

## **Перспективы развития законодательства о прокуратуре в сфере борьбы с коррупцией**

Законодательство о борьбе с коррупцией стало обретать систему. С 8 марта 2006 года, когда Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции.

Однако предпринимаемые меры хотя и дали эффект но, к сожалению, весьма скромный. По статистике число взяток в России сокращается, однако средний размер взятки увеличивается. В условиях наступления государства на коррупцию чиновники не хотят рисковать по мелочам.

В стране покупается и продается все: от оценок в школе до покупки места депутата в Государственной Думе РФ (по данным материалов уголовного дела, по обвинению депутата Госдумы Ширшова, место во фракции «Единая Россия», на выборах 2011 года, предлагалось купить за несколько миллионов долларов).

Однако имеющиеся официальные сведения о распространенности коррупции не отражают действительности. По мнению правоохранителей – практиков в стране регистрируется не более 0,5% всех взяток.

На сегодня очевидно, что потенциал правоохранительных и других государственных органов в сфере борьбы с коррупцией используется недостаточно. Особенно это касается прокуратуры, которая могла бы выполнять функции специализированного органа в сфере борьбы с коррупцией, обеспечить реализацию ст.20 Конвенции ООН против коррупции, соблюдение принципа неотвратимости наказания в отношении лиц, обладающих уголовно-правовым иммунитетом, активное использование экономических инструментов и санкций для борьбы с коррупцией, контроль за оттоком капитала за рубеж. Доверить выполнение этих обязанностей прокурорским кадрам можно лишь при создании законодателем условий, исключающих коррупцию в самой прокуратуре.

### **1. Создание специализированных государственных структур.**

Один юрист в научной статье по проблемам коррупции констатировал: «Главным борцом против коррупции в России является наш Президент Владимир Владимирович Путин».

Надо согласиться с тем, что так оно и есть. Еще 3 декабря указом Путина образовано Управление президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Управление занимается аналитическо-правовой работой (контролирует выполнение указов президента, законов в сфере противодействия коррупции и т.д.), отвечает за международное сотрудничество в таких организациях, как ГРЕКО (Группа государств по борьбе с коррупцией), анализирует сведения о доходах и расходах должностных лиц высокого уровня, проводит антикоррупционные проверки. Судя по всему президент ежедневно занимается вопросами деятельности этого специального управления, руководит законотворческой политикой в этой сфере. По инициативе президента решаются вопросы о судьбе мздоимцев из числа высших должностных лиц.

Однако очевидно, что борьбу с коррупцией должна координировать, организовывать и вести специальная правоохранительная структура. Во всех странах, где коррупция была побеждена, главным инструментом в такой борьбе была именно подобная структура. Тем не менее, судя по всему, в ближайшие годы такой структуры не появится и к тому есть ряд причин, обсуждение которых не входит в предмет сегодняшнего разговора. Но если сложно создать такое ведомство, то не следует ли ее полномочия возложить на существующую прокуратуру, ведь прокуратура по закону координатор правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. Однако страх перед тем, что в стране вырос правоохранительный монстр привел к тому, что в 2007 году Федеральным законом № 87-ФЗ от 05.06.2007 года у прокурора

отобрали большинство полномочий в сфере надзора за следствием и передали их непосредственным руководителям следственных органов. Меры по ограничению полномочий прокуроров в этой сфере предпринимались и позже.

Именно эта политика привела к значительному росту злоупотреблений и коррупции в самих правоохранительных органах. На сегодня следователь судьбу уголовного дела решает совместно со своим непосредственным начальником, с которым, извините, пьет водку и ходит в баню, а какой-либо вневедомственный контроль в виде прокурорского надзора здесь фактически отсутствует. Примером тому недавно появившееся дело на руководящих работников столичного главка СК РФ. Взяты под стражу первый заместитель руководителя столичного главка Денис Никандров, начальник службы собственной безопасности этого ведомства Михаил Максименко и его заместитель Александр Ламонов. Они обвиняются в превышении должностных полномочий и получении взяток от представителей криминального сообщества.

Другим примером правоохранительного беспредела в условиях отсутствия элементарного прокурорского надзора является дело задержанного за взятку и злоупотребления руководителем одного из подразделений МВД России Д.В.Захарченко, у которого в ходе обыска изъяты миллиарды рублей.

Как правильно отмечается в последнем годовом докладе уполномоченного по правам человека в РФ, «Самым опасным и драматическим фактором, нивелирующим борьбу с коррупцией и подчас загоняющим эту борьбу в тупик, является коррупционная коррозия самой правоохранительной системы и разного рода надзорных и проверяющих органов. Как следствие – техногенные и иные катастрофы, обвалы производственных конструкций, обрушения зданий, прорыв теплотрасс, аварии на дорогах, отравления недоброкачественной пищей, пожары и многие другие трагедии, приводящие к человеческим жертвам» (см. <https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html>).

Группа депутатов Государственной Думы РФ (Г.А. Зюганов, И.И. Мельников, С.Н. Решульский, Ю.П. Синельщиков, В.Г. Соловьев) еще 31 августа 2015 года внесли в Государственную Думу законопроект, предусматривающий расширение полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве. Законопроектом прокурор наделяется правом принимать решения об отказе в возбуждении уголовного дела, и о возбуждении уголовного дела; принимать к производству и расследовать уголовные дела; давать следователю обязательные письменные указания; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу.

Однако этот весьма необходимый нашему уголовному процессу законопроект уже более года лежит без движения в профильном комитете Госдумы. В действующем VII созыве Думы автор этих строк намерен добиваться расширения полномочий и независимости прокуратуры как наиболее значимого органа борьбы с коррупцией.

## **2. Реализация ст.20 Конвенции ООН против коррупции**

Кардинальным решением проблемы борьбы с коррупцией мог бы стать подготовленный автором этой статьи и внесённым ещё 1 апреля 2014 года группой депутатов (Г.А.Зюганов, А.Д. Куликов, И.И.Мельников, С.П.Обухов, В.Ф. Рашкин, С.Н.Решульский, Ю.П.Синельщиков, В.Г.Соловьёв, А.А. Андреев, А.В. Корниенко) законопроект о реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции ратифицированной законом Российской Федерации от 8 марта 2006 г.№ 40-ФЗ

Статья 20 данной Конвенции предусматривает: «При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.»

Данная статья, как и Конвенция в целом, действует применительно к Российской Федерации в полном объеме. Однако перенести текст Конвенции дословно в одну из статей Уголовного кодекса Российской Федерации невозможно, так как это положение будет противоречить статье 49 Конституции Российской Федерации, закрепившей положение о том, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (презумпция невиновности).

Законопроект предлагает наиболее оптимальный вариант реализации статьи 20 Конвенции путем изменения статей 14 и 140 УПК РФ и других статей этого закона без внесения каких-либо изменений в статью 49 Конституции. Суть его состоит в следующем.

В настоящее время ч.2 статьи 140 УПК РФ предусматривает одно основание для возбуждения уголовного дела – наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Другим таким основанием в соответствии с законопроектом должно стать наличие данных, свидетельствующих о значительном увеличении имущества должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Таким значительным увеличением имущества предполагается признать превышение, составляющее один миллион рублей.

Предполагается, что уголовные дела этой категории будут возбуждаться по инициативе прокурора по тем материалам, которые поступают к нему в соответствии с Законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности и иных лиц их доходам» (об этом см. ниже). В ходе расследования такого дела будут устанавливаться источники приобретения лицом имущества и решаться вопрос о привлечении его в качестве обвиняемого по соответствующим статьям Уголовного кодекса РФ.

### **3. Обеспечение неотвратимости наказания в отношении лиц, обладающих уголовно-правовым иммунитетом**

Процедура привлечения к уголовной ответственности лиц обладающих уголовно-правовым иммунитетом нуждается в совершенствовании. Уголовные дела в отношении депутатов, судей, прокуроров, следователей и других лиц, обладающих таким иммунитетом зачастую расследуются и рассматриваются годами, эти лица скрываются от суда и следователя за границей, а их имущество, подлежащее аресту не удаётся своевременно отыскать и изъять. На борьбу с такими явлениями будет направлен законопроект о внесении изменений в УПК РФ, который автор этих строк предполагает внести в Госдуму до конца 2016 года.

Законопроект предполагает упростить существующий порядок возбуждения уголовных дел и предъявления обвинения в отношении лиц, пользующихся иммунитетом, существенно усилив при этом в законе возможности прокурорского надзора в этой сфере.

Мы намерены предполагать ввести правило, в соответствии с которым возбуждение любого уголовного дела и привлечение специального субъекта в качестве обвиняемого будет производиться при участии Председателя Следственного комитета РФ либо руководителя следственного управления СК РФ по субъекту РФ без согласования с каким-либо органом. Но направление такого дела в суд должно осуществляться не в общем порядке, как это

предусмотрено сейчас в ст. 451 УПК РФ, а после утверждения обвинительного заключения Генеральным прокурором либо прокурором субъекта РФ, в зависимости от должностного положения субъекта. При этом направление уголовного дела в суд в отношении некоторых специальных субъектов предполагается согласовать с соответствующими коллегиальными органами примерно так же как это существует на сегодня в законе применительно к процедуре возбуждения уголовного дела либо привлечения лица в качестве обвиняемого (ст.448 УПК РФ). Такое согласование должно быть при решении вопроса о направлении дела в суд в отношении Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, члена Совета Федерации депутата Государственной Думы, Генерального прокурора РФ, судей всех уровней. С соответствующим представлением обращаться должен прокурор субъекта, либо Генеральный прокурор РФ.

Запутанным является вопрос о том, кто должен направлять представление в Федеральное Собрание, в Конституционный Суд, либо в квалификационную коллегию судей для получения согласия на производство обыска, заключения под стражу специального субъекта и решения иных вопросов лишения (ограничения) иммунитета этого лица. Закон в этой связи в одних случаях называет Генерального прокурора РФ (см. ст. 98 Конституции РФ, п.1 ч.1 ст.448 УПК РФ), в других Председателя СК РФ (см. ст.448, 450 УПК РФ), в третьем случае называется Президент РФ (п.2, 2.1 ч.1 ст.448 УПК РФ). Представляется, что направлять такое представление о лишении неприкосновенности должен Генеральный прокурор РФ, а в случаях, когда речь идет о неприкосновенности самого Генерального прокурора РФ либо Председателя СК РФ, то подписывает представление, как и предусмотрено в законе, Президент РФ. Введение такого правила будет не только унификацией законодательства, но и позволит обеспечить прокурорский надзор за соответствующим процессуальным действием со стороны Генерального прокурора РФ.

Среди ученых и практиков широко обсуждается вопрос о необходимости представления прокурору права расследовать уголовные дела в отношении спецсубъектов. Наши законопроекты предполагают, что прокурор должен иметь право принять к производству любое дело с соответствующей мотивировкой. При этом обязательную прокурорскую последовательность устанавливать нецелесообразно.

#### **4. Создание законодательной базы для использования прокуратурой экономических инструментов и санкций для борьбы с коррупцией**

На заседании Совета по противодействию коррупции при Президенте РФ 26 января 2016 года В.В. Путин сказал: «Важный вопрос- компенсация ущерба, причинённого коррупционерами. По статистике, из 15,5 миллиарда рублей, подлежащих взысканию по делам о коррупции, в прошлом году удалось вернуть только 588 миллионов рублей. Согласитесь, это достаточно скромная сумма.»

Председатель этого Совета С.Б. Иванов на том заседании заявил: «Очевидно, что нужно создавать гражданско-правовые механизмы взыскания сомнительного имущества при его выявлении в ходе расследования коррупционных уголовных дел. Речь идёт о таком имуществе, в отношении которого возникают сомнения в законности приобретения с учётом доходов должностного лица. В случае если будет установлено существенное расхождение между доходами и расходами в период нахождения лица на госслужбе, его увольнение не может служить препятствием для обращения в суд с подобными исками – о возмещении ущерба.»

Однако здесь необходимо заметить, что вопрос этот в законодательстве уже решён. Федеральным законом от 03.12.12 №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, заменяющих государственные должности, и иных лиц их доходам» прокурором предоставлено право обращаться в суд с заявлением об обращении в доход государства имущества

должностного лица, в отношении которого не предоставлено сведений, подтверждающих приобретение этого имущества на законные доходы.

Вместе с тем на сегодня в реализации закона возникают серьёзные трудности, о чём свидетельствует и статистика. В первом полугодии текущего года всеми прокурорами РФ направлено в суд лишь 11 таких заявлений. Проблема в том, что эти иски прокурор может предъявить лишь на основе материалов проверок, которые приводятся в отношении чиновника его начальниками. В сложившейся ситуации необходимо расширить полномочия прокурора с тем, чтобы он предъявлял иски не только по материалам контролирующих структур, но и по материалам собственных прокурорских проверок.

Предполагается, что соответствующий законопроект будет внесен группой депутатов Госдумы (с участием автора этих строк) до конца года после согласования нашей позиции с Генеральной прокуратурой РФ.

Следует отметить в этой связи, что группой депутатов (С.М.Миронов, О.Л.Михеев, О.А.Нилов) 19 февраля 2015 года внесен законопроект, предусматривающий возможность предъявления иска также в отношении такого имущества близких родственников, родственников иной степени родства, а также лиц, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги чиновнику или иному лицу, совершившему коррупционное преступление. Перспектив у такого законопроекта, разумеется, нет, ибо его принятие привело бы к правовому беспределу.

## **5. Контроль за оттоком капитала за рубеж.**

Эта мера будет способствовать сдерживанию коррупции. В 2015 году такой отток хотя и снизился по сравнению с предшествующим годом, однако составил колоссальный показатель 56,9 млрд. долларов США. Заслоном к этому могли бы послужить меры по усилению прокурорского надзора в банковской сфере и сокращению числа банков в стране. На сегодня их 733. По мнению специалистов стране достаточно иметь 5-10 банков.

Прокурору необходимо предоставить право на доступ к банковской тайне. Действующее законодательство предусматривает весьма широкие возможности для доступа к такой тайне самых разных контролирующих органов. Перечень этих органов составляет около 30 наименований. Вместе с тем, Закон «О банках и банковской деятельности» не представляет право прокурорам получать справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан при осуществлении прокурорами их полномочий, предусмотренных Федеральными законами «О прокуратуре Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности и иных лиц их доходам» и другими законами. В целях устранения этого пробела в законодательстве автором настоящей статьи подготовлен соответствующий законопроект который ещё в 25 апреля 2014 года внесён в Государственную Думу группой депутатов (Н.И.Макаров, В.А.Поневежский, Ю.П.Синельщиков, А.Г.Тарнавский). Однако законопроект находится в профильном комитете без движения.

Среди юристов и депутатов высказываются предложения о том, чтобы в целях усиления прокурорского надзора в банковской сфере, в законе «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотреть полномочие прокуратуры осуществлять надзор за исполнением законов Центральным банком Российской Федерации. С такой законодательной инициативой 20 февраля 2015 г. выступили депутаты Е.А.Федоров, А.В.Романов, А.А.Журавлев. Полагаю, что эта новация будет явно лишней. Введение перечня всех органов, в отношении которых прокурор осуществляет надзор, приведет к громоздкости закона. Очевидно, что прокурор призван надзирать за исполнением законов всеми юридическими лицами за исключением разве что Президента РФ и его аппарата, а также Федерального Собрания РФ. Это и должно быть прописано в законе.

## **6. Создание в законодательстве условий, исключаящих коррупцию в самой прокуратуре.**

В этих целях законодатель намерен, прежде всего, поставить прокуратуру в жесткие рамки деятельности. Так, Правительство РФ еще 20 августа 2015 г. внесло в Госдуму соответствующий законопроект с названием «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Законопроект определяет пределы полномочий прокурора по истребованию информации в поднадзорных органах; устанавливает правило о том, что проверку прокурор может проводить лишь в случае, когда соответствующую информацию нельзя получить иным путем; проверка проводится на основании официального решения прокурора либо его заместителя с указанием цели и предмета проверки; устанавливаются сроки проведения проверки (по общему правилу 30 дней); вводится запрет на проведение повторной проверки при отсутствии каких-либо новых обстоятельств. Законопроект прошел первое чтение.

Член Совета Федерации О.А.Казаковцев 6 марта 2015 года внес законопроект, устанавливающий правило о том, что «при осуществлении надзора за исполнением законов, органы прокуратуры не проводят контрольно-надзорные мероприятия, если это отнесено к компетенции уполномоченных государственных или муниципальных органов». Законопроект несостоятелен, так как все надзорные мероприятия прокуратуры проводятся в тех сферах и органах, в отношении которых в той или иной форме осуществляется ведомственный, либо вневедомственный контроль.

Ряд законопроектов предполагают усиление антикоррупционных требований к самим прокурорским кадрам.

Так, законопроект, внесенный 12 января 2016 г. В.В. Жириновским, А.Н. Диденко, Я.Е. Ниловым предполагает установить весьма сомнительное правило: супруги и совершеннолетние дети лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью и (или) участвовать в управлении хозяйствующим субъектом».

Правительством РФ 31 августа 2016 года внесен разумный законопроект, которым предусматривается дополнить федеральный закон «О прокуратуре РФ» положениями о включении сведений о лицах, уволенных из прокуратуры в связи с утратой доверия, в специально сформированный для этих целей реестр.

Законодательным Собранием Камчатского края 23 марта 2016 г. внесен небесспорный законопроект, которым предлагается дополнить Закон «О прокуратуре Российской Федерации» положениями, в соответствии с которыми граждане не могут быть приняты на службу в органы прокуратуры в случае, если они признаны банкротом в связи с неспособностью удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, и в течение пяти лет с даты завершения в отношении гражданина процедуры реализации имущества или прекращения производства по делу о банкротстве.

Заканчивая анализ внесенных и готовящихся к внесению в Госдуму законопроектов о прокуратуре, посвященных борьбе с коррупцией, приглашаю присутствующих к сотрудничеству в этой сфере с депутатами Государственной Думы на благо укрепления законности в стране и повышения роли прокуратуры.

**Первый заместитель Председателя комитета  
Государственной Думы по  
Государственному строительству  
и законодательству**

**Ю.П.Синельщиков**