

Юрий Петрович СИНЕЛЬЩИКОВ

Депутат Государственной Думы РФ,

кандидат юридических наук,

заслуженный юрист РФ, доцент

**Развитие законодательства о прокуратуре
в сфере борьбы с коррупцией**

Поступающие в Государственную Думу сообщения о злоупотреблениях чиновников чаще всего перенаправляются депутатами в прокуратуру. Надежда народных избранников на то, что там материал найдет правильное разрешение, основана на уверенности, что в этом органе работают наиболее квалифицированные, ответственные и честные специалисты, вооруженные необходимым набором правовых средств. О том, что набор этот неполноценный, депутаты обычно с разочарованием узнают из уст автора этих строк в ходе обсуждения очередного законопроекта о прокуратуре. Но решать проблему совершенствования прокурорской деятельности парламентское большинство последние годы отказывалось, полагая, что это можно сделать потом. И вот это «потом», по-моему, наступило: избрана Государственная Дума VIII созыва, состав которой обновился почти наполовину. Наверняка изменятся и подходы к вопросу о роли и месте прокурора в борьбе с коррупцией.

Попытаюсь сформулировать основные направления, по которым, вероятно, будет развиваться эта сфера законодательства в VIII созыве Государственной Думы Российской Федерации (2021-2026 гг.).

1. Расширение полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве.

В 2007 году и в последующие годы законодатель расширил полномочия органов расследования и создал некоторые новые органы

уголовного преследования (начальник подразделения дознания, следователь-криминалист), существенно урезав при этом полномочия прокурора.

Изучение материалов Государственной Думы, относящихся к принятию известного Закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ, показало, что Закон был принят поспешно. Этому решению не предшествовали какие-либо суждения в печати либо в научном сообществе. Остановлюсь на стенограммах пленарных заседаний Государственной Думы в марте-мае 2007 года, на которых обсуждался законопроект.

Докладчиком в первом чтении выступил депутат А.Н.Волков, в прошлом - начальник УВД Амурской, а позже Курской области. Вот его слова: «Действующий в нашей стране прокурорский надзор не имеет аналогов в мировой практике правоохранительной деятельности. Он содержит в себе функции надзора и государственного контроля, уголовного преследования и поддержания обвинения в суде, административной юрисдикции, обеспечения исполнения судебных решений и судебного надзора. Действительно, такие всеобъемлющие задачи под силу только Всевышнему... По нашему мнению, эти функции несовместимы, а их концентрация создает условия для многочисленных нарушений прав граждан и юридических лиц. Часть статей УПК, которые данным законопроектом предлагается исключить, избыточны для прокуратуры, очень затратны, при их исполнении, строго говоря, их просто невозможно исполнить (если было бы время, я привел бы некоторые примеры), либо они обременительны для граждан и коррупционны. Мы предлагаем освободить прокурора от ряда уголовно-процессуальных действий...»¹.

Разумеется, в зале были слышны и иные мнения. Возражали В.И.Илюхин, А.Е.Хинштейн, С.П.Горячева, Н.Н.Езерский, А.Н.Савельев и

¹ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы № 219 от 23.03.2007

другие депутаты, представлявшие разные парламентские фракции. Однако противники таких «перемен» оказались в меньшинстве. В первом, втором и третьем чтении законопроект набирал по 70% депутатских голосов. Нельзя не отметить, что при принятии решения лишили слова саму прокуратуру. Руководство Генеральной прокуратуры даже не пригласили на заседание Думы.

Происшедшие изменения привели к тому, что положение дел с законностью заметно ухудшилось. Это подтверждается опубликованными за последние годы многочисленными публикациями и исследованиями². В связи с этим, в печати все настойчивее звучат призывы вернуть все или почти все имевшиеся у прокурора полномочия в этой сфере.

Ранее, в VI и VII созыве Государственной Думы, автором этой статьи уже вносились законопроекты о расширении прокурорских полномочий на досудебной стадии уголовного процесса, однако, к сожалению, оба были отклонены.

Группой депутатов VIII созыва Государственной Думы (с участием автора статьи) подготовлен новый вариант законопроекта, который предполагает наделение прокурора целым рядом дополнительных полномочий в сфере надзора за предварительным расследованием. По законопроекту прокурору возвращается право возбуждения уголовного дела. Мировая практика однозначно свидетельствует о неразрывности связи правового статуса прокурора с правом возбуждения производства по уголовному делу. Прокурору также представляется право внесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по любым сообщениям о преступлении. Предусматривается право прокурора принимать к производству и расследовать уголовные дела. Однако такое

² См., например, Синельщиков Ю.П. Перспективы развития законодательства о прокуратуре в сфере досудебного уголовного процесса. Законность. М., 2015, № 10. С. 6-9

полномочие предполагается распространить не на все дела и даже не на какую-то конкретную категорию дел. Прокурор будет принимать к производству и расследовать дела при отводе следователя, дознавателя в порядке ст. 67 УПК РФ, а также в случае, когда эти лица отстранены от дальнейшего расследования ввиду допущенных нарушений УПК РФ и при невозможности заменить их иным лицом, осуществляющим расследование. При этом число таких уголовных дел будет невелико, а специальной функцией расследования прокурор наделяться не будет. Он приобретет полномочия по расследованию уголовных дел как инструмент надзора на досудебной стадии уголовного процесса.

По законопроекту прокурор приобретает право давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые обязательны для следователя и руководителя следственного органа; утверждать постановление следователя, дознавателя на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя; разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, а также их самоотводы; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу.

Расширение прокурорских полномочий позволит, во-первых, повысить эффективность надзора за расследованием, а во-вторых, станет значимым препятствием для корыстных злоупотреблений самих следователей и дознавателей.

2. Придание прокуратуре статуса специального органа борьбы с коррупцией.

Принятая Советом Европы в 1999 году «Уголовно-правовая конвенция о коррупции» постановила учредить специальные органы для борьбы с коррупцией, обладающие особым статусом и наделенные значительными полномочиями (ст. 20)³. Такие органы в виде постоянно действующих комиссий образованы в Конгрессе США, парламентах Великобритании, Канады, Франции, Италии. В Сингапуре таким специализированным органом является Бюро по расследованию случаев коррупции, в Украине учреждено Национальное антикоррупционное бюро. Аналогичный институт, по мнению специалистов, необходимо создать в России.

Противодействие коррупции в Российской Федерации контролируется и координируется главой государства. Указом Президента от 03.12.2013 года № 878 создано Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции⁴. Распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 16 мая 2014 года № 674 «Об экспертном совете при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» утверждено Положение об этом совете. Основным совещательным государственным органом по антикоррупционным вопросам является Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции⁵. Образована Комиссия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти,

³ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, <https://sudrf.cntd.ru/document/901788603>, дата обращения 20.10.2021

⁴ Указ Президента РФ от 03.12.2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», <http://www.kremlin.ru/acts/bank/37831/page/1>, дата обращения 10.10.2021

⁵ Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» от 19 мая 2008 г. № 815, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27498>, дата обращения 20.10.2021

иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции⁶.

Однако на сегодня в Российской Федерации нет федерального органа власти, на который были бы возложены полномочия по координации всех органов (как исполнительных, так и правоохранительных), ведущих работу по противодействию коррупции. Президент РФ не может объять все сферы этой деятельности, не только в связи с ее многогранностью, но и из-за отсутствия у него соответствующих полномочий в сфере уголовного судопроизводства.

Борьбу с коррупцией должна координировать, организовывать и вести специальная правоохранительная структура. Но если сложно создать такое ведомство, то его полномочия разумно возложить на существующую прокуратуру. Ведь именно прокуратура на протяжении всей ее советской и постсоветской истории наиболее последовательно вела борьбу за единую законность в стране. В этой борьбе для прокуроров и следователей прокуратуры не было никаких авторитетов и неприкасаемых, мздоимцы-чиновники всегда доходили до скамьи подсудимых, кто бы им не потворствовал.

Российский законодатель должен объявить именно прокуратуру организатором борьбы с коррупцией. На сегодня координационные полномочия прокуроров распространяются лишь на правоохранительные ведомства. Они не касаются других контролирующих органов (ФНС, Пенсионный фонд, Росреестр, Росфинмониторинг и др.), а также иных государственных структур. Фракция КПРФ в Государственной Думе разрабатывает соответствующий законопроект.

⁶ Распоряжение Президента РФ от 22.07.2010 г. № 489-рп «О Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции», <http://www.kremlin.ru/acts/bank/31464>, дата обращения 20.10.2021

3. Представление прокурору права применения статьи 20 Конвенции ООН против коррупции.

В ст. 20 ООН против коррупции «Незаконное обогащение» указано, что «при условии соблюдения 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».

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в полном объеме без каких-либо изъятий. Однако большинство юристов высказывает сомнение по поводу возможности введения в Уголовный кодекс РФ положений ст. 20 Конвенции, как это существует в ряде стран. При этом отмечается, что при решении вопроса следует исходить из положений ч. 2 ст. 49 Конституции РФ, где указано, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. На этом основании предыдущими созывами Государственной Думы было отклонено 6 законопроектов, посвященных реализации ст. 20 этой Конвенции.

Среди юристов существует и иная позиция. Так, профессор О.В.Дамаскин и А.Н.Волков полагают, что провозглашенная в нашей Конституции презумпция невиновности в отношении государственных служащих имеет определенные ограничения. По их мнению, имеется достаточная правовая основа для признания в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконного обогащения, то есть значительного увеличения активов публичного

должностного лица, превышающего его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать⁷.

По нашему мнению, наиболее приемлемой возможностью реализации ст. 20 Конвенции является проведение доследственной проверки и введение нового основания для возбуждения уголовного дела, когда должностное лицо не может обосновать причины значительного превышения его активов по сравнению с его законными доходами.

Профессор В.М.Быков в статье «Препятствует ли принцип презумпции невиновности борьбе с коррупцией» правильно отмечает: «Презумпция невиновности – это не какое-то абстрактное понятие. В уголовном судопроизводстве оно начинает реально и конкретно действовать только с появлением в уголовном деле процессуальной фигуры подозреваемого или обвиняемого. Этот принцип совершенно не препятствует проведению соответствующих проверок компетентными органами относительно законности получения тех или иных доходов должностного лица в целях выявления факторов незаконного обогащения. Кроме того, в УПК РФ может быть определен особый порядок возбуждения уголовных дел рассматриваемой категории»⁸.

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 могло бы стать наличие данных, свидетельствующих о значительном увеличении активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Поводом для возбуждения дела в этом случае явилось

⁷ Дамаскин О.В., Волков А.Н. Актуальные вопросы законодательного обеспечения ответственности государственных служащих за незаконное обогащение. Современное право, 2012 г, № 4. С. 37-38

⁸ Быков, В. М. Препятствует ли принцип презумпции невиновности борьбе с коррупцией? Юстиция, 2011 г., № 11. С. 35

бы постановление прокурора о направлении в орган предварительного расследования материалов, содержащих сведения о значительном увеличении имущества должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Представление такого права прокурору обусловлено тем, что в соответствии с упомянутым законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ, материалы контроля, свидетельствующие о несоответствии расходов должностного лица его доходам, поступают именно в органы прокуратуры.

При этом, разумеется, необходимо будет внести в часть 2 статьи 14 УПК РФ изменения, связанные с исключением подозреваемого из круга лиц, на которые распространяется презумпция невиновности. Это не противоречит ни статье 49 Конституции РФ (которая говорит о презумпции невиновности лишь в отношении обвиняемого), ни духу действующего Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации⁹.

Автором настоящей статьи готовится законопроект по данной проблеме, который будет внесен в 2022 году.

4. Предоставление прокурору доступа к банковской тайне.

На сегодня назрела, если не сказать перезрела, потребность наделить прокурора полномочием по получению в банках и кредитных организациях справок по операциям и счетам юридических лиц и граждан. Перечень государственных органов, имеющих доступ к банковской тайне, составляет два десятка наименований от Счетной палаты и налоговых органов до судебных приставов и нотариусов.

Законопроект о внесении соответствующих изменений в Закон о банках и банковской деятельности бы внесен фракцией КПРФ в Государственную Думу еще в апреле 2014 года. После долгих проволочек в

⁹ Синельщиков Ю.П. О путях реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике. Законность. М., 2014 г., № 2. С. 5-9

комитете по финансовому рынку лишь весной 2018 года он был отклонен на пленарном заседании думским большинством.

В том же 2018 году мы внесли новый законопроект по этой проблеме. Он вновь оказался в комитете по финансовому рынку, хотя на этот раз мы предлагали внести изменения, прежде всего, в закон о прокуратуре, который, как известно, находится в ведении думского комитета по безопасности. В комитете по финансовому рынку законопроект, конечно же, вновь получил отрицательную оценку, ввиду мощного банковского лобби, которое имеет сильное влияние на членов комитета.

В 2020 году при рассмотрении Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» депутаты Н.В.Коломейцев и Ю.П.Синельщиков внесли к нему поправку, предусматривающую право прокурора «в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона... запрашивать в кредитной организации справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц»¹⁰. Поправка была отклонена думским большинством.

В каких случаях у прокурора возникает потребность в таких антикоррупционных полномочиях?

- В соответствии с частью 2 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов органами контроля и их должностными лицами. К числу таких поднадзорных прокуратуре органов относятся и те, кому законом предоставлен доступ к банковской тайне - это налоговые органы, Пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования, таможенные органы, служба судебных приставов и др.

¹⁰ П. 11 Таблицы поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024646-7>, дата обращения 20.10.2021

▪ При поступлении к прокурору информации о недостоверности деклараций чиновников о доходах прокуроры в силу ч. 1 ст. 22 Закона «О прокуратуре РФ» проводят соответствующие проверки. В соответствии со статьями 16, 17, ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в случае, если в ходе осуществления контроля за расходами должностного лица выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов данного лица, а также расходов его супруги и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, направляются в органы прокуратуры Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации активов, в отношении которых должностным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

Указанные полномочия необходимы прокурору также для борьбы с незаконным оттоком капитала за границу. Кстати, чистый отток капитала из России по итогам января-сентября 2021 года составил \$ 59 млрд., увеличившись на 48 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года¹¹.

Очевидно, что проблема разрешится уже к моменту опубликования этого нашего сообщения. Президент России В.В.Путин подписал указ, утверждающий национальный план противодействия коррупции на 2021-2024 гг. в нем содержится поручение: «Генеральной прокуратуре РФ с участием Центрального банка РФ подготовить предложения по совершенствованию правового регулирования вопросов, касающихся

¹¹ Чистый отток капитала из России значительно увеличился, <https://www.rosbalt.ru/business/2021/10/12/1925697.html>, дата обращения 20.10.2021

получения прокурорами сведений, составляющих банковскую тайну, при реализации их полномочий в сфере противодействия коррупции»¹².

Решение названных проблем, касающихся прокуратуры, позволит России минимизировать уровень коррупции, снизить ее порог до уровня, когда она теряет характер явления, представляющего реальную угрозу национальной безопасности, и перестает определять облик власти и сущность государства¹³.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы», <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47119/page/1>, дата обращения 20.10.2021

¹³ Подробнее о месте прокуратуры в сфере борьбы с коррупцией см. Синельщиков Ю.П. Коррупция в России: история, состояние, причины, меры борьбы. Москва, 2017. 92 с.