной практике органов правосудия Российской Федерации.

Для обеспечения законности при проведении и документировании ОРМ «оперативный эксперимент» на практике получили распространение обсуждение и согласование позиций, совместная оценка собранного материала уполномоченным прокурором и оперативно-разыскными органами в ходе оперативных совещаний по конкретным материалам. Такой подход в свое время был заложен в методических рекомендациях, применявшихся оперативными подразделениями МВД России, которые предлагали оперативным сотрудникам совместно с прокурором оценивать имеющийся оперативный материал, проводить предварительное согласование решения об оперативном задержании лица, подозреваемого в получении взятки, обсуждать вопросы документирования своих действий. С учетом выделения Следственного комитета Российской Федерации в самостоятельную структуру аналогичный подход стали применять также на уровне отдельных субъектов Российской Федерации при обсуждении вопросов реализации оперативной информации о коррупционных преступлениях и документирования ОРМ оперативными сотрудниками и следователями.

В сфере противодействия коррупционным преступлениям в рамках ОРД уполномоченным прокурорам следует также учитывать наличие дополнительных условий проведения ОРМ для отдельных категорий лиц. Конституция Российской Федерации провозглашает неприкосновенность депутатов Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 98) и судей (ст. 122). Федеральные конституционные и федеральные законы, регламентирующие правовой статус отдельных категорий лиц, определяют условия и особенности проведения ОРМ в их отношении. Законодательством также определяется специальный порядок приня-

тия решений и проведения ОРМ в отношении прокуроров (ст. 42 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») и адвокатов (п. 3 ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

ОРМ «оперативный эксперимент» обычно заканчивается физическим задержанием проверяемого или разрабатываемого лица «с поличным». Оперативными сотрудниками составляются оперативно-служебные документы, которые в дальнейшем представляются в следственные органы:

рапорт об обнаружении признаков преступления;

постановление о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей;

постановление о проведении ОРМ «оперативный эксперимент»;

заявление гражданина о добровольном согласии на сотрудничество (например, лица, передающего взятку);

акт о результатах проведения ОРМ «оперативный эксперимент»;

протоколы объяснений лиц, иные акты (о досмотре, о вручении специальной аудио- либо видеозаписывающей техники и т. п.) и другие необходимые документы. Форма и содержание этих документов подлежит обязательной проверке уполномоченным прокурором.

Представление и приобщение к материалам дела всех необходимых и на должном уровне составленных оперативно-служебных документов в дальнейшем позволяет выполнить требование о полной и качественной проверке следственным путем часто заявляемых доводов стороны защиты о факте провокации со стороны сотрудников оперативно-разыскных органов. Согласно сложившейся судебной практике, довод о провокации должен рассматриваться с истребованием всех соответствующих материалов, в том числе касающихся изначального существования оперативной информации, обличающей конкретное лицо до проведения ОРМ.

Кроме того, как показали проведенные исследования, иногда постановление руководителя оперативно-разыскного органа о проведении ОРМ «оперативный эксперимент» не выносится, хотя сами действия оперативных сотрудников свидетельствуют о проведении именно этого мероприятия для выявления корруп-

ционного преступления. В этих случаях как правило, составляются оперативно-служебные документы о проведении ОРМ «наблюдение» с использованием технических средств фиксации, проведение которого не обусловлено превентивным ведомственным контролем. Юридически эта «подмена» свидетельствует также о нарушении требований ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», устанавливающей и дифференцирующей виды ОРМ. Нередко указанные обстоятельства не получают должной оценки со стороны уполномоченного прокурора, а в дальнейшем не проверяются и следственным путем в рамках расследования, что может служить основанием для признания доказательств недопустимыми, прекращения уголовного дела либо вынесения оправдательного приговора.

При необходимости получения информации, составляющей банковскую тайну, может применяться ОРМ «наведение справок», которое реализуется путем направления запроса (при наличии постановления суда) юридическому лицу (кредитной организации), располагающему или могущему располагать необходимыми сведениями. Цели получения информации могут зашифровываться в соответствии с пп. 1 и 4 ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Особенности проведения этого ОРМ при получении сведений, составляющих банковскую тайну, в органах внутренних дел регламентированы приказом МВД России от 28 мая 2014 г. № 446 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных получать в кредитных организациях на основании судебных решений справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц». Оперативные подразделения могут направлять в суд ходатайство о даче разрешения на проведение такого ОРМ исключительно при выполнении функций по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и только при наличии сведений о признаках подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, а также о лицах, их подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В свою очередь, кредитные организации обязаны предоставить соответствующие справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам

физических лиц в течение десяти рабочих дней со дня получения постановления суда.

Законность получения и документирования результатов ОРД при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии коррупционных преступлений оценивается уполномоченным прокурором исходя из следующих обстоятельств производства ОРМ:

оперативно-разыскным органом проведено ОРМ, предусмотренное ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»;

результаты ОРМ документированы надлежащим образом (ст. 10, 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», положения Инструкции от 27 сентября 2013 г., положения ведомственных актов);

проведенное ОРМ соответствует общим целям и задачам ОРД (ст. 1 и 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

при проведении ОРМ соблюдены принципы ОРД (ст. 4 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

ОРМ проведено уполномоченным органом (уполномоченным подразделением и должностным лицом этого органа), нарушения компетенции не установлено (ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», положения иных федеральных законов и подзаконных актов);

для производства ОРМ имелись основания, предусмотренные ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»;

оперативно-разыскным органом полностью соблюдены условия производства конкретного ОРМ (ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

порядок проведения ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, полностью соблюден (ст. 23, 25 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, ст. 8 и 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

оперативно-разыскным органом обеспечены гарантии неприкосновенности отдельных категорий лиц (положения федеральных законов, регламентирующих действие специальных иммунитетов);

оперативными сотрудниками не допущены провокационные действия (ст. 304 УК РФ, ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»).

Существуют также некоторые особенности проверки законности проведения так называемых оперативно-технических мероприятий и иных ОРМ, ограничивающих конституционные права и свободы граждан. При проведении такой проверки уполномоченный прокурор должен обращать внимание на следующие обстоятельства:

наличие вынесенного надлежащим должностным лицом оперативно-разыскного органа постановления о возбуждении ходатайства перед судом о даче разрешения на проведение ОРМ (ч. 2 ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

наличие у оперативно-разыскного органа законных оснований для вынесения постановления о возбуждении ходатайства перед судом о даче разрешения на проведение ОРМ (ст. 7 и 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

наличие вынесенного судом постановления, разрешающего проведение ОРМ (ч. 4 ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

наличие в постановлении суда установленного срока проведения ОРМ (ч. 5 ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

соблюдение оперативно-разыскным органом указанного в постановлении суда срока проведения ОРМ (ч. 5 ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

при проведении ОРМ свыше шести месяцев — наличие решения суда о продлении срока осуществления ОРМ (ч. 5 ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

соблюдение порядка проведения ОРМ в случаях, не терпящих отлагательства, и процедуры уведомления суда об этом (чч. 3 и 6 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»);

соблюдение срока уведомления суда о проведении ОРМ в случае, не терпящем отлагательства (чч. 3 и 6 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»).

Оценка уполномоченным прокурором законности представления результатов ОРД в органы расследования предполагает установление наличия в уголовном деле, а при необходимости — в делах оперативного учета (номенклатурных делах) оперативно-разыскных органов, оперативно-служебных документов, свидетельствующих о законности документирования ОРМ:

рапорта об обнаружении признаков преступления (пп. 6, 7 Инструкции от 27 сентября 2013 г. либо сообщения о результатах ОРД, подписанного руководителем оперативно-разыскного органа, которым представлены материалы ОРД (пп. 8—14 Инструкции от 27 сентября 2013 г., приложение № 1 к Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

постановления о представлении результатов ОРД, а в соответствующем деле оперативного учета (номенклатурном деле) — его копии (ч. 3 ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 9 Инструкции от 27 сентября 2013 г., приложение № 2 к Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

постановления о проведении конкретного ОРМ (например, оперативного внедрения, оперативного эксперимента), а в соответствующем деле оперативного учета (номенклатурном деле) — его копии (ч. 7 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 10 Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

судебного постановления о проведении конкретного ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан, а в соответствующем деле оперативного учета (номенклатурном деле) — его копии (ч. 2 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 12 Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

оперативно-служебных документов, составленных по результатам проведения конкретного ОРМ (акты, рапорты, справки и др.) (из контекста ст. 89 УПК РФ).

Кроме того, для приобщения к уголовному делу представляются материалы, документы и иные объекты, полученные при проведении ОРМ, с принятием необходимых мер по их сохранности и целостности (защита от деформации, размагничивания, обесцвечивания, стирания и др.). При представлении фонограммы к ней прилагается бумажный носитель записи переговоров (пп. 16, 17 Инструкции от 27 сентября 2013 г.).

Отдельным видом оперативно-разыскной деятельности является административная оперативно-проверочная работа, проведение которой в сфере противодействия коррупции предусмотрено ч. 3 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Изначально эта норма появилась в структуре Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в п. 7 ч. 2 ст. 7, который был введен Федеральным законом

от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, принятым в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции 2003 года, Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года³² и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». Часть 3 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» была выделена путем внесения изменений Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ.

Общая нацеленность ОРД в первую очередь на противодействие преступным проявлениям не исключает того, что в полученных в ходе ее осуществления результатах могут содержаться сведения об иных видах правонарушений. Кроме того, ОРД также проводится в профилактических целях (предупреждение и профилактика коррупционных правонарушений). Например, ведомственный организационно-распорядительный документ — письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 86-242-2014/Нд4167-15 «Об организации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и органов следствия с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, и при расследовании дел об административных правонарушениях указанной категории» предписывает органам, осуществляющим ОРД, в случаях, если ими получены результаты ОРД, которые содержат данные, указывающие на признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, незамедлительно направлять их прокурору для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении с соблюдением установленного законодательством порядка рассекречивания, а также соответствующую информацию в объеме, определяемом руководителем оперативного подразделения.

Оперативно-проверочная работа (административная) заключается в обеспечении административно-правовых режимов и проверки различных категорий сведений, фактов и обстоятельств с помощью оперативно-розыскных сил, методов и средств путем сбора о лицах, их имуществе, обязательствах имущественного характера информации, необходимой для принятия юридически

³² С 1 июля 2023 г. прекращено действие Конвенции в отношениях Российской Федерации с другими государствами (официальное сообщение МИД России).

значимого решения. Следует учитывать, что в рамках оперативно-проверочной работы запрещается проведение ОРМ, указанных в пп. 8—11 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». В ходе оперативно-проверочной работы оперативные подразделения вправе собирать сведения, характеризующие имущественное положение проверяемого, однако не в связи с совершением им преступления, а для решения административно-режимных вопросов. Принятие необходимого решения на основании данных, полученных в ходе ОРМ, затрагивает право каждого на свободное распоряжение своими способностями к труду, на выбор рода деятельности и профессии (ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» указанные в нем лица обязаны представлять представителю нанимателя (работодателя) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, за исключением сведений, представляемых государственными гражданскими служащими и гражданами, претендующими на включение в федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе Российской Федерации, гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений, должностей финансовых уполномоченных и руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, и лицами, замещающими данные должности, осуществляется по решению представителя нанимателя (руководителя) или лица, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителем), в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 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», самостоятельно или путем направления запроса в федеральные органы исполни-

тельной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-разыскной деятельности, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, указанных в чч. 1 и 1.1 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», граждан или лиц, супруг (супругов) и несовершеннолетних детей данных граждан или лиц.

Соответствующие подразделения федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление ОРД, и подразделения их территориальных органов по основаниям и в порядке, которые устанавливаются положениями об этих органах и их нормативными правовыми актами, осуществляют указанную проверку на основании поступившего запроса в срок, указанный в нем. При этом срок исполнения запроса не должен превышать тридцать дней со дня его поступления. В исключительных случаях срок исполнения запроса может быть продлен до шестидесяти дней с согласия должностного лица, направившего запрос. Форма и содержание запроса, субъекты, имеющие право направлять запросы, определяются в Положении 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, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065. Запросы о проведении ОРМ исполняются федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление ОРД, и их территориальными органами в том числе путем взаимодействия в установленном порядке с правоохранительными органами и специальными службами иностранных государств.

В связи с проверкой достоверности и полноты сведений широко применяется такой вид ОРМ, как наведение справок. Наведение справок представляет собой ОРМ, которое заключается в получении информации, имеющей значение для решения конкретных задач ОРД, путем направления запроса соответственно в государственный орган, орган местного самоуправления, их подразделения, организацию или физическому лицу, располагающему или могущему располагать таковой, а равно и ее получении путем непосредственного ознакомления с соответствующими

материальными носителями, в том числе из оперативных, криминалистических и иных учетов, информационных систем и других источников. Результаты наведения справок могут оформляться справкой, рапортом, агентурными и иными сообщениями, по возможности с приложением полученных при этом оригиналов документов или их копий. Получение в рамках наведения справок сведений, составляющих налоговую тайну, осуществляется руководителями, правомочными на осуществление ОРД, и сотрудниками оперативных подразделений (перечень должностных лиц системы МВД России, пользующихся правом доступа к сведениям, составляющим налоговую тайну, утвержден Приказом МВД России от 24 ноября 2021 г. № 944).

Содержание проверочных действий и мероприятий в рамках прокурорской проверки исполнения законов в ОРД при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии коррупционных преступлений, а также проверки достоверности сведений об имуществе, обязательствах имущественного характера определяется предоставленными уполномоченным прокурорам правовыми средствами, применяемыми с учетом имеющихся полномочий. Уполномоченный прокурор вправе:

истребовать у руководителей оперативно-разыскных служб и изучить подлинные оперативно-служебные документы (дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий);

получать письменные объяснения от должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, по поводу выявленных нарушений закона, а при необходимости — также от граждан, представителей юридических лиц;

знакомиться в судах с журналами учета вынесенных судебных решений (с разрешения председателя суда либо и. о. председателя суда) производить их сверку и изучать в подразделениях специальных технических мероприятий сведения об ОРМ данной категории, проведенных как по судебному решению, так и без него.

К актам прокурорского реагирования, применяемым при осуществлении надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, относятся требование, представление, протест на нормативный правовой акт, постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании, предостережение, кассационное (надзорное) представление.

В 2023 году органами прокуратуры в сфере противодействия коррупции было внесено 50 протестов (в 2022 году — 592), из которых удовлетворено — 44 (в 2022 году — 569): в ОВД внесено — 48 (565), удовлетворено — 44 (549); в органы ФСИН России внесено — 2 (27), удовлетворено — 0 (20).

В 2023 году органами прокуратуры в сфере противодействия коррупции было направлено 3 050 представлений и информации об устранении нарушений (в 2022 году — 2 845), из которых удовлетворено — 2 740 (в 2022 году — 2 528): в ОВД направлено — 2 942 (2 709), удовлетворено — 2 643 (2 411); в органы ФСБ России направлено — 22 (25), удовлетворено — 18 (23); в органы ФСИН России направлено — 66 (87), удовлетворено — 61 (76); в органы ФТС России направлено — 20 (24), удовлетворено — 18 (18).

В 2023 году органами прокуратуры в сфере противодействия коррупции было внесено 6 792 требования (в 2022 году — 6 578), из которых удовлетворено — 6 342 (в 2022 году — 6 113): в ОВД внесено — 6 513 (6 245), удовлетворено — 6 080 (5 807); в органы ФСИН России внесено — 180 (216), удовлетворено — 180 (202); в органы ФТС России внесено — 99 (117), удовлетворено — 82 (104).

В 2023 году по инициативе органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции по результатам рассмотрения представлений и информации об устранении нарушений привлечено к дисциплинарной ответственности 4 807 должностных лиц (в 2022 году — 4 385): в ОВД — 4 717 (4 275); в органах ФСБ России — 0 (1); в органах ФСИН России — 87 (106); в органах ФТС России — 3 (3).

Акты прокурорского реагирования вносятся руководителям оперативно-разыскных органов соответствующего уровня, а кассационное (надзорное) представление — в судебные органы.

Глава 3

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА РАССЛЕДОВАНИЕМ ПРЕСТУПЛЕНИЙ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

Преступления коррупционной направленности являются наиболее опасным видом правонарушений, способным причинить существенный вред жизненно важным интересам личности, общества и государства. Задача эффективного противодействия угрозе распространения коррупции обуславливает необходимость разработки эффективной системы мер, связанных как с совершенствованием средств и методов выявления и расследования коррупционных преступлений, так и с обеспечением законности в этой сфере правоприменения посредством осуществления прокурорского надзора. Важнейшей задачей надзорной деятельности на данном направлении следует считать своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий³³.

При организации прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности следует учитывать, что преступления подлежат отнесению к числу коррупционных, как уже отмечалось в главе 2 настоящего пособия, при соблюдении четырех критериев, приведенных в п. 1 Перечня № 23 преступлений коррупционной направленности, введенного в действие совместным указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 462/11, Министерства внутренних дел Российской Федерации № 2 от 25 июня 2024 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»:

наличие надлежащих субъектов преступления, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к ст. 285 УК РФ, а также руководители коммерческих и некоммерческих организаций, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ, действующие от имени юридического лица (исключение составляют взяткодатели и лица, осуществляющие коммерческий подкуп);

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

³³ Противодействие коррупции: прокурорский надзор, уголовно-правовая характеристика... С. 618.

наличие корыстного мотива;

совершение преступления только с прямым умыслом.

Организация и осуществление прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности регламентируется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции», от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», от 23 октября 2023 г. № 730 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и органах предварительного следствия», от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве», а также указаниями Генерального прокурора Российской Федерации от 9 ноября 2011 г. № 392/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей» и от 19 декабря 2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел».

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» *предметом* прокурорского надзора в рассматриваемой области является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся коррупционных преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина, законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, а равно защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения при расследовании преступлений коррупционной направленности является приоритетным направлением

прокурорско-надзорной деятельности. В этой части осуществления прокурорского надзора следует проверять законность задержания подозреваемых по уголовным делам, оценивать соблюдение порядка задержания, устанавливать соответствие данных, содержащихся в протоколе задержания, фактическим обстоятельствам происшедшего, незамедлительно проверять жалобы на незаконность задержания и нарушение прав задержанных. В соответствии с ч. 2 ст. 10 УПК РФ прокурор своим постановлением должен незамедлительно освободить всякого незаконно задержанного или лишённого свободы, а также незаконно помещённого в медицинский или психиатрический стационар либо содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного законом. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений коррупционной направленности предполагает оценку прокурором законности мер процессуального принуждения, реализации соответствующих процессуальных решений и следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан. Конституцией Российской Федерации наряду с требованием защиты основных прав и свобод человека закреплена возможность их ограничения, обусловленная принципиальным положением, в соответствии с которым осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17). Так, провозглашение Конституцией Российской Федерации права каждого на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22) сопровождается установлением возможности ареста, когда заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению, а также возможностью задержания до судебного решения на срок более 48 часов (ч. 2 ст. 22). Соответствующие ограничения предусмотрены при установлении права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, а также на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища, на частную собственность и т. д. (ст. 23, 24, 25, 35)³⁴.

³⁴ Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Защита прокурором конституционных ценностей: проблемы теории и практики : монография / О. Н. Коршунова, Н. А. Васильчикова, И. Б. Ломакина [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. М. : РУСАЙНС, 2024. С. 201—202.

Следственные органы обязаны своевременно направлять прокурору уведомления о каждом случае производства без судебного решения осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыска и выемки в жилище, личного обыска, наложения ареста на имущество, корреспонденцию (ч. 5 ст. 165 УПК РФ). При определении законности постановления следователя, руководителя следственного органа о проведении следственных действий без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства, необходимо изучать материалы, обосновывающие его вынесение. При проверке законности решений о возбуждении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, поводом для которых послужили результаты оперативно-разыскной деятельности, необходимо оценивать законность соответствующей оперативно-разыскной деятельности, соблюдение порядка проведения оперативных мероприятий и представления их результатов следователю путем изучения соответствующих дел оперативного учета и иных оперативно-служебных документов. В случае установления неполноты представления результатов оперативно-разыскной деятельности, выразившейся в непредставлении сведений, имеющих доказательственное значение, уполномоченные прокуроры должны вносить в оперативно-разыскной орган соответствующее требование.

Оценка прокурором соблюдения порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся коррупционных преступлениях связана с реализацией им установленных в п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочий по проверке исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Порядок исполнения таких требований определен уголовно-процессуальным законодательством, совместным приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений», ведомственными нормативными актами органов дознания.

В соответствии с положениями приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 23 октября 2023 г. № 730 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и органах предварительного следствия» и от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации проку-

рорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» проверка прокурором исполнения требований уголовно-процессуального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях должна проводиться систематически, не реже одного раза в месяц, а при наличии сведений о нарушениях закона — безотлагательно. При осуществлении проверок особое внимание следует обращать на соблюдение компетенции уполномоченных должностных лиц органов дознания и органов предварительного следствия, порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях, сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков, на оценку достоверности документов и результатов проверки сообщений. При этом необходимо проверять, не использовались ли по отношению к заявителю, изменившему свое первичное обращение (объяснение) или отказавшемуся от него, незаконные методы воздействия; правильно ли применены нормы материального и процессуального права; уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения; разъяснены ли ему право обжаловать принятое решение и порядок обжалования.

Выявляя нарушения порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, прокуроры должны добиваться их устранения, а при обнаружении признаков должностного правонарушения принимать меры к привлечению виновных лиц к ответственности, в том числе уголовной.

Законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности, является обязательной составляющей предмета прокурорского надзора в рассматриваемой области правоприменения. При реализации своих полномочий прокурор обеспечивает законность целого ряда процессуальных решений, связанных с возбуждением уголовного дела либо отказом в возбуждении уголовного дела, приостановлением или прекращением уголовного дела, задержанием подозреваемого, привлечением лица в качестве обвиняемого по уголовному делу, избранием меры процессуального принуждения, проведением следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы, утверждением обвинительного заключения и направлением уголовного дела в суд.

Организация прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности осуществляется соот-

ветствующими специализированными подразделениями органов прокуратуры, постоянно совершенствующими средства и методы своей деятельности. При этом необходимо помнить, что организация надзорной работы в целом и прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности в частности «начинается с двух взаимосвязанных элементов: правильной расстановки кадров и обеспечения слаженности их деятельности. Нужна оптимальная схема, которая, с одной стороны, позволит четко разграничить должностные обязанности между работниками, а с другой — наладить взаимодействие в процессе осуществления надзора и следствия»³⁵.

Организационное построение прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности представляет собой трехзвенную систему, которую составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации осуществление прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности возложено на управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (далее — управление), в структуру которого входит отдел по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной деятельностью, обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами. В задачи указанных подразделений входит организация эффективного прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью следственных органов на указанном направлении. В соответствии с поставленными задачами управление осуществляет функции по организации и контролю за осуществлением в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью следственных органов при выявлении преступлений коррупционной направленности и расследовании уголовных дел о таких преступлениях, а также при приеме и рассмотрении заявлений, сообщений и иной информации о совер-

³⁵ Настольная книга прокурора / Всесоюз. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка ; под ред. С. И. Герасимова. М. : Экслит, 2002. С. 58.

шенных и готовящихся преступлениях указанной категории, за соответствием закону принятых процессуальных решений.

По вопросам, отнесенным к его компетенции, управление истребует материалы доследственных проверок и уголовных дел, статистические и другие необходимые сведения из федеральных органов исполнительной власти (за исключением органов федеральной службы безопасности) и от прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур в целях проверки законности и обоснованности принятых процессуальных и иных решений, анализа состояния уголовно-процессуальной деятельности и надзора за исполнением законов при ее осуществлении.

При решении задач эффективного прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности отдел по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной деятельностью, обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами осуществляет организацию и контроль за осуществлением соответствующими подразделениями прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью следственных органов (за исключением следственных подразделений органов федеральной службы безопасности) при расследовании уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а также при приеме и рассмотрении заявлений, сообщений и иной информации о совершенных и готовящихся преступлениях указанной категории, за соответствием закону принятых процессуальных решений; оказание нижестоящим прокуратурам методической и практической помощи по вопросам организации прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах осуществление прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности возложено на соответствующие подразделения, например отделы по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. При этом, по существующей практике на местах, осуществление прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности в определенной его части, в соответствии с предметным, зональным, объектным и смешанным прин-

ципами распределения обязанностей, может также входить в компетенцию структурных подразделений (управлений) по надзору за процессуальной деятельностью в органах Следственного комитета России или управлений по надзору за процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции.

При организации надзорной работы по противодействию коррупции на уровне прокуратур районного звена, при распределении должностных обязанностей, данный вид надзора необходимо закреплять за сотрудниками, имеющими наибольший опыт работы, а непосредственное руководство их деятельностью возлагать на прокуроров районов.

Организацию прокурорского надзора за расследованием преступлений, в частности преступлений коррупционной направленности, можно представить в виде алгоритма: аналитическая работа — планирование — исполнение — организация контроля исполнения. Систематический анализ соблюдения законности при расследовании преступлений коррупционной направленности позволяет своевременно выявлять причины, способствующие их совершению, недостатки в организации и осуществлении предварительного расследования и планировать мероприятия по организации надзора и предупреждению нарушений уголовно-процессуального законодательства. По состоянию планирования можно определить уровень организации прокурорского надзора и правильность выбора приоритетных направлений деятельности. Исполнение запланированных надзорных мероприятий заключается в своевременном осуществлении проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений коррупционной направленности, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях коррупционного характера, порядка проведения расследования, законности принимаемых решений, а также в адекватном выборе средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения уголовно-процессуального законодательства. Организация контроля исполнения запланированных мероприятий заключается в систематическом истребовании информации о проделанной работе и выполнении поступивших из вышестоящих подразделений прокуратуры заданий, наличии либо отсутствии выявленных проверками нарушений законности и правильности принятых мер прокурорского реагирования. Формами контроля могут быть как изучение рапортов, справок, докладных записок о результатах проверок, так и прове-

дение оперативных совещаний с возможным участием представителей следственных органов, в отношении которых проведена проверка. Исходя из состояния законности в этой сфере, прокурорам специализированного отдела прокуратуры субъекта Российской Федерации необходимо осуществлять выезды в районные и приравненные к ним специализированные прокуратуры с целью проверки организации надзора. Контроль надзорной деятельности за расследованием преступлений коррупционной направленности прокуроров районного звена может осуществляться с учетом следующих примерных методических положений, успешно используемых в ряде прокуратур субъектов Российской Федерации.

При выезде в проверяемую прокуратуру прокурору специализированного отдела следует установить:

на кого из оперативных работников прокуратуры района (по приказу о распределении должностных обязанностей) возложен надзор за процессуальной деятельностью следователей, специализирующихся на расследовании преступлений коррупционного характера, стаж работы данных работников в органах прокуратуры, в занимаемой должности;

количество следователей, работающих в поднадзорном следственном подразделении (перечислить, указать классные чины, стаж их работы в следственных органах и в занимаемых должностях), кто из следователей дислоцируется в иных районах;

количество находившихся в производстве уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности за текущий год;

количество прекращенных уголовных дел, приостановленных, направленных в суд и рассмотренных судом;

имело ли место вынесение оправдательных приговоров и возвращение судом уголовных дел в порядке ст. 237 УПК РФ;

количество уголовных дел, рассмотренных судом на момент проверки;

имели ли место факты возвращения уголовных дел надзирающим прокурором.

Необходимо выяснять причины принятия по уголовным делам решений о их приостановлении, прекращении, возвращении для устранения недостатков. Кроме того, в ходе проверки прокурор должен установить:

количество оконченных уголовных дел с нарушением срока и количество уголовных дел, находящихся в производстве на момент проверки;

среднюю нагрузку на каждого следователя по штатному расписанию по направленным в суд делам;

имели ли место факты незаконного задержания лиц в качестве подозреваемых, незаконного предъявления обвинения или избрания меры пресечения подозреваемым или обвиняемым;

ведется ли книга регистрации сообщений о преступлениях, есть ли в ней отметки о принятых решениях и продлении сроков, имеются ли талоны-корешки и талоны-уведомления, сколько их выдано на момент проверки;

заведена ли книга учета уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности;

заведены ли и надлежащим ли образом ведутся книга учета материалов об отказе в возбуждении уголовных дел, книга входящей и исходящей корреспонденции, книга учета документов, направленных нарочным, книга учета жалоб, книга учета обращений в суд с ходатайствами о получении согласия на избрание меры пресечения и проведение отдельных следственных действий;

ведется ли в органах предварительного расследования учет копий протоколов о задержании подозреваемых в порядке ст. 91, 92 УПК РФ, копий постановлений судов об аресте и о продлении срока содержания под стражей, копий постановлений об отмене постановлений следователя. При проверке материалов доследственных проверок по заявлениям, сообщениям о преступлениях коррупционной направленности необходимо устанавливать их количество и обращать внимание на наличие разъяснений права обжалования принятого решения, ответов на все имеющиеся запросы, а также на то, как приняты решения — с учетом ответов на запросы или формально;

ведутся ли в районной прокуратуре книги учета копий постановлений и материалов об отказе в возбуждении уголовных дел;

своевременно ли после поступления в прокуратуру постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела проверяется законность принятого решения;

надлежащим ли образом определен порядок поступления и учета материалов проверок;

как фактически представляются в прокуратуру материалы проверок — по запросам или по устному требованию руководства прокуратуры, имеются ли соответствующие распоряжения об этом.

При этом необходимо выяснить количество и характер выявленных прокуратурой района нарушений уголовно-процессуального законодательства и адекватность принятых мер прокурорского реагирования.

Полученные в ходе проверки данные следует дифференцировать по районам. В справке, составляемой по результатам проверки, необходимо привести конкретные примеры выявленных нарушений.

В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» необходимо выяснять:

заведены ли в проверяемой прокуратуре отдельно по ведомствам книги учета поступивших в прокуратуру копий постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях;

фиксируются ли в данных книгах решения, принятые в ходе осуществления надзорных полномочий;

принимаются ли необходимые меры прокурорского реагирования в случаях установления фактов формального принятия руководителями следственных органов решений об отмене постановлений следователей об отказе в возбуждении уголовных дел — без указания на выполнение конкретных мероприятий, направленных на принятие законного решения в разумный срок;

учитываются ли в данных книгах поступающие копии процессуальных решений и материалов;

не дублируют ли данные книги ведущиеся следственным органом книги регистрации сообщений о преступлениях;

учитываются ли в них результаты рассмотрения сообщений о преступлениях;

имеются ли отметки о проверке законности последних решений в данной книге;

ведутся ли надзирающими прокурорами книги учета постановлений о возбуждении уголовных дел;

имели ли место случаи прекращения уголовных дел по реабилитирующим основаниям; если да, необходимо привести примеры;

как определен порядок представления в прокуратуру копий постановлений о прекращении и приостановлении уголовных

дел (должно быть соответствующее требование прокурора, если требование имеется, то указан ли в нем срок);

были ли случаи несвоевременного уведомления надзирающих прокуроров о задержании подозреваемых;

обеспечивается ли надзирающими прокурорами участие во всех судебных заседаниях, связанных с избранием меры пресечения, рассмотрением жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ, представителей прокуратуры района;

направляются ли копии постановлений о привлечении в качестве обвиняемых следователями надзирающим прокурорам и имеются ли они в прокуратуре района в соответствующем наряде;

были ли случаи необоснованной квалификации.

По результатам указанных проверок и обобщения информации, полученной в виде докладных записок из нижестоящих прокуратур, о состоянии законности в сфере выявления, раскрытия и расследования преступлений коррупционной направленности необходимо подготавливать предложения в планы работы прокуратуры субъекта Российской Федерации, ее коллегии, координационного совещания руководителей правоохранительных органов региона.

Анализ соответствующей прокурорско-надзорной практики, основанный на изучении докладных записок ряда прокуратур субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод, что состояние предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях. Вместе с тем по некоторым уголовным делам коррупционной направленности в целом соответствует требованиям уголовно-процессуального законодательства прослеживаются волокита, отсутствие наступательности, несвоевременное проведение первоначальных следственных действий, что приводит к снижению качества расследования и необоснованному затягиванию сроков следствия. Основной причиной продления срока следствия является длительное проведение судебных экспертиз, а также выявление в ходе следствия новых эпизодов преступной деятельности, требующих планирования дополнительных следственных действий. Также надзирающими прокурорами выявляются факты нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства, связанные с затягиванием процессуальной оценки обстоятельств получения и дачи взяток. Как правило,

установленный законом двухмесячный срок следствия соблюдается по уголовным делам, не представляющим особой сложности в расследовании, в основном по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 291, 291.2 УК РФ. Иногда длительность расследования уголовных дел коррупционной направленности связана с необходимостью выполнения большого объема следственных и оперативно-разыскных мероприятий, а также с продолжительностью производства сложных криминалистических экспертиз.

Основными нарушениями, допускаемыми органами предварительного расследования, послужившими основаниями для возвращения уголовных дел прокурорами в порядке ст. 221 и 226 УПК РФ, являются неполнота проведенного расследования, нарушения норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, допущенные при составлении постановлений о привлечении в качестве обвиняемых и обвинительных заключений, несоответствие выводов органов следствия о квалификации действий виновных лиц материалам уголовного дела.

Например, в прокуратуру г. Н для принятия решения в порядке ст. 221 УПК РФ поступило уголовное дело по обвинению А. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 160 УК РФ (12 эпизодов). В связи с наличием в действиях А признаков единого продолжаемого преступления по факту хищения в короткий промежуток времени, из одного источника, у одного и того же потерпевшего, одним и тем же способом компьютерной техники и иных предметов надзирающим прокурором уголовное дело возвращено для дополнительного расследования. Нарушения устранены путем предъявления нового обвинения.

В целях совершенствования прокурорского надзора в прокуратурах субъектов Российской Федерации разрабатываются соответствующие методические рекомендации и осуществляется контроль за состоянием прокурорского надзора на местах. Так, в качестве положительного примера комплексного подхода к осуществлению надзорной деятельности на рассматриваемом направлении можно привести практику прокуратуры Санкт-Петербурга, специализированным подразделением которой для районных и специализированных прокуратур в 2021 году разработана типовая схема ежеквартальной докладной записки о состоянии прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции, включающая в себя раздел, посвя-

щенный анализу практики рассмотрения сообщений о коррупционных преступлениях и расследования уголовных дел данной категории, которая включает в себя следующие позиции:

1. Количество выявленных укрытых от учета преступлений коррупционной направленности, в том числе по уголовным делам, возбужденным после отмены прокурором незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, когда впоследствии по такому уголовному делу постановлен обвинительный приговор либо принято решение о прекращении по нереабилитирующему основанию (с приведением примеров).

2. Примеры незаконного возбуждения уголовных дел о коррупционных преступлениях. Решения, принятые после отмены прокурором постановлений о возбуждении уголовного дела.

3. Основания прекращения уголовных дел, законность принятых процессуальных решений, с подробным описанием каждого случая прекращения уголовного дела (уголовного преследования) по реабилитирующему основанию, с которым согласился прокурор, причин неприятия своевременных мер на этапе возбуждения уголовного дела.

4. Состояние следствия по уголовным делам коррупционной направленности, активность и наступательность, сроки, законность принимаемых процессуальных решений; количество изученных в отчетный период уголовных дел и принятых мер реагирования по результатам такого изучения; обжалование в суд в порядке ст. 125 УПК РФ действий и решений следователей по материалам и уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности, результаты; практика избрания меры пресечения (отдельно в отношении предпринимателей); случаи изменения меры пресечения на менее суровую (примеры).

5. Законность принятых решений о приостановлении предварительного расследования. Количество преступлений, по которым исключена коррупционная направленность на основании решений о приостановлении предварительного расследования (раздельно по пп 1, 2, 3, 4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ).

6. Примеры постановленных в отчетном периоде обвинительных приговоров по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности, которые были направлены в суд после отмены прокурором незаконных постановлений о приостановлении предварительного расследования или о прекращении уголовного дела.

7. Характерные причины возврата уголовных дел прокурором в порядке ст. 221 и 226 УПК РФ (с приведением примеров). Количество уголовных дел, когда основанием для принятия такого решения являлись нарушения закона, допущенные до уведомления участников уголовного судопроизводства об окончании следственных действий (окончания дознания), но ранее не выявлявшиеся прокурором. Указать причины невнесения актов реагирования на предшествующих этапах расследования (привести примеры).

Указанная типовая схема ежеквартальной докладной записки о состоянии прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции предусматривает также включение в нее сведений о недостатках работы прокуроров при изучении уголовных дел, поступивших с обвинительным заключением, повлекших вынесение судами решений в порядке ст. 237 УПК РФ, вступивших в законную силу.

В целях обеспечения эффективного прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности также необходимо разрабатывать предложения о комплексных профилактических мерах по противодействию коррупции и обеспечивать в установленном порядке их реализацию. Разработка мероприятий, направленных на повышение качества и эффективности прокурорского надзора, должна осуществляться совместно с другими подразделениями прокуратуры субъекта Российской Федерации. Специализированные отделы в пределах их компетенции должны оказывать сотрудникам районных прокуратур и приравненных к ним специализированных прокуратур необходимую помощь в виде соответствующих рекомендаций по вопросам организации надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, поскольку обязанность прокурора состоит не только в том, чтобы осуществлять надзор за исполнением законов и требовать от следственных органов надлежащего исполнения своих обязанностей, но и в том, чтобы оказывать им необходимую помощь в расследовании больших по объему и сложных по доказыванию уголовных дел. Положительный опыт работы на местах может распространяться в виде информационных писем, а методика проведения проверок может доводиться до сведения лиц, осуществляющих надзорную деятельность, посредством семинаров.

Глава 4

НЕНАДЗОРНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Прокурорская деятельность в антикоррупционной сфере не ограничивается исключительно надзорными функциями органов прокуратуры, указанными в абз. 1—3 п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Сегодня государство возлагает на прокуроров функции по предупреждению, а также ликвидации и минимизации коррупционных правонарушений, которые следует толковать как исключительные компетенции, поскольку они хотя и предполагают в отдельных случаях использование средств, схожих со средствами прокурорского надзора, но отличаются от него по предмету, пределам, правовому регулированию, субъектам, месту и роли прокуратуры в их осуществлении, а также механизмам реализации. Следует отметить, что отличительной чертой этих функций является то, что законодательно они отделены от полномочий по осуществлению прокурорского надзора — либо предусмотрены иными нормативными правовыми актами федерального уровня, либо не входят в раздел III («Прокурорский надзор») Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Отличительной чертой ряда ненадзорных функций органов прокуратуры является то, что они осуществляются в отношении лиц, которые связаны с органами государственной власти и местного самоуправления трудовыми правоотношениями, что не свойственно для прокурорского надзора, который в отношении граждан не осуществляется.

Рассмотрим основные из таких функций, их правовую основу и методики реализации в органах прокуратуры Российской Федерации.

§ 1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов

Деятельность органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов принято считать флагманским направлением противодействия коррупции и одним из относительно новых ее функций³⁶.

³⁶ Пудаков Е. Р. Государственная политика Российской Федерации по противодействию коррупции. Уфа : Изд-во Башкир. ин-та социальных технологий

Антикоррупционная экспертиза — оценка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенные факторы — это положения нормативных правовых актов (их проектов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Основными *принципами* организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются:

обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

оценка нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Правовую основу антикоррупционной экспертизы составляют:

п. 3 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции 2003 года, согласно которому каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней;

ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», где к мерам по профилактике коррупции отнесена антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Кроме того, в органах прокуратуры деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов регламентирована приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» (далее — Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581).

Прокуратура Российской Федерации, наряду с другими органами (федеральным органом исполнительной власти в области юстиции; органами, организациями и их должностными лицами — разработчиками нормативных правовых актов), независимыми экспертами, институтами гражданского общества и гражданами Российской Федерации, является *субъектом* проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов по вопросам, касающимся:

прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

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

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

Следует обратить внимание на то, что антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов в компетенцию органов прокуратуры не входит.

Важно знать, что не отнесено к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации проведение антикоррупционной экспертизы федеральных законов (законопроектов), нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (их проектов), международных и межгосударственных договоров (их проектов).

В органах прокуратуры обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов распределяются в зависимости от уровня прокуратуры.

Согласно п. 3.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 *управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации* поручено проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов и организаций во взаимодействии с правовым управлением, при необходимости — с другими заинтересованными подразделениями и (или) Университетом прокуратуры Российской Федерации.

Этому же структурному подразделению Генеральной прокуратуры Российской Федерации поручено в случае отклонения требований использовать право на обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах эти функции обычно возлагаются на подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции либо на старших помощников прокуроров региональных, военных или иных специализированных прокуратур, в компетенцию которых входят вопросы надзорной деятельности в сфере противодействия коррупции. На этом уровне антикоррупционная экспертиза проводится в отношении нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации.

Данные полномочия закрепляются в организационно-распорядительных документах региональных и специализированных прокуратур.

В прокуратурах городов (районов) и приравненных к ним специализированных прокуратурах проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного са-

моуправления возлагается на одного из помощников (старших помощников) прокурора (реже — на одного из заместителей прокурора), а контроль исполнения — на прокурора района (города), приравненного к нему военного или иного специализированного прокурора.

Такой порядок устанавливается распоряжением соответствующего территориального или специализированного прокурора, в функции которого входит распределение обязанностей между работниками прокуратуры районного звена.

Нормативные правовые акты подлежат изучению в соответствующих органах прокуратуры *не позднее одного года* со дня принятия. Однако при наличии оснований, в том числе по результатам анализа практики применения нормативного правового акта, прокурор вправе вернуться к проведению антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта.

Проведение антикоррупционной экспертизы делится на следующие *этапы*:

1) подготовительный:

издание в органе прокуратуры необходимых организационно-распорядительных документов;

проведение межведомственных совещаний с руководителями органов государственной власти и местного самоуправления;

инициирование внесения изменений в законодательные акты субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления;

налаживание взаимодействия с иными субъектами антикоррупционной экспертизы;

2) основной этап: проведение антикоррупционной экспертизы на основании методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, изложенной в приложении 2 к постановлению Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта;

3) завершающий этап: реализация полученных материалов, подведение итогов, подготовка и направление отчетов.

Следует учитывать, что указанные этапы являются условными, а также то, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в органах прокуратуры Российской Федерации носит систематический характер. Ее периодичность устанавливается прокурором в зависимости от числа принимаемых нормативных правовых актов в течение определенного периода с учетом интенсивности деятельности работников прокуратуры на других направлениях (раз в неделю, месяц, квартал, полугодие, год). Между тем должен быть соблюден годичный срок проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта. Целесообразно этот вид работы проводить синхронно с проведением правовой экспертизы нормативных правовых актов на их соответствие федеральному законодательству.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта указываются конкретные предложения о способе устранения коррупциогенных факторов:

- внесение изменений в нормативный правовой акт;
- отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм);

- разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупциогенный фактор.

Требование может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

Данный акт прокурорского реагирования подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом *не позднее чем в десятидневный срок* со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему его.

Данный акт прокурорского реагирования может быть обжалован в установленном порядке.

В случае отклонения требования прокурора следует обратиться в суд с заявлением:

- о признании недействующим нормативного правового акта;
- об обязанности устранить коррупциогенные факторы;
- о признании незаконным бездействия по принятию мер по устранению коррупциогенных факторов.

Правовыми основаниями обращения в суд в данном случае являются:

ст. 208 КАС РФ: предъявление прокурором административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим;

ст. 218 КАС РФ: предъявление прокурором административного искового заявления об оспаривании действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

На этом участке работы прокурорам надлежит организовать учет и проведение проверок по обращениям, поступившим в органы прокуратуры согласно ч. 5 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

§ 2. Контроль за соответствием расходов проверяемых лиц их доходам

Самостоятельным видом деятельности прокурора по противодействию коррупции является участие в контроле расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц, в обязанности которых входит представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. *Предметом* прокурорской деятельности в этом случае является исполнение данным лицом своих обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а не исполнение законов

органами, в отношении которых осуществляется прокурорский надзор. *Правовыми основаниями* реализации полномочий прокурора на этом участке деятельности являются:

Федеральный закон «О противодействии коррупции (ст. 8.1);

Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

Гражданский кодекс Российской Федерации;

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству, лица, указанные в ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», обязаны отразить в разделе 2 справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера информацию о приобретении в течение календарного года, предшествующего году представления сведений (отчетный период), ими или членами их семьи (супругой (супругом), несовершеннолетними детьми) недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) *за три последних года*, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

При этом такое лицо обязано приложить к справке копии документов, подтверждающих законность приобретения указанного имущества.

Если данная информация в справке о доходах отражена не была либо возникли сомнения в ее достоверности, то уполномоченный орган или органы прокуратуры проводят мероприятия по контролю за соответствием расходов лица его доходам.

Следует различать три варианта участия прокурора в контроле расходов.

1-й вариант — контроль расходов проводится в отношении должностного лица, осуществляющего свои должностные обязанности.

В этом случае основанием для принятия решения о контроле за расходами является достаточная информация о том, что лицом, его супругой (супругом) или несовершеннолетними детьми со-

вершена сделка по приобретению имущества, определенного законом, на сумму, превышающую доход за три последних года, предоставленная:

правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, работниками подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, должностными лицами Банка России, государственной корпорации, Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федеральных законов, Службы финансового уполномоченного, организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

руководящими органами политических партий и общероссийских общественных объединений;

Общественной палатой Российской Федерации;

общероссийскими СМИ.

Необходимо иметь в виду, что информация анонимного характера не может служить основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Прокурору также следует обратить внимание, что сам по себе факт приобретения имущества, подлежащего отражению в разделе 2 справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, не является основанием для осуществления контроля расходов. Для его проведения необходимо получение достоверной информации о том, что отсутствуют законные основания и возможность приобретения такого имущества. Решение о проведении контроля расходов принимается на основании полного анализа представленных лицом сведений о своих доходах как за отчетный период, так и за предыдущие годы. Следует обратить внимание, что обязанность отражения информации о приобретении имущества возникает в том случае, если его стоимость превышает совокупный доход лица и его семьи за три года, предшествующих отчетному периоду. Однако нередко имеет место ситуация, когда, например, именно в течение отчетного периода лицо, его супруга (супруг) продали дорогостоящее имущество, что было отражено в разделе 1 справки о доходах, расходах об имуществе и обяза-

тельствах имущественного характера, и приобрели за счет этих средств другое имущество, указав его в разделе 2 справки за этот же отчетный период. Часто такая ситуация позволяет обоснованно отказаться от проведения контроля расходов.

Если же достоверной информации о законности приобретения имущества, подлежащего отражению в разделе 2 справки, не имеется, то принимается решение об осуществлении контроля за расходами одним из уполномоченных лиц:

должностным лицом, определяемым Президентом Российской Федерации;

руководителем федерального государственного органа либо уполномоченным им должностным лицом;

высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо уполномоченным им должностным лицом;

Председателем Банка России либо уполномоченным им должностным лицом;

руководителем государственной корпорации, Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации или иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федеральных законов, либо уполномоченное им должностное лицо.

Мероприятия по контролю расходов проводятся в соответствии с требованиями ст. 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» и требованиями Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Если в ходе осуществления контроля за расходами выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов общему доходу лица, указанного в ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», а также его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, то материалы *в трехдневный срок* направляются в органы прокуратуры Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры *в течение четырех месяцев* со дня получения этих материалов рассматривают их, после чего направляют

в районный суд по месту жительства ответчика заявление об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, в отношении которых не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законно полученные доходы. Если обращение такого имущества в доход государства невозможно, прокурор обращается в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества.

2-й вариант — лицо, в отношении которого принято решение о проведении контроля расходов, до проведения контроля расходов или в период проведения мероприятий по контролю уволилось (освобождено от должности).

В этом случае органы прокуратуры заменяют уполномоченных должностных лиц при проведении мероприятий по контролю за расходами. Как верно отмечают С. Г. Бывальцева и Н. Г. Макарова, прокурор не всегда имеет право провести проверку в рамках процедуры контроля расходов самостоятельно, а лишь в определенных случаях³⁷.

Основанием для проведения проверки является поступление в органы прокуратуры Российской Федерации материалов, свидетельствующих о невозможности завершить такой контроль в связи с освобождением данного лица от замещаемой (занимаемой) должности или его увольнением. Эти материалы должны быть направлены в органы прокуратуры *в тридцатидневный срок* после освобождения лица, в отношении которого инициирован контроль расходов, от должности или его увольнения.

Решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещавших (занимавших) должности, указанные в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», а также за расходами их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей принимается Генеральным прокурором Российской Федерации, подчиненными ему прокурорами отдельно в отношении каждого такого лица и оформляется в письменной форме.

³⁷ Бывальцева С., Макарова Н. Реализация прокурором полномочий по контролю за соответствием расходов лиц, замещавших (замещающих) государственные должности, и иных лиц их доходам // Законность. 2022. № 8. С. 9—10.

При поступлении соответствующих материалов прокурор не позднее чем *через два рабочих дня* со дня принятия решения об осуществлении контроля за расходами обязан в письменной форме уведомить проверяемое лицо о принятом в отношении его решении и о необходимости представить сведения:

о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга), несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций, цифровых финансовых активов, цифровой валюты, если общая сумма таких сделок превышает общий доход за три года, предшествующих отчетному периоду;

об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Во время проведения проверки прокурор пользуется всеми полномочиями лица, осуществляющего проверку в рамках контроля расходов, установленными федеральным законодательством, проверяет достоверность и полноту сведений, представленных проверяемым лицом в кадровую службу, а также сведения о расходах, представленные в ходе осуществления контроля либо рассмотрения материалов Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненными ему прокурорами.

Одновременно с контролем расходов проводится проверка достоверности представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В этом случае следует руководствоваться Указами Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 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» и от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации», а также Методическими рекомендациями Минтруда России по проведению анализа сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имуще-

ственного характера, направленными для использования Письмом ФСС России от 28 декабря 2017 г. № 02-09-05/02-06-32366, методическими рекомендациями Минтруда России по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки за конкретный отчетный период.

Проверка органами прокуратуры проводится *в течение четырех месяцев* со дня получения материалов.

Необходимо учитывать, что лицо в связи с осуществлением контроля за его расходами, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей *вправе*:

обращаться с ходатайством в орган, подразделение или к должностному лицу, ответственным за профилактику коррупционных правонарушений, о проведении с ним беседы по вопросам, связанным с осуществлением контроля за его расходами. Ходатайство подлежит обязательному удовлетворению;

давать пояснения в письменной форме, в том числе об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка;

представлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме.

При выявлении в ходе осуществления контроля за расходами обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходам, Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого данным лицом не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, или денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно.

3-й вариант — проведение контроля расходов по решению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации либо должностного лица, определяемого Президентом Российской Федерации. Такая проверка проводится в отношении лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Процедура проведения мероприятий по контролю расходов в данном случае законодательством не конкретизирована. Между тем представляется верным то, что имеет место совмещение реализации полномочий должностного лица, уполномоченного принимать решение о проведении контроля расходов на первоначальном этапе этой деятельности, и прокурорской деятельности при решении вопроса о направлении в суд заявления об обращении в доход Российской Федерации имущества, законность приобретения которого не доказана.

Следует обратить внимание, что прокурорам во всех случаях при направлении в суд заявления об обращении в доход Российской Федерации имущества необходимо принять меры, направленные на недопущение отчуждения спорного имущества, а при вынесении судом решения о его обращении в доход государства — о фактическом исполнении такого решения.

§ 3. Контроль за законностью получения проверяемыми лицами денежных средств

Одним из направлений деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции является реализация полномочий, предоставленных ст. 8.2 Федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающей контроль за законностью получения лицом, обязанным представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, денежных средств, поступлениях их на счета в банках и иных кредитных организациях. Следует отметить, что в данном случае прокурор осуществляет полномочия, будучи интегрированным в структуру органов государственной власти и местного самоуправления, также выполняющих функции на этом участке деятельности. Поэтому необходимо понимать, что при контроле законности получения денежных средств органы прокуратуры не осуществляют надзор, а наряду с другими публичными органами власти исполняют положения антикоррупционного законодательства в установленной части. В связи с этим в настоящее время следует говорить о *правовом регулировании* этого направления деятельности прокуратуры нормами, предусмотренными Федеральным законом «О противодействии коррупции», ГК РФ и ГПК РФ.

Для понимания деятельности прокурора в данной сфере первоначально следует дать общий анализ законодательства, поло-

женного в основу контроля за законностью получения денежных средств.

Так, лицо, обязанное предоставлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в случае, если на его счета в банках и иных кредитных организациях, а также на счета его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей поступили денежные средства, превышающие их совокупный доход за отчетный период и два года, предшествующих отчетному, обязано отразить эту информацию в графе 6 раздела 4 справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за соответствующий отчетный период. Кроме того, к данной справке прилагаются документы, подтверждающие законность получения этих денежных средств.

Если в ходе проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера получена информация о том, что в течение года, предшествующего году представления указанных сведений (отчетный период), на счета лица, представившего указанные сведения (далее — проверяемое лицо), его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в банках и (или) иных кредитных организациях поступили денежные средства в сумме, превышающей их совокупный доход за отчетный период и предшествующие два года, лица, осуществляющие такую проверку, обязаны истребовать у проверяемого лица сведения, подтверждающие законность получения этих денежных средств. Непредставление проверяемым лицом *в течение пятнадцати дней* с момента истребования сведений, подтверждающих законность получения этих денежных средств, или представление недостоверных сведений является основанием для контроля за законностью получения денежных средств.

Следует отметить, что в настоящее время существует некоторый пробел, который связан с тем, что если в отчетном периоде (до 31 декабря) счет, на который поступили такие денежные средства, был закрыт, то отразить информацию о поступлении таких денежных средств не представляется возможным. Законодательством данный вопрос в настоящее время не урегулирован. Представляется правильным с точки зрения концептуальных позиций антикоррупционного законодательства, если в такой ситуации должностное лицо приобщит к справке копии документов

о законности получения денежных средств сверх тех, которые составляют совокупный доход его семьи, утверждая таким образом правомерность приобретения этих финансовых активов.

Правомерно утверждение, что основанием для организации проверки является не только невозможность обоснования законности получения денежных средств, превышающих совокупный доход проверяемого лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за отчетный период и два предшествующих года, или непредставление информации о законности их получения, но и сокрытие самого факта поступления таких денежных средств (неотражение их в справке или непредставление документов о законности их получения в случае закрытия банковского счета в отчетном периоде).

Возможны два варианта участия органов прокуратуры в реализации положений федерального законодательства о контроле за законностью получения денежных средств.

1-й вариант — проверяемое лицо, в отношении которого проводится проверка, пребывает в занимаемой должности на всем протяжении такой проверки.

В этом случае лицо, проводящее проверку, при непредставлении проверяемым лицом сведений, подтверждающих законность получения этих денежных средств, или представлении недостоверных сведений материалы проверки *в трехдневный срок после ее завершения* направляет в органы прокуратуры.

Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры, получившие данные материалы, *не позднее четырех месяцев* при наличии оснований обращаются в суд в порядке, предусмотренном законодательством о гражданском судопроизводстве, с заявлением о взыскании в доход Российской Федерации денежных средств в размере, равном той части денежных средств, в отношении которой не получены достоверные сведения, подтверждающие законность получения этих средств.

Необходимо отметить, что размер взыскиваемых средств не должен превышать десять тысяч рублей.

2-й вариант — проверяемое лицо уволилось (прекратило свои полномочия).

В этом случае и при наличии информации о том, что в течение отчетного периода на счета проверяемого лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в банках и (или) иных кредитных организациях поступили денежные средства в сумме, превышающей их совокупный доход за отчетный период и пред-

шествующие два года, материалы проверки *в трехдневный срок после увольнения* (прекращения полномочий) указанного лица направляются лицом, принявшим решение о ее осуществлении, в органы прокуратуры Российской Федерации.

Прокурор *не позднее десяти рабочих дней* со дня получения материалов принимает решение об осуществлении проверки законности получения денежных средств, которое оформляется в письменной форме, и *в течение двух рабочих дней* в письменной форме уведомляет проверяемое лицо.

В ходе проверки прокурор *обязан*:

истребовать у проверяемого лица сведения, подтверждающие законность получения денежных средств;

изучить дополнительные материалы, представленные проверяемым лицом;

провести беседу с проверяемым лицом в случае поступления ходатайства.

Прокурор *вправе*:

проводить по своей инициативе беседу с проверяемым лицом;

получать от проверяемого лица пояснения по представленным им сведениям и материалам;

направлять в установленном порядке запросы в федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации об имеющейся у них информации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера проверяемого лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также об источниках поступления денежных средств на их счета в банках и (или) иных кредитных организациях. Запросы в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации, органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, операторам информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, а также в уполномоченный орган в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения направляются Генеральным прокурором Российской Федерации, заместителями Генерального прокурора Российской Федерации, прокурорами субъектов Российской Федерации, военными и другими специализированными

прокурорами, приравненными к прокурорам субъектов Российской Федерации.

Руководители государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, получившие запрос, обязаны организовать его исполнение в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и представить в установленном порядке запрашиваемую информацию;

наводить справки у физических лиц и получать от них с их согласия информацию.

Проверяемое лицо *вправе*:

давать пояснения в письменной форме об источниках поступления денежных средств на свои счета, счета своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в банках и (или) иных кредитных организациях;

представлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме;

обращаться к прокурору с ходатайством о проведении с ним беседы по вопросам, связанным с осуществлением данной проверки. Ходатайство подлежит обязательному удовлетворению.

По окончании проверки о ее результатах информируется проверяемое лицо.

Прокурор *в течение четырех месяцев* со дня поступления материалов при наличии оснований обращается в районный суд по месту жительства ответчика (ст. 28 ГПК РФ) с заявлением о взыскании в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной той части денежных средств, в отношении которой не получены достоверные сведения, подтверждающие законность получения этих средств.

При этом, как указано выше, заявление в суд не направляется, если размер взыскиваемых средств не превышает десять тысяч рублей.

О результатах судебного рассмотрения заявления прокурор информирует орган публичной власти или организацию, в которых лицо, в отношении которого осуществлялась проверка, замещает или замещало должность.

При реализации прокурором полномочий по контролю денежных средств следует учитывать следующие особенности:

решение о проведении проверки принимается в течение десяти рабочих дней;

проверка не проводится, если проверяемое лицо уволилось шесть и более месяцев назад;

обращение в суд возможно в течение одного месяца со дня окончания проверки.

Прокурорам необходимо понимать, что работа на данном участке деятельности с получением положительного судебного решения не заканчивается. Следует добиваться реального его исполнения и обращения в доход государства денежной суммы, эквивалентной той части денежных средств, в отношении которой не получены достоверные сведения, подтверждающие законность получения этих средств.

§ 4. Осуществление проверок в случае увольнения (прекращения полномочий) отдельных категорий лиц

Одной из новаций законодательства о противодействии коррупции стало введение в Федеральный закон «О противодействии коррупции» нормы, согласно которой прокурор получил возможность осуществлять проверочные мероприятия в отношении бывшего должностного лица в случае, если в отношении последнего проводилась или должна была проводиться антикоррупционная проверка. Ценность этого нововведения состоит в том, что не позволяет гражданину, в отношении которого имеются объективные основания предполагать совершение коррупционного проступка, избежать проверки путем прекращения трудовых отношений в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в возможности наступления негативных для такого лица последствий, установленных антикоррупционным законодательством. Ранее должностное лицо могло избежать этого в связи с длительностью антикоррупционной проверки и применения к нарушителю мер воздействия в несколько месяцев, в то время как трудовое законодательство позволяло уволиться (прекратить полномочия) в срок, не превышающий двух недель с момента подачи заявления. В настоящее время положения, предусмотренные ст. 13.5 Федерального закона «О противодействии коррупции», разрешили эту ситуацию не в пользу уволившегося (прекратившего полномочия) лица, в отношении которого принято решение об осуществлении проверки достоверности и полноты представленных им сведе-

ний о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Законом предусмотрены два варианта реализации полномочий прокурором в данной ситуации.

1-й вариант — лицо уволилось или прекратило полномочия в ходе осуществления антикоррупционной проверки органом по профилактике коррупционных правонарушений, и материалы переданы лицом, принявшим решение о проведении данной проверки, в органы прокуратуры Российской Федерации.

В этом случае Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры *не позднее десяти рабочих дней* со дня поступления материалов должны принять решение об осуществлении проверки, которое оформляется в письменной форме, а также *не позднее чем через два рабочих дня* со дня принятия такого решения в письменной форме уведомить проверяемое лицо.

В обязанности проверяемого лица входит представление *в течение трех рабочих дней* со дня получения уведомления о проведении проверки сведений о своем текущем месте работы (службы) и замещаемой (занимаемой) должности.

В ходе проверки проверяемое лицо *вправе*:

давать пояснения в письменной форме по представленным им сведениям о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в отношении достоверности и полноты которых проводится проверка, и материалам по вопросам соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и (или) исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в отношении которых проводится проверка;

представлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме;

обращаться к прокурору с ходатайством о проведении беседы по вопросам, связанным с осуществлением такой проверки. Такое ходатайство подлежит обязательному удовлетворению.

Следует отметить, что указанная проверка не может проводиться *по истечении шести месяцев* со дня увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица.

Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при осуществлении проверки *обязаны*:

изучить дополнительные материалы, представленные проверяемым лицом;

провести с ним беседу в случае поступления об этом ходатайства.

Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры *вправе*:

проводить по своей инициативе беседу с проверяемым лицом;

получать от него пояснения по представленным им сведениям и материалам;

направлять в установленном порядке запросы в органы публичной власти и организации об имеющейся у них информации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера проверяемого лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, информации о соблюдении ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и (или) исполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

К исключительной компетенции Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, военных и других специализированных прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, относится направление запросов:

в кредитные организации;

в налоговые органы Российской Федерации;

в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

операторам информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов;

в уполномоченный орган в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения;

наводить справки у физических лиц и получать от них с их согласия информацию.

Руководители органов публичной власти и организаций, в которые поступил запрос, обязаны организовать его исполнение и представить в установленном порядке запрашиваемую информацию.

Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры *не позднее одного месяца* со дня окончания проверки при наличии к тому оснований обращаются в установленном порядке в суд с заявлением об изменении основания и формулировки увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица, а также информируют о результатах проверки лицо, направившее в органы прокуратуры Российской Федерации материалы.

Если при проведении проверки получена информация о том, что в течение отчетного периода на счета проверяемого лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в банках и (или) иных кредитных организациях поступили денежные средства в сумме, превышающей их совокупный доход за отчетный период и два предшествующих года, Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры *не позднее десяти рабочих дней* со дня получения указанной информации принимают решение об осуществлении проверки в порядке, предусмотренном ст. 8.2 Федерального закона «О противодействии коррупции». Такое решение оформляется в письменной форме. При этом для целей такой проверки могут быть использованы материалы, полученные в ходе проверки, проводимой на основании ст. 13.5 Федерального закона «О противодействии коррупции».

2-й вариант — должностное лицо уволилось или прекратило полномочия после завершения такой проверки, но до принятия решения о применении к нему взыскания, материалы направлены лицом, принявшим решение о проведении антикоррупционной проверки, в органы прокуратуры Российской Федерации.

В данном случае Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры рассматривают поступившие материалы и *не позднее четырех месяцев* со дня их получения при наличии оснований обращаются в суд в порядке, предусмотренном законодательством о гражданском судопроизводстве, с заявлением об изменении основания и формулировки увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица.

В случае удовлетворения судом заявления прокурора суд изменяет основание и формулировку увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица и указывает в решении основание и формулировку увольнения (прекращения полномочий) в точном соответствии с формулировками Федерального закона

«О противодействии коррупции» или другого федерального закона со ссылкой на соответствующую статью, часть статьи, пункт, иную структурную единицу статьи Федерального закона «О противодействии коррупции» или другого федерального закона.

При изменении формулировки увольнения на «увольнение в связи с утратой доверия» в случаях, предусмотренных ст. 7.1 ТК РФ, прокурорам необходимо обеспечить включение проверяемого лица в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

§ 5. Возбуждение дел об административных правонарушениях коррупционной направленности, отнесенных к исключительной компетенции органов прокуратуры

Значимым направлением работы прокурора является преследование лиц, допустивших административные правонарушения, имеющие коррупционную составляющую. Составов правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, мотивами совершения которых может быть получение выгод от использования служебного положения, достаточно много. Однако большинство из них отнесены к компетенции иных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, следовательно, могут быть выявлены только в результате осуществления прокурором надзорных полномочий.

Лишь два административных правонарушения, признанных коррупционными, входят в перечень проступков, возбуждение дел о которых согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ отнесено к исключительной компетенции органов прокуратуры Российской Федерации: предусмотренные ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ. Поводами для возбуждения дел об административных правонарушениях данной категории могут быть не только материалы, полученные в результате прокурорской проверки, но и иные указанные в ст. 28.1 КоАП РФ, в том числе материалы, поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Правовыми основаниями возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ, являются:

ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно ч. 1 которой граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации;

ст. 14 Федерального закона «О противодействии коррупции», ч. 1 которой предусмотрено, что в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации, а ч. 2 — что применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо;

абз. 8 п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» о наделении прокурора функциями по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования;

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 предписано:

управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, Главной военной прокуратуре, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, прокурору комплекса «Байконур» согласно компетенции:

регулярно проверять соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации, в целях противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обес-

печения государственных и муниципальных нужд, в том числе в части предотвращения конфликта интересов и нарушений, связанных с заключением государственных (муниципальных) контрактов с юридическими лицами, привлеченными к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ (п. 2.5);

в ходе надзорных проверок в органах, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, предварительное расследование, проводить сверку с ранее поступившими сведениями и материалами, содержащими данные о признаках административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, при наличии оснований рассматривать вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении (п. 2.28);

в обязательном порядке оценивать на предмет наличия оснований для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, поступающие в органы прокуратуры в порядке ч. 4 ст. 146 УПК РФ постановления о возбуждении уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности, а также в порядке ч. 4 ст. 148 УПК РФ постановления об отказе в возбуждении уголовного дела данной категории (п. 2.29);

прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, прокурору комплекса «Байконур» направлять в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции сведения о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 19.28 КоАП РФ *в течение пяти рабочих дней* с момента вынесения постановления.

В дальнейшем в тот же срок со дня вынесения соответствующего постановления представлять информацию о направленных ходатайствах об обеспечительных мерах и принятых по ним определениях, результатах рассмотрения дела по существу, последующем обжаловании и вступлении в законную силу постановлений суда, имеющихся по ним исполнительных производствах и фактическом их исполнении, а также о фактах отказа в привлечении к административной ответственности по постановлениям о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 19.28 КоАП РФ с указанием принятых мер по обжалованию состоявшихся решений либо причин невозможности такового.

Военным прокурорам указанные сведения направлять в Главную военную прокуратуру (п. 2.30);

силами подразделения (должностного лица), осуществляющего надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях тщательно проверять соблюдение установленных законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве сроков совершения исполнительных действий по розыску и оценке имущества юридического лица, имеющих банковских счетов и применения мер принудительного исполнения; мерами прокурорского надзора обеспечивать завершение исполнительного производства в максимально возможный короткий срок; незамедлительно реагировать на факты затягивания исполнительных действий.

Копии вступившего в законную силу определения судьи о наложении ареста и постановления о назначении административного наказания для контроля за их исполнением незамедлительно передавать в подразделение (должностному лицу), осуществляющее надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, устанавливая персональную ответственность за обеспечение надлежащего надзора за законностью действий судебных приставов при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях.

Военным прокурорам осуществлять контроль во взаимодействии с прокурорами субъектов Российской Федерации, городов и районов, другими территориальными прокурорами (п. 2.31);

проверять соблюдение организациями требований ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», при наличии оснований рассматривать вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении (п. 2.32);

Главному управлению по надзору за расследованием особо важных дел Генеральной прокуратуры Российской Федерации при поступлении из органов предварительного расследования копии постановления о привлечении в качестве обвиняемого, передавшего, предложившего или обещавшего незаконное вознаграждение от имени или в интересах юридического лица, в окончательной редакции направлять ее вместе с копиями постановления о возбуждении уголовного дела и имеющимися в материалах уголовного дела сведениями о юридическом лице в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ (п. 6.1.1);

управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции обеспечить своевременную проверку поступивших материалов и рассмотрение их в порядке, установленном КоАП РФ (п. 6.1.2).

При возбуждении прокурором дел об административных правонарушениях указанной категории сохраняются общие требования, предусмотренные отраслевым законодательством, в том числе требование установить:

- наличие события административного правонарушения;
- наличие состава административного правонарушения;
- лицо, совершившее административное правонарушение;
- виновность лица в совершении административного правонарушения;

- ущерб, причиненный административным правонарушением, его характер и размер;

- наличие доказательств совершения административного правонарушения;

- орган, уполномоченный рассматривать дела об административном правонарушении, и порядок обращения в этот орган;

- не имеется ли оснований, исключающих производство по делу об административном правонарушении, а также требования об отражении в постановлении даты и места его составления; должности, фамилии и инициалов лица, вынесшего постановление; сведений о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие; места, времени совершения и события административного правонарушения; статьи КоАП РФ; иных сведений, необходимых для разрешения дела.

Привлечение к административной ответственности по ст. 19.28 КОАП РФ

При осуществлении деятельности по возбуждению дел об административных правонарушениях указанной категории кроме указанных выше нормативных актов и организационно распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации следует учитывать положения:

приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июля 2021 г. № 428 «О формировании и ведении перечня юридических лиц, привлеченных к административной ответ-

ственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

информационного письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 18 октября 2017 г. «О практике привлечения к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ»;

письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 86-242-2014/Нд4167-15 «Об организации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и органов следствия с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, и при расследовании дел об административных правонарушениях указанной категории»;

Обзора судебной практики рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.28 КоАП РФ, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 8 июля 2020 г.;

Обзора состояния законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства при взыскании штрафов с юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ, подготовленного Генеральной прокуратурой Российской Федерации, от 29 сентября 2015 г. № 86/3-34-2015/Ип8429-15.

Административный проступок, предусмотренный ст. 19.28 КоАП РФ, выражается в незаконных передаче, предложении или обещании от имени или в интересах юридического лица либо в интересах связанного с ним юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг или иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера либо предоставление ему имущественных прав (в том числе в случае, если по поручению должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранного должностного лица либо должностного лица публичной международной организации деньги, ценные бумаги или иное имущество передаются, предлагаются или обещаются, услуги имущественного характера оказываются либо имущественные пра-

ва предоставляются иному физическому либо юридическому лицу) за совершение в интересах данного юридического лица либо в интересах связанного с ним юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым им служебным положением.

Схема правонарушения предполагает наличие:

юридического лица;

интересов юридического лица;

лица, действующего в интересах юридического лица;

должностного лица.

При этом вознаграждение может быть передано через третьих лиц (например, родственников, знакомых, подчиненных).

Как правило, основанием для возбуждения административного дела по ст. 19.28 КоАП РФ по факту передачи, предложения незаконного вознаграждения от имени и в интересах юридического лица служат данные о совершении коммерческого подкупа, даче и получении взятки (ст. 204, 290, 291 УК РФ)³⁸.

Объектом правонарушения являются общественные отношения в сфере противодействия коррупции.

Субъект — юридическое лицо, от имени которого или в интересах которого осуществляются действия.

Объективная сторона выражается в неправомерных действиях в виде передачи, обещания или предложения имущественных благ.

Субъективную сторону составляет вина в форме умысла.

Состав административного правонарушения образуют:

незаконная передача денег или имущества;

обещание незаконной передачи;

предложение незаконной передачи.

Для оконченного состава правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, достаточно обещания или предложения вознаграждения. Его передача необязательна.

³⁸ Исламова Э. Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях : учеб. пособие. СПб. : С.-Петербург. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. С. 18.

Под *передачей* понимаются любые действия, связанные с отчуждением (передача, пересылка, оставление в обусловленном месте и др.) объектов, имеющих материальную ценность, либо документов, опосредующих переход права собственности на данные объекты.

Обещание или *предложение* — это явное выражение намерения произвести отчуждение немедленно или по прошествии определенного времени денег, ценных бумаг, иного имущества либо оказать услуги имущественного характера, передать имущественные права.

Под обещанием понимается ситуация, когда имеется договоренность между взяткодателем и взяточполучателем, а предложение имеет место, когда такая договоренность отсутствует.

Организация выявления правонарушений, ответственность за которые установлена ст. 19.28 КоАП РФ, осуществляется органами прокуратуры на основании:

информации, поступившей из следственных и иных правоохранительных органов, а также на основании анализа материалов доследственных проверок и уголовных дел;

обращений граждан и иных лиц, информации СМИ и из иных источников.

При проведении проверки необходимо установить экономическую заинтересованность юридического лица либо иную (репутационную, деловую и т. д.), а также:

действовало ли лицо в интересах юридического лица (в правоприменительной практике имели место случаи, когда руководитель предприятия действовал не в интересах юридического лица, а в собственных, например в случае вероятности привлечения к уголовной ответственности, что исключает возможность привлечения юридического лица к ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ);

уполномочено ли оно было действовать в интересах юридического лица;

поручалось ли ему юридическим лицом выполнение этих действий.

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

уполномоченные совершать такие действия на основании закона, устава, иного правового акта, договора или договоренности;

замещающие должность в органах управления и контроля юридического лица;

обладающие правом давать обязательные для этого юридического лица указания, а также иными способами определять его деятельность в связи с прямым или косвенным участием в уставном (складочном) капитале этого юридического лица согласно закону либо иному правовому акту или договору;

иные лица, которые действовали по указанию, с ведома или одобрения лица, представляющего интересы юридического лица.

Предметом административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, являются:

деньги,

иное имущество;

услуги имущественного характера;

имущественные права.

Вина юридического лица состоит в том, что имелась возможность соблюдения правовых норм, но не были приняты все зависящие от него меры для соблюдения этих норм.

При возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, следует ставить вопрос о применении ареста имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 27.20 КоАП РФ).

После вступления постановления о привлечении юридического лица к административной ответственности за данное правонарушение прокурор готовит и направляет в Генеральную прокуратуру Российской Федерации информацию для включения данного юридического лица в перечень юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с указанием:

правового статуса юридического лица (российское или иностранное);

полного наименования юридического лица;

идентификационного номера налогоплательщика (ИНН);

основного государственного регистрационного номера (ОГРН);

кода причины постановки на учет (КПП);

даты создания юридического лица;

места нахождения юридического лица;
даты возбуждения дела об административном правонарушении;
наименования суда, вынесшего постановление о привлечении
юридического лица к административной ответственности;
фабулы дела (с изъятием персональных данных);
номера дела об административном правонарушении;
даты вынесения постановления;
даты вступления постановления в законную силу;
суммы штрафа по постановлению суда (в рублях);
сведений о взыскании штрафа;
решения суда;
органа прокуратуры;
комментариев.

***Привлечение к административной ответственности
по ст. 19.29 КОАП РФ***

Данная норма предусматривает наказание за привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Кроме указанных выше документов при осуществлении прокурором административного преследования, привлечении к административной ответственности по ст. 19.29 КОАП РФ, следует использовать:

постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонару-

шениях, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г.;

методические рекомендации Генеральной прокуратуры Российской Федерации по выявлению и пресечению правонарушений, предусмотренных статьей 19.29 КоАП РФ (письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10 июля 2015 г. № 84-14- 2015/Ип5692-15).

Следует обратить внимание, что документы могут содержать противоречия. В связи с этим следует применять документы, имеющие большую юридическую силу. Например, в Обзоре судебной практики, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г., указано, что у руководителя государственного (муниципального) казенного учреждения не возникает обязанность сообщать о трудоустройстве бывшего государственного или муниципального служащего. Между тем данная позиция через год была пересмотрена Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, который в своем постановлении от 28 ноября 2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указал, что исходя из смысла ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность, предусмотренную ч. 4 названной статьи, несут организации независимо от их организационно-правовой формы.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ.

Объект правонарушения — общественные отношения в сфере противодействия коррупции.

Субъект — юридическое лицо, должностное лицо или физическое лицо. На практике имеют место случаи, когда к административной ответственности за данный административный проступок привлекаются работники кадровых подразделений, бухгалтерии и иные лица, не являющиеся субъектами рассматриваемого правонарушения. Данная позиция не основана на законе, поскольку ч. 5 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрено, что ответственность влечет неисполнение требований антикоррупционного законодательства работодателем. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано, что исходя из смысла ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность, предусмотренную ч. 4 названной статьи, несут организации независимо от их организационно-правовой формы.

ской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» эта позиция конкретизирована: «...к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ подлежат привлечению должностные лица организации, занимающие должность руководителя или уполномоченные на подписание трудового (гражданско-правового) договора со стороны работодателя, в том числе и в тех случаях, когда обязанность по направлению соответствующего сообщения возложена на иное должностное лицо данной организации».

С другой стороны, у представителя нанимателя (работодателя) не возникает обязанность в десятидневный срок сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателя) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе.

Объективная сторона заключается:

в ненаправлении работодателем сообщения о заключении трудового договора или гражданско-правового договора;

направлении уведомления с нарушением десятидневного срока направления сообщения о заключении трудового договора или гражданско-правового договора или формы уведомления, которая установлена постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2015 г. № 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»;

заключении трудового либо гражданско-правового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, в обязанности которого входили отдельные функции государственного, муниципального

(административного) управления организацией, без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Субъективная сторона — вина в форме умысла или неосторожности.

При решении вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 19.29 КоАП РФ необходимо проверить, включена ли должность бывшего государственного или муниципального служащего в соответствующий перечень должностей, замещение которых влечет исполнение коррупционно опасных функций, утвержденный федеральным органом государственной власти либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

При решении вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.29 КоАП РФ, следует иметь в виду следующее:

привлечение к административной ответственности не ставится в зависимость от того, выполняет ли бывший государственный (муниципальный) служащий обязанности, связанные с его предыдущей службой;

не имеет значения, выполнял ли бывший государственный (муниципальный) служащий на прежнем месте работы обязанности в отношении организации, куда он принят на работу. Сам факт принятия на работу и неуведомление об этом бывшего представителя нанимателя (работодателя) образует состав административного правонарушения.

Обязанность направить уведомление возникает при заключении трудового договора, гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в том случае, если стоимость выполняемых работ (оказываемых услуг) по такому договору (договорам) превышает сто тысяч рублей в месяц либо если указанный договор (договоры) заключен на срок менее месяца, но стоимость выполняемых работ (оказываемых услуг) также превышает сто тысяч рублей, в срок, не превышающий двух лет с момента увольнения с государственной (муниципальной) службы.

При этом уведомление направляется по последнему месту работы государственного (муниципального) служащего, в том числе если служащий в течение последних двух лет был трудоустроен в разные органы государственной власти и местного самоуправления.

Обязанность направления уведомления в течение двух лет с момента увольнения бывшего государственного или муниципального служащего сохраняется и в том случае, если ранее он был трудоустроен в другую организацию, которая такое уведомление направила.

При возбуждении дела об административном правонарушении следует установить осведомленность работодателя (заказчика работ и услуг) о прохождении лицом государственной или муниципальной службы. При этом следует иметь в виду, что на бывшего государственного или муниципального служащего возлагается обязанность информировать работодателя (заказчика работ и услуг) о прохождении им государственной или муниципальной службы. Согласно ч. 3 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» несоблюдение гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы указанного требования влечет прекращение трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), заключенного с данным гражданином.

В целях выявления правонарушений, ответственность за которые установлена ст. 19.29 КоАП РФ, прокурорам следует наладить надлежащее взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления в целях периодического получения информации:

- об увольнении государственных (муниципальных) служащих;
- о поступлении уведомлений о трудоустройстве бывших государственных (муниципальных) служащих;
- о поступлении от указанных лиц заявлений о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному, муниципальному (административному) управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной (муниципальной) службы и решениях, принятых комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и представителем нанимателя (работодателем) по результатам рассмотрения таких обращений.

В случае отсутствия информации о трудоустройстве бывшего государственного или муниципального служащего в течение двух лет с момента его увольнения с государственной или муниципальной службы следует обеспечить периодическое получение информации, позволяющей судить о возможном трудоустройстве лица:

- из органов Федеральной налоговой службы;
- органов государственной власти;
- Фонда обязательного медицинского страхования;
- Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации;
- обращений граждан и иных лиц, СМИ.

При получении информации о трудоустройстве (заключении гражданско-правового договора) бывшего государственного (муниципального) служащего следует повторно запросить информацию из органа государственной власти или местного самоуправления, где он проходил службу, о получении уведомления о трудоустройстве (заключении договора на оказание работ или услуг) и сроках его направления.

§ 6. Взаимодействие с компетентными органами иностранных государств

В Конвенции ООН против коррупции 2003 года отмечается, что «коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней». В связи с этим вопросы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции являются одними из наиболее важных и преследуют *цели*:

- установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;

- выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;

предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;

обмена информацией по вопросам противодействия коррупции;

координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.

Законодательством о противодействии коррупции предусмотрено, что Генеральная прокуратура Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, взаимодействует с компетентными органами иностранных государств при проведении уполномоченными должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления и организаций проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования (ч. 6.1 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции»). Эта деятельность в антикоррупционной сфере не стала новацией, поскольку ранее была закреплена в ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». При этом Генеральная прокуратура Российской Федерации является единственным уполномоченным органом, осуществляющим от имени Российской Федерации международное сотрудничество в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) на основе принципа взаимности в сфере противодействия коррупции. В научной литературе отмечается значение этого направления деятельности в целях противодействия коррупции³⁹, а также возможность успешной реализации международного сотрудничества в рамках национального законодательства⁴⁰.

Правовыми основаниями реализации прокуратурой Российской Федерации полномочий по осуществлению международного сотрудничества являются:

Конституция Российской Федерации;

³⁹ Рубцова М. В. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // The scientific heritage. 2020. № 57. С. 20.

⁴⁰ Назаренко Д. А. Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2018. № 3 (50). С. 58.

Конвенция ООН против коррупции 2003 года;

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года;

Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 года;

Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 года;

резолюции Генеральной Ассамблеи ООН в сфере противодействия коррупции;

Соглашение об образовании Межгосударственного совета по противодействию коррупции 2013 года;

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»;

Федеральный закон «О противодействии коррупции»;

международные договоры Российской Федерации.

Одним из направлений международного сотрудничества в области противодействия коррупции является взаимодействие при расследовании уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, где сложились две основные формы международно-правового сотрудничества: договорно-правовая (заключение договоров в сфере уголовной юстиции) и институционно-правовая (сотрудничество в рамках международных организаций общего и регионального характера)⁴¹.

Как и при производстве по иным категориям уголовных дел, международное сотрудничество по преступлениям коррупционной направленности, согласно нормам УПК РФ, осуществляется в следующих *формах*:

направление и исполнение запросов о правовой помощи по уголовным делам (ст. 453—457 УПК РФ);

направление и исполнение запросов о передаче материалов уголовного дела для осуществления уголовного преследования (ст. 458, 459 УПК РФ);

⁴¹ Баркалова Е. В. Международное сотрудничество органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства : учеб.-метод. пособие. СПб. : С.-Петербург. юрид. ин.-т (фил.) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. С. 8.

выдача лиц для осуществления уголовного преследования или исполнения приговора (ст. 460—468 УПК РФ);

передача лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются (ст. 469—472 УПК РФ);

признание и принудительное исполнение приговоров, постановлений суда иностранного государства в части конфискации находящихся на территории Российской Федерации доходов, полученных преступным путем (ст. 473.1—473.7 УПК РФ).

Следует отметить значение органов прокуратуры Российской Федерации в осуществлении международного взаимодействия в ходе предварительного расследования уголовных дел о коррупционных преступлениях, поскольку указанные мероприятия реализуются исключительно при участии подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в первую очередь Главного управления международно-правового сотрудничества.

Направление международных запросов. Наиболее распространенным является направление запросов в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы иностранных государств в связи с проведением проверки соблюдения запрета 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. Такой запрос направляется органами прокуратуры Российской Федерации независимо от того, в каком органе власти или местного самоуправления проводится антикоррупционная проверка соблюдения данного требования.

Правом на обращение в прокуратуру с ходатайством о направлении международного запроса обладает уполномоченное должностное лицо государственного органа или организации — должностное лицо, уполномоченное принимать решение об осуществлении проверки соблюдения запретов и ограничений, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Запрос уполномоченных должностных лиц федеральных органов государственной власти, Центрального банка Российской Федерации, Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного меди-

цинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, рассматривается в управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации и в Главной военной прокуратуре согласно компетенции.

Запросы уполномоченных должностных лиц территориальных органов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, включая высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, рассматриваются в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах, прокуратуре комплекса «Байконур» должностными лицами, на которых возложен надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. При соответствии запроса требованиям к содержанию и оформлению, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации, прокурор субъекта Российской Федерации, приравненный к нему специализированный прокурор, прокурор комплекса «Байконур», начальники структурных подразделений Главной военной прокуратуры, военные прокуроры окружного звена направляют такой запрос и материалы к нему в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации для подготовки международного запроса.

По результатам рассмотрения запроса в управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции готовится докладная записка курирующему заместителю Генерального прокурора Российской Федерации, по согласованию с которым принимается одно из следующих решений:

об удовлетворении запроса и подготовке международного запроса;

об отказе в удовлетворении запроса при отсутствии оснований либо сведений, позволяющих идентифицировать проверяемое лицо и (или) его счета, вклады, наличные денежные средства, ценности и иностранные финансовые инструменты.

О принятом решении сообщается инициатору запроса.

Международный запрос в иностранный банк или иную иностранную организацию направляется через Центральный банк

Российской Федерации в соответствии с соглашением с ним, либо через компетентные органы иностранных государств, либо через МИД России по дипломатическим каналам. Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации осуществляет мониторинг рассмотрения направленных международных запросов и в случае длительного непоступления ответов на них инициирует направление в иностранный банк, иную иностранную организацию или компетентный орган иностранного государства соответствующих напоминаний. При необходимости по запросу иностранного банка, иной иностранной организации или компетентного органа иностранного государства им может быть предоставлена дополнительная информация.

Поступившие на иностранном языке информация и (или) документы по результатам рассмотрения международного запроса передаются в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации для осуществления перевода на русский язык, а затем управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в *семидневный срок* направляются инициатору запроса (Положение о порядке направления в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы иностранных государств запросов в связи с проведением проверки соблюдения запрета, установленного Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», утвержденное Приказом и. о. Генерального прокурора Российской Федерации от 5 августа 2019 г. № 550).

Одним из наиболее сложных, но важных вопросов остается *координация деятельности по профилактике коррупции и борьбе с ней* в сфере международных отношений.

Органом отраслевого сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств является Межгосударственный совет по противодействию коррупции (МСПК). Соглашение о его образовании подписано 25 октября 2013 года шестью государствами СНГ (Российская Федерация, Кыргызская Республика, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Рес-

публика Армения и Республика Таджикистан) и вступило в силу 17 октября 2014 года для Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, позже — для Республики Армения.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 февраля 2014 г. № 104 «О члене Межгосударственного совета по противодействию коррупции» Генеральный прокурор Российской Федерации определен представителем от Российской Федерации в этой международной организации.

Основные *задачи* МСПК:

определение приоритетных направлений сотрудничества и принятие совместных эффективных мер противодействия коррупции;

оценка выполнения антикоррупционных обязательств государств — участников Соглашения об образовании МСПК;

содействие сближению и гармонизации национального антикоррупционного законодательства государств-участников;

разработка предложений по совершенствованию правовой базы сотрудничества государств-участников в сфере противодействия коррупции;

координация взаимодействия компетентных органов государств-участников, а также заинтересованных органов СНГ по вопросам противодействия коррупции;

обеспечение реализации принятых в рамках Содружества Независимых Государств документов в сфере противодействия коррупции.

Основные *направления деятельности* МСПК:

содействие сближению и гармонизации национального законодательства;

разработка предложений по совершенствованию правовой базы сотрудничества;

координация взаимодействия компетентных органов, а также заинтересованных органов СНГ;

обеспечение реализации принятых в рамках СНГ документов.

МСПК реализует следующие *функции*:

участие в разработке целевых программ и предложений по приоритетным направлениям сотрудничества;

содействие обмену информацией;

рассмотрение вопросов организации подготовки и повышения квалификации кадров по антикоррупционным программам;

рассмотрение вопросов проведения совместных научно-исследовательских работ.

Участие Генерального прокурора Российской Федерации в работе этого международного органа позволяет решать вопросы координации в сфере деятельности по профилактике коррупции и борьбе с ней.

§ 7. Координация деятельности правоохранительных органов

Одним из направлений антикоррупционной деятельности органов прокуратуры является предусмотренная ч. 6 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» координация деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Данная сфера работы для прокуроров не является новой. Осуществление полномочий на этом участке предусмотрено Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (абз. 7 п. 2 ст. 1 и ст. 8) и Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567. Согласно п. 4.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, прокурору комплекса «Байконур» поручено наиболее актуальные проблемы борьбы с преступлениями коррупционной направленности обсуждать на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов.

Одной из основных форм координации деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией являются координационные совещания руководителей правоохранительных органов, на которых могут рассматриваться вопросы, касающиеся состояния законности и первоочередных мер по усилению борьбы с коррупцией; повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией; активизации работы по выявлению и пресечению злоупотреблений государственными и муниципальными служащими должностными полномочиями; результатов анализа решений, принятых по материалам, направленным прокурорами для организации

уголовного преследования за совершение коррупционных преступлений; соблюдения органами предварительного расследования МВД России, ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации установленного порядка изъятия и хранения предметов и ценностей, изымаемых в ходе расследования; систематизации и учета поступающей информации о фактах коррупции, создания реестра материалов проверок по указанным фактам; налаживания обмена информацией между территориальными подразделениями правоохранительных органов о регистрации заявлений и сообщений о правонарушениях коррупционной направленности и принятых решениях по материалам проверок в целях недопущения практики принятия взаимоисключающих процессуальных решений и придания проверочным мероприятиям целенаправленного характера; обобщения практики проведения оперативно-разыскных мероприятий, направленных на выявление коррупционных преступлений; обобщения практики расследования преступлений коррупционной направленности; проверок законности и обоснованности процессуальных решений, вынесенных следователями, и др.⁴²

При этом следует понимать, что рассмотрение вопросов взаимодействия правоохранительных органов на координационном совещании их руководителей является основной, но не единственной формой координационной деятельности. В сфере борьбы с коррупцией в число таких мероприятий следует включать анализ, обобщение правоприменительной практики, совместные целевые мероприятия правоохранительных органов, осуществляемые для выявления и пресечения коррупционных преступлений и иных правонарушений в данной сфере, а также для устранения причин и условий, способствующих их совершению⁴³.

Как показывает практика, наиболее эффективными и часто применяемыми являются создание межведомственных рабочих групп и проведение совместных целевых мероприятий, взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных

⁴² Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учеб. пособие / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Д. А. Луньков [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. СПб. : С.-Петербург. юрид. ин-т (фил.) Ун-та прокуратуры Российской Федерации, 2021. С. 62.

⁴³ Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией : пособие / Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; рук. авт. кол. А. В. Кудашкин. М. : АГП РФ, 2011. С. 16.

семинаров, конференций, издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов, выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий⁴⁴.

Важность этого направления взаимодействия в сфере борьбы с коррупцией определяется необходимостью обеспечения скоординированности не только уголовно-процессуальной, но и оперативно-разыскной деятельности правоохранительных органов⁴⁵. В связи с этим прокурорам следует обеспечить согласованные действия и принятие решений органами, осуществляющими дознание, следствие и ОРД, при выявлении, раскрытии, пресечении и расследовании преступлений коррупционной направленности, в том числе надлежащее взаимодействие представителей этих органов при реализации оперативной информации в целях возбуждения уголовного дела, при выполнении поручений следователя и дознавателя, оперативном сопровождении расследования преступления, направлении в органы предварительного расследования результатов оперативно-разыскной деятельности.

Следует отметить, что координационная деятельность является многогранной и требует творческого подхода при ее осуществлении, а с учетом динамично развивающегося антикоррупционного законодательства, меняющихся способов совершения коррупционных преступлений и методов совершения должностных преступлений подходы прокуроров к реализации полномочий по обеспечению межведомственного взаимодействия требуют постоянного мониторинга ситуации, внедрения новых форм работы по борьбе с преступлениями коррупционной направленности.

§ 8. Правотворческая деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции

Участие прокурора в правотворческой деятельности предусмотрено ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и детально регламентировано приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № 584

⁴⁴ Координация прокурором деятельности правоохранительных органов... С. 60.

⁴⁵ Кобзарев Ф. М. Координационная деятельность по борьбе с преступностью // Законность. 2005. № 4. С. 43.

«О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации к подготовке заключения на проект федерального закона или иного нормативного правового акта в обязательном порядке привлекается управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, которое анализирует проект на предмет выявления в нем положений, которые могут вызвать коррупционные действия и решения субъектов правоприменения и содержат коррупциогенные факторы, готовит письменное заключение.

Участие прокуратуры субъекта Российской Федерации в правотворческой деятельности, в том числе в сфере противодействия коррупции, осуществляется посредством участия в разработке проектов региональных нормативных правовых актов; подготовки предложений по совершенствованию федерального законодательства; организации представительства прокуратуры в органах государственной власти субъекта Российской Федерации; обеспечения участия представителей прокуратуры в рассмотрении органами государственной власти субъекта Российской Федерации протестов и представлений прокуратуры; инициирования принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, необходимых для реализации федеральных законов; предотвращения принятия законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Решение этих задач обеспечивается путем:

внесения предложений в планы подготовки нормативных правовых актов законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

внесения законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы;

участия в рабочих группах, заседаниях комитетов и комиссий законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по разработке проектов нормативных правовых актов;

изучения проектов нормативных правовых актов, подготовки и направления замечаний и предложений (заклучений), когда проекты нормативных правовых актов не соответствуют федеральному и региональному законодательству, в них наличествуют коррупциогенные факторы, а также нарушены правила юридической техники;

ведения реестра изученных проектов нормативных правовых актов, направленных замечаний и предложений, а также результатов их рассмотрения;

участия в заседаниях законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии нормативного правового акта.

Например, в 2024 году прокуратурой Омской области подготовлен и направлен в Законодательное собрание Омской области проект закона «О внесении изменений в Закон Омской области "Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области"», предусматривающий установление трехлетнего срока, в течение которого может быть принято решение об освобождении от должности в связи с утратой доверия лица, замещающего государственную должность Омской области. В прежней редакции данный срок составлял шесть месяцев. Также законопроект предусматривал, что в сроки принятия решения об освобождении от должности в связи с утратой доверия лица, замещающего государственную должность, не включается время производства по уголовному делу, а также время рассмотрения материала проверки. Данный законопроект принят законодательным органом власти субъекта Российской Федерации 18 апреля 2024 года, что стало еще одним шагом в совершенствовании регионального антикоррупционного законодательства.

Правотворческая деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции позволяет обеспечить единство правового пространства, своевременность принятия правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления, их соответствие федеральному законодательству, надлежащую правоприменительную практику на местах.

§ 9. Участие прокурора в рассмотрении судами дел о коррупционных правонарушениях

Одним из наиболее сложных направлений противодействия прокурором коррупции является его участие в рассмотрении судами дел, связанных с коррупционными правонарушениями. В сфере обеспечения законности при исполнении антикоррупционного законодательства прокурор нередко использует право на обращение в суд по результатам надзорной деятельности, когда иные способы защиты интересов общества и государства были исчерпаны. Вместе с тем имеют место случаи, когда участие прокурора в судебном процессе не является результатом реализации функции надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, но связано с деятельностью по противодействию коррупции.

Эта деятельность осуществляется на основании общих правил, установленных п. 3 ст. 1, п. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которым прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов, и чч. 1, 3 ст. 45 ГПК РФ, и часто связана с недостатками, допущенными в ходе предварительного расследования дел коррупционной направленности⁴⁶, а также с необходимостью недопущения уклонения лиц, совершивших коррупционные правонарушения, от мер ответственности.

Участие прокурора в рассмотрении судами споров об увольнении служащих, совершивших коррупционные дисциплинарные правонарушения

Частью 1 ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрено, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской

⁴⁶ Жубрин Р. В. Борьба с преступлениями коррупционной направленности // Законность. 2022. № 7. С. 35.

Федерации. Детально вопросы применения дисциплинарного наказания к лицам, допустившим коррупционные правонарушения, в том числе в виде увольнения в связи с утратой доверия, регламентированы Федеральными законами от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», законодательством о прохождении отдельных видов государственной и военной службы и службы в органах местного самоуправления, а также ч. 6 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно которой непринятие государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Нередко применение столь суровой меры ответственности за коррупционное правонарушение, значительные репутационные издержки для лица в случае ее применения становятся поводом для обжалования решения о ее применении в суд. В этом случае прокурор вступает в гражданский процесс для дачи заключения.

При этом следует иметь в виду, что оценке подлежат как общий порядок прекращения трудовых отношений, предусмотренный ТК РФ, так и порядок согласно правилам, установленным антикоррупционным законодательством.

В частности, согласно ч. 4 ст. 193 ТК РФ дисциплинарное взыскание за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, может быть применено в течение трех лет со дня совершения проступка.

Антикоррупционное законодательство содержит подобное требование. Например, ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что взыскания, предусмотренные ст. 59.2 данного Закона,

применяются *не позднее шести месяцев* со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периодов временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, и *не позднее трех лет* со дня совершения им коррупционного правонарушения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Аналогичные положения содержат ч. 6 ст. 27.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и п. 4 ст. 51.1 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее — Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»).

Законодательство определяет порядок применения наказания в случае совершения коррупционного правонарушения.

Например, ч. 1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что взыскания применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений или уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликта интересов, и на основании рекомендации указанной комиссии.

С согласия гражданского служащего и при условии признания им факта совершения коррупционного правонарушения взыскание может быть применено на основании доклада подразделения кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений о совершении коррупционного правонарушения, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения, и письменного объяснения такого гражданского служащего. В этом случае увольнение в связи с утратой доверия невозможно.

Аналогичный порядок предусмотрен ч. 3 ст. 27.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», п. 2 ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

При применении взысканий учитываются:
характер совершенного коррупционного правонарушения, его тяжесть;

обстоятельства, при которых оно совершено;

соблюдение служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

предшествующее исполнение служащим своих должностных обязанностей.

При этом работодатель (представитель нанимателя) должен соблюдать принципы юридической, а следовательно, и дисциплинарной ответственности — справедливость, равенство, соразмерность, законность, вина, гуманизм, а также обстоятельства, отягчающие и смягчающие ответственность.

Следует иметь в виду, что при рассмотрении данной категории дел возможны изменение первоначальных требований о восстановлении на работе на изменение формулировки увольнения, заключение сторонами мирового соглашения сторон, а также завершение рассмотрения дела в предварительном судебном заседании.

Анализ судебной практики показал, что наиболее распространенными нарушениями, повлекшими отмену решения о наложении взыскания за коррупционное правонарушение, стали:

типичные нарушения работодателя (представителя нанимателя): увольнение в отсутствие оснований, нарушение порядка увольнения;

проблема оценивания соразмерности увольнения допущенному проступку.

Кроме того, суды не всегда выясняют обстоятельства, подлежащие установлению, что становится основанием для отмены судебных решений по делам данной категории вышестоящими судебными инстанциями.

***Изъятие имущества и денежных средств лиц,
замещающих государственные должности, и иных лиц
в доход Российской Федерации***

Прокурор по результатам контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам и контроля за законностью получения денежных

средств при наличии оснований обращается в суд с требованием об обращении в доход Российской Федерации имущества (его денежного эквивалента), а также денег, законность получения которых должностное лицо не доказало.

Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 17, ст. 18, чч. 1, 2 ст. 35) гарантирует признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, провозглашает, что соблюдение и защита права частной собственности являются обязанностью государства и обеспечиваются правосудием, ч. 3 ст. 55 Основного закона установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Частью 1 ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрено, что за совершение коррупционных правонарушений для физических лиц устанавливается гражданско-правовая ответственность. Таким образом, обращение в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы, по правилам подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ, ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», является мерой гражданско-правовой ответственности.

Частью 1 ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» установлено, что Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры *в течение четырех месяцев* со дня получения материалов, предусмотренных ч. 3 ст. 16 настоящего Федерального закона, рассматривают их в пределах своей компетенции, после чего в порядке, предусмотренном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 настоящего Федераль-

ного закона, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы, или об обращении в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно, либо части этого имущества.

Кроме того, на основании чч. 14 и 15 ст. 8.2 Федерального закона «О противодействии коррупции» Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры по результатам контроля за законностью получения денежных средств при наличии оснований обращаются в суд в порядке, предусмотренном законодательством о гражданском судопроизводстве, с заявлением о взыскании в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной той части денежных средств, в отношении которой не получены достоверные сведения, подтверждающие законность получения этих средств, если размер взыскиваемых средств превышает десять тысяч рублей.

Отметим, что в силу ст. 34 СК РФ имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, что позволяет обращать взыскание на совместно нажитое супругами имущество. Однако следует иметь в виду, что ст. 36 СК РФ установлено, что имущество, принадлежавшее каждому из супругов до вступления в брак, а также имущество, полученное одним из супругов во время брака в дар, в порядке наследования или по иным безвозмездным сделкам (имущество каждого из супругов), является его собственностью.

К исковому заявлению об обращении в доход Российской Федерации имущества (его денежного эквивалента) или денежных средств прилагаются следующие документы:

копия правового акта (решения) федерального органа государственной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, Банка России, Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственной корпорации, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федерального закона, об определении уполномоченного лица на принятие решения об осуществлении контроля за расходами (в случае принятия такого решения);

документы о принятии решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего государственную должность, иного лица или контроля поступления денежных средств с указанием информации, явившейся основанием для принятия такого решения;

копии справок о доходах, о расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период и за три года, предшествующих году принятия решения об осуществлении контроля за расходами (при наличии);

справки (декларации), представленные ответчиком ФНС России, о полученных им доходах за отчетный период и за три года, предшествующих году принятия решения об осуществлении контроля за расходами (при наличии);

иные документы, подтверждающие размер и источники доходов ответчика, включая документы о результатах проверки достоверности и полноты сведений о доходах, о расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, информацию, полученную из налоговых органов, Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации и иных органов, организаций, физических лиц, объективно подтверждающие (опровергающие) получение средств из того или иного источника;

документы, представленные уполномоченными органами (организациями), подтверждающие приобретение и (или) регистрацию права собственности, о внесении данных в соответствующие реестры (при наличии) и иные документы на земельные участки, другие объекты недвижимости, транспортные средства, ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровые финансовые активы, в отношении которых в ходе осуществления контроля за расходами не было представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы;

документы (сведения), на основании которых установлена стоимость имущества;

пояснения, представленные лицом, в отношении которого осуществлялся контроль за расходами или контроль за законностью получения денежных средств;

доклад, представленный должностному лицу, принявшему решение об осуществлении контроля за расходами или контроля за законностью получения денежных средств, в котором указаны сведения о несоответствии расходов или поступления денежных средств общему доходу ответчика, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за отчетный период и два предшествующих года;

копия протокола заседания соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегу-

лированию конфликта интересов (аттестационной комиссии) (при наличии);

копия уведомления лица, в отношении которого проведена проверка;

сведения о поступлении ходатайств проверяемого лица и результатах их рассмотрения;

документы, подтверждающие ознакомление проверяемого лица с результатами проверки;

иные материалы (информация), которые могут быть представлены прокурором в суде в качестве доказательств.

В исковом заявлении прокурора об обращении в доход Российской Федерации имущества формулируется требование об обращении в доход Российской Федерации имущества, а в случае невозможности обращения в доход государства имущества — взыскании его стоимости, денежной суммы, эквивалентной части денежных средств, в отношении которой не получены достоверные сведения, подтверждающие законность получения этих средств, а также о признании недействительным договора купли-продажи имущества (договора займа, соглашения об отступном и пр.)

Непринятие мер к признанию сделок недействительными может рассматриваться судом как основание для отказа в удовлетворении искового заявления об обращении имущества в доход государства.

При направлении искового заявления в суд следует принять меры, направленные на обеспечение исполнения судебного решения.

Повторим, что деятельность прокурора по обращению в доход Российской Федерации имущества или денежных средств получением вступившего в законную силу судебного решения не заканчивается. Необходимо обеспечить фактическое его исполнение Федеральной службой судебных приставов, в том числе направление судебным приставом-исполнителем в Росимущество *не позднее десяти рабочих дней* со дня обнаружения имущества, обращенного в собственность государства, уведомления с приложением оригиналов документов (заверенных в установленном порядке копий документов), устанавливающих возникновение права собственности Российской Федерации на передаваемое имущество, обращенное в собственность государства, либо подтверждающих такое право (при их наличии).

Возмещение ущерба, причиненного коррупционным преступлением, в судебном порядке

Практика расследования преступлений коррупционной направленности показывает, что не всегда в ходе уголовного судопроизводства удается установить денежные средства и имущество, которые стали предметом преступного деяния, и наложить на них арест. Кроме того, нередко конфисковать такие денежные средства и имущество не представляется возможным, например по причине отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения.

В этом случае следует исходить из того, что, по сути, любое коррупционное преступление, способом совершения которого являются передача и (или) приобретение имущества, по своей правовой природе является сделкой и отвечает понятию сделки, предусмотренной ст. 153 ГК РФ (действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей).

Согласно ст. 169 ГК РФ сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна и влечет последствия, установленные ст. 167 ГК РФ. В случаях, предусмотренных законом, суд может взыскать в доход Российской Федерации все полученное по такой сделке сторонами, действовавшими умышленно, или применить иные последствия, установленные законом.

В пункте 85 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» разъясняется:

для применения ст. 169 ГК РФ необходимо, чтобы цель сделки, а также права и обязанности, которые стороны стремились установить при ее совершении, либо желаемое изменение или прекращение существующих прав и обязанностей заведомо противоречили основам правопорядка или нравственности и хотя бы одна из сторон сделки действовала умышленно;

сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, влечет общие последствия, установленные ст. 167 ГК РФ (двусторонняя реституция).

В связи с этим имеются основания для предъявления прокурором искового заявления о признании приобретения денежных средств или имущества в результате преступления коррупционной направленности ничтожной сделкой и обращении таких денежных средств или имущества в доход государства.

Материалами, прилагаемыми к исковому заявлению, могут стать:

обвинительный приговор суда;

постановление суда о прекращении уголовного дела с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа;

постановление суда о прекращении уголовного преследования по реабилитирующим основаниям;

постановление о прекращении дела по реабилитирующим основаниям;

постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по реабилитирующим основаниям.

В соответствии с п. 1 ст. 181 ГК РФ срок исковой давности по требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки и о признании такой сделки недействительной составляет *три года*. Он начинается течь со дня, когда началось исполнение ничтожной сделки, а в случае предъявления иска лицом, не являющимся стороной сделки, со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о начале ее исполнения. При этом срок исковой давности для лица, не являющегося стороной сделки, не может превышать *десять лет* со дня начала исполнения сделки. Принято считать, что срок исковой давности отсчитывается с момента вступления в силу постановления (приговора) суда (решение Заволжского районного суда г. Твери от 20 июня 2018 г. по делу № 2-990/2018 оставлено без изменения определением Тверского областного суда от 23 августа 2018 г.).

В настоящее время складывается неоднозначная судебная практика при рассмотрении дел данной категории.

Например, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по гражданскому делу № 88-КГ23-2-К8 поставлена под сомнение законность такого взыскания в гражданском порядке. По мнению суда, признание лица виновным в совершении преступления и назначение ему справедливого наказания по нормам УК РФ сами по себе не означают, что действиями осужденного не были созданы изме-

нения в гражданских правах и обязанностях участников гражданских правоотношений, а также не означают отсутствия необходимости в исправлении таких последствий. Таким образом, возникла правовая и правоприменительная коллизия, которые требуют своего разрешения высшими судебными инстанциями либо должны быть урегулированы конкретизацией федерального законодательства⁴⁷.

Между тем 11 января 2024 г. судья той же судебной инстанции в определении по гражданскому делу № 88-КГ24-1-К8 на основании норм российского и международного права, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации указал на возможность применения положений ст. 169 УК РФ применительно к деяниям, установленным в уголовном судопроизводстве.

Это позволяет сделать вывод о том, что судебная практика вновь возвращается на позиции признания оборота имущества в результате преступления коррупционной направленности ничтожной сделкой и, следовательно, законности предъявления прокурорами данной категории исковых заявлений.

⁴⁷ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2023 г. № 88-КГ23-2-К8 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации : сайт. URL: legalacts.ru/ (дата обращения: 17.03.2024).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные в пособии вопросы являются наиболее значимыми для организации и осуществления прокурорской деятельности в сфере противодействия коррупции, но не исчерпывают всего многообразия проблем, связанных с обеспечением необходимого уровня эффективности этой деятельности на современном этапе. Рекомендации, нашедшие отражение в издании, помогут работникам прокуратуры сформировать комплексный подход в решении проблем антикоррупционной деятельности, ее организации при осуществлении как надзорных, так и ненадзорных полномочий, взаимодействия с правоохранительными органами и органами по профилактике коррупционных правонарушений. Актуальность разработки этих рекомендаций обусловлена отношением коррупции к глобальным проблемам современного мира, одной из угроз национальной безопасности, а также отношением деятельности органов прокуратуры в данной сфере к числу одного из наиболее эффективных способов противостояния этому негативному социальному явлению.

Исходя из того, что противодействие коррупции в настоящее время рассматривается как самостоятельное полифункциональное комплексное направление деятельности органов прокуратуры, объединяющее деятельность надзорного и ненадзорного характера, требуется системный подход к реализации предоставленных прокурору на этом участке деятельности полномочий, которые часто реализуются как взаимосвязанные или как функционально дополняющие друг друга. Эта деятельность может осуществляться исключительно на основании фундаментальных знаний о природе коррупционных правонарушений, методах и способах их устранения, основополагающих принципах противодействия должностным правонарушениям.

При этом работники органов прокуратуры Российской Федерации реализуют свои полномочия в целях противодействия коррупции как в сфере уголовно-правовых отношений, так и вне уголовно-правовой сферы. Важной задачей прокурора является мерами прокурорского воздействия обеспечить предупреждение коррупционных проявлений, привлечение лиц, виновных в их совершении, к юридической ответственности, ликвидировать или хотя бы минимизировать последствия совершенных правонарушений. Авторский коллектив уверен, что настоящее пособие станет одним из источников теоретических знаний, необходимых для осуществления органами прокуратуры полномочий по противодействию коррупции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : заключена в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности : заключена в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. : текст с изм. и доп. на 31 мая 2001 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : текст с изм. и доп. на 26 февр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая : Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ : текст с изм. и доп. на 11 марта 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ : текст с изм. и доп. на 11 марта 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья : Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ : текст с изм. и доп. на 11 марта 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Кодекс административного судопроизводства : Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : текст с изм. и доп. на 6 апр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : текст с изм. и доп. на 6 апр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О воинской обязанности и военной службе : Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 марта 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ : текст с изм. и доп. на 14 февр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ : текст с изм. и доп. на 4 авг. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. 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 от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ : текст с изм. и доп. на 10 июля 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ : текст с изм. и доп. на 14 февр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам : Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ : текст с изм. и доп. на 10 июля 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 марта 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 : текст с изм. и доп. на 25 дек. 2023 г.— Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : текст с изм. и доп. на 19 дек.

2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. О статусе военнослужащих : Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ : текст с изм. и доп. на 26 февр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 нояб. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. О статусе судей в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 : текст с изм. и доп. на 27 нояб. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ : текст с изм. и доп. на 5 дек. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 марта 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ : текст с изм. и доп. на 25 дек. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ : текст с изм. и доп. на 25 дек. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Вопросы противодействия коррупции : Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 : текст с изм.

и доп. на 26 окт. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. № 232. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов : Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 : текст с изм. и доп. на 25 янв. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 : текст с изм. и доп. на 31 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» : Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 : текст с изм. и доп. на 25 янв. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы : Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 — 2024 годы : Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478 : текст с изм. и доп. на 26 июня 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 : текст с изм. и доп. на 21 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о воз-

никновении 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 Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 650 : текст с изм. и доп. на 25 янв. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. 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 Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 : текст с изм. и доп. на 26 июня 2023 г.— Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066 : текст с изм. и доп. на 26 окт. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению : Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 : текст с изм. и доп. на 26 июня 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции : Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 968. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 : текст с изм. и доп.

на 25 авг. 2021 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей : Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 : текст с изм. и доп. на 26 февр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Об утверждении Положения о порядке принятия лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной службы, почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций : Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2015 г. № 506. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 : текст с изм. и доп. на 25 янв. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации : Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10 : текст с изм. и доп. на 24 марта 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. 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 обязатель-

ствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению : Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 613 : текст с изм. и доп. на 16 авг. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. 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 Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 : текст с изм. и доп. на 24 марта 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия : Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 228 : текст с изм. и доп. на 12 июля 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 : текст с изм. и доп. на 10 июля 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 63 : текст с изм. и доп. на 29 окт. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 : текст с изм. и доп. на 2 авг. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

51. 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 Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 208 :

текст с изм. и доп. на 6 нояб. 2014 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. 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 Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 207 : текст с изм. и доп. на 6 нояб. 2014 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. 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 : Постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2015 г. № 29 : текст с изм. и доп. на 10 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № 584. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 : текст с изм. и доп. на 11 сент. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. О формировании и ведении перечня юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июля 2021 г. № 428. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2021 — 2024 годы : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 сентября 2021 г.

№ 532. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

58. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 : текст с изм. и доп. на 20 февр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и органах предварительного следствия : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 23 октября 2023 г. № 730. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

60. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № 583 — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 192 : текст с изм. и доп. на 19 янв. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 : текст с изм. и доп. на 5 мая 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

63. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19 января 2022 г. № 11 : текст с изм. и доп. на 22 февр. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

64. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2021 г. № 544 : текст с изм. и доп. на 22 февр. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

65. Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27 ноября 2007 г. № 189 : текст с изм. и доп. на 19 авг. 2021 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

66. Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 : текст с изм. и доп. на 4 окт. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

67. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях : Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 147, М-ва внутренних дел Российской Федерации № 209, Федеральной службы безопасности Российской Федерации № 187, Следственного комитета Российской Федерации № 23, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков № 119, Федеральной таможенной службы № 596, Федеральной службы исполнения наказаний № 149, М-ва обороны Российской Федерации № 196, Федеральной службы судебных приставов № 110, М-ва Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий №154 от 26 марта 2014 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд : Приказ М-ва внутренних дел Российской Федерации № 776, М-ва обороны Российской Федерации № 703, Федеральной службы безопасности Российской Федерации № 509, Федеральной службы охраны Российской Федерации № 507, Федеральной таможенной службы № 1820, Службы внешней разведки Российской Федерации № 42, Федеральной службы исполнения наказаний № 535, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков № 398, Следственного комитета Российской Федерации № 68 от 27 сентября 2013г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. Об утверждении Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных получать

в кредитных организациях на основании судебных решений справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц : Приказ М-ва внутренних дел Российской Федерации от 28 мая 2014 г. № 446 : текст с изм. и доп. на 5 сент. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. Об утверждении Перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность : Приказ М-ва внутренних дел Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 199. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. Об утверждении Положения о порядке направления в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы иностранных государств запросов в связи с проведением проверки соблюдения запрета, установленного Федеральным законом от 07.05. 2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 августа 2019 г. № 550 : текст с изм. и доп. на 4 апр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 278 : текст с изм. и доп. на 8 сент. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. О введении в действие перечня статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности : Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 401/11, М-ва внутренних дел Российской Федерации № 2 от 19 июня 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной

деятельности» органами федеральной службы безопасности : Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. № 20-27/10. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

75. О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» : Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 215/69, М-ва внутренних дел Российской Федерации № 1/788 от 29 сентября 2008 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Об организации работы, связанной с реализацией полномочий, предоставленных пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ : Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 17 октября 2023 г. № 707/409 // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. — URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=90945230> (дата обращения: 27.04.2024).

77. Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел : Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19 декабря 2011 г. № 433/49. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей : Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 9 ноября 2011 г. № 392/49 : текст с изм. и доп. на 22 февр. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2017 г. № 46. — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 1. — С. 2—5.

80. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Феде-

рации от 23 июня 2015 г. № 25. — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 8. — С. 2—4.

81. Методические рекомендации по выявлению и пресечению правонарушений, предусмотренных статьей 19.29 КоАП РФ : Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10 июля 2015 г. № 86-14-2015/Ип5692-15. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Методические рекомендации по проведению анализа сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации : офиц. сайт. — URL: <http://mintrud.gov.ru/> (дата обращения: 26.04.2024).

83. Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции : по состоянию на 19 декабря 2018 г. / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

85. Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 сентября 2016 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

86. Обзор судебной практики рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 8 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

87. О негативной практике учета надзорных показателей в сфере противодействия коррупции : Информационное письмо

Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21 апреля 2017 г. № 83-13-2017/Ип4057-17 // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. — URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/methodic/inf?item=1716316> (дата обращения: 26.04.2024).

88. О практике привлечения к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ : Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 18 октября 2017 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. — URL : <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 26.04.2024).

89. Об организации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и органов следствия с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, и при расследовании дел **об административных правонарушениях** указанной категории : Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 86-242-2014/Нд4167-15. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

90. Об учете результатов работы прокуроров в области противодействия коррупции в отчете по форме К : Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 мая 2017 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт — URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/methodic/inf?item=1715860> (дата обращения: 26.04.2024).

91. Реализация прокурорами полномочий по обращению в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы : Методические рекомендации / Генеральная прокуратура Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 26.04.2024).

92. Состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства при взыскании штрафов с юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ : Обзор Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 сентября 2015 г. № 86/3-34-2015/Ип8429-15 // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт — URL : <http://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 26.04.2024).

93. Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Защита прокурором конституционных ценностей: проблемы теории и практики : монография / [О. Н. Коршунова, Н. А. Васильчикова, И. Б. Ломакина и др.]; под ред. О. Н. Коршуновой. — Москва : РУСАЙНС, 2024. — 346 с.

94. Андреечев, И. С. Распространение антикоррупционных стандартов на работников организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления / И. С. Андреечев // Государственная власть и местное самоуправление. — 2021. — № 11. — С. 17—21.

95. Багаутдинов, Ф. Н. Контроль за соответствием расходов государственных служащих их доходам: вопросы совершенствования законодательного механизма и практики применения / Ф. Н. Багаутдинов // Законность. — 2023. — № 6. — С. 24—31.

96. Баркалова, Е. В. Международное сотрудничество органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства : учеб.-метод. пособие / Е. В. Баркалова. — Санкт-Петербург : С.-Петербург. юрид. ин-т (фил.) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. — 88 с.

97. Бывальцева, С. Реализация прокурором полномочий по контролю за соответствием расходов лиц, замещающих (замещающих) государственные должности, и иных лиц их доходам / С. Бывальцева, Н. Макарова // Законность. — 2022. — № 8. — С. 9—10.

98. Жубрин, Р. В. Борьба с преступлениями коррупционной направленности / Р. В. Жубрин // Законность. — 2022. — № 7. — С. 37—40.

99. Ильяков, А. Д. Работа органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции в 2022 году / А. Д. Ильяков // Законность. — 2023. — № 5. — С. 9—13.

100. Исламова, Э. Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях : учеб. пособие / Э. Р. Исламова. — Санкт-Петербург : С.-Петербург. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. — 64 с.

101. Кабанов, П. А. Прекращение производства по материалам, поступающим на рассмотрение комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов:

основания и порядок / П. А. Кабанов // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 1. — С. 33—37.

102. Климова, О. В. Конфликт интересов в сфере закупок: проблемы в практике правоприменения / О. В. Климова // Законность. 2021. — № 6. — С. 30 — 33.

103. Кобзарев, Ф. М. Координационная деятельность по борьбе с преступностью / Ф. М. Кобзарев // Законность. — 2005. — № 4. — С. 42—44.

104. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией : пособие / Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; рук. авт. кол. А. В. Кудашкин. — Москва : АГП РФ, 2011. — 136 с.

105. Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учеб. пособие / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Д. А. Луньков [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Ун-та прокуратуры Российской Федерации, 2021. — 176 с.

106. Мурашкин, И. Ю. Противодействие коррупции как многофункциональная деятельность органов прокуратуры / И. Ю. Мурашкин // Криминалисть. — 2023. — № 3 (44). — С. 119—125.

107. Назаренко, Д. А. Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере противодействия коррупции / Д. А. Назаренко // Криминология: вчера, сегодня, завтра. — 2018. — № 3 (50). — С. 55—59.

108. Настольная книга прокурора / Всесоюз. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка ; под ред. С. И. Герасимова. — Москва : Экслит, 2002. — 849 с.

109. Никитин, Е. Л. Обеспечение законности выявления и раскрытия преступлений, предусмотренных ст. 290 УК РФ, оперативно-розыскными органами / Е. Л. Никитин, А. А. Ларинков // Криминалисть. — 2008. — № 3. — С. 72—81.

110. Никитин, Е. Л. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-розыскных мероприятий : учеб. пособие / Е. Л. Никитин, Г. В. Дытченко. — 3-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021. — 279, [1] с.

111. Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг : монография / [Н. Д. Бут и др.] ; под ред. Н. В. Субановой ; Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — Москва : АГП РФ, 2017. — 208 с.

112. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции : монография / А. Д. Ильяков, М. М. Какителашвили, Е. О. Жирнова. — Москва : Проспект, 2022. — 144 с.

113. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции вне уголовно-правовой сферы : пособие / [А. Д. Ильяков, В. В. Аринин, О. А. Козусева и др.] ; рук. авт. кол. А. Д. Ильяков ; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Ун-т прокуратуры Российской Федерации. — Москва : УП РФ, 2019. — 212 с.

114. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сб. метод. рек. / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации государственного советника юстиции 3 класса В. В. Балдина. — Москва : Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2021. — 152 с. URL : <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=4889835> (дата обращения: 18.04.2024).

115. Противодействие коррупции: прокурорский надзор, уголовно-правовая характеристика, уголовное преследование / [Т. А. Васильева, Н. П. Дудин, Г. В. Дытченко и др.] ; науч. ред. Н. П. Дудин. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. — 664 с.

116. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора : материалы науч.-практ. семинара, Санкт-Петербург, 27 февраля 2015 года / С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. Г. В. Штадлера. — Санкт-Петербург : СПб ЮИ (фил.) АГП РФ, 2015. — 104 с.

117. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : монография / [С. А. Авакьян, И. П. Кененова, А. С. Ковлер и др.] ; отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. — Москва : Юстицинформ, 2016. — 512 с.

118. Пудаков, Е. Р. Государственная политика Российской Федерации по противодействию коррупции / Е. Р. Пудаков. — Уфа : Изд-во Башкир. ин-та социальных технологий (фил.) Образовательного учреждения профсоюзов «Академия труда и социальных отношений», 2015. — 166 с.

119. Рубцова, М. В. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия коррупции / М. В. Рубцова // *The scientific heritage*. — 2020. — № 57. — С. 17—21.

120. Тухватуллин, Т. А. Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность / Т. А. Тухватуллин // *Российская юстиция*. — 2017. — № 4. — С. 5—9.

121. Цирин, А. М. Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы / А. М. Цирин, В. В. Севальнев // *Журнал российского права*. — 2020. — № 9. — С. 144—156.

Учебное издание

С Е Р И Я

«ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ

Учебное пособие для обучающихся по программам
дополнительного профессионального образования

Редактор *Н. Я. Елкина*

Компьютерная правка и верстка *И.А. Шербаковой*

Подписано в печать 04.10.2024. Формат 60х90/16.
Печ. л. 10,00. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—180). Заказ 25/24.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44