КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ -

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ

Ю.В. ЕГОРОВ

Егоров Юрий Васильевич, начальник отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Липецкой области.

В статье обосновывается позиция автора о том, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией является самостоятельной функцией российской прокуратуры.

Ключевые слова: координация, коррупция, функция прокуратуры, прокуратура.

Coordination of activities of lawenforcement authorities on combating corruption as a standalone function of the public prosecutor's office

Yu.V. Yegorov

The article explains the author's position that the coordination of law enforcement agencies to fight against corruption is an independent function of the Russian prosecutor's office.

Key words: coordination, corruption, function prosecutors, prosecutors.

**В новейшей истории возникновение (а точнее сказать - восстановление) такой функции российской прокуратуры, как координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, связано с принятием в 1995 г. в новой редакции Закона о прокуратуре** <1>**.**

--------------------------------

<1> См.: Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Важное значение этой функции признается как практиками, так и ведущими учеными-правоведами. Проведение судебной и административной реформы, изменения уголовно-процессуального законодательства повлекли активизацию обсуждения профессионалами как необходимости развития теоретических основ координации правоохранительной деятельности <2>, так и перспективы практического изменения координационной функции прокуратуры <3>.

--------------------------------

<2> См., напр.: Рябцев В.П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2007. N 2(2). С. 67 - 71.

<3> См.: Зарубин В. Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // Законность. 2013. N 9. С. 21 - 26.

Важная веха в развитии института координации - принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - Закон о противодействии коррупции), в ч. 6 ст. 5 которого координация деятельности органов внутренних дел РФ, федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией возложена на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров.

Как отмечает Ф. Кобзарев, "можно сделать вывод о существенном расширении предмета координации, осуществляемой прокуратурой в сфере преодоления коррупции по сравнению с другими направлениями борьбы с криминальными явлениями" <4>.

--------------------------------

<4> Кобзарев Ф.М. Об особенностях и проблемах организации координационной деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. N 3. С. 21 - 26.

Более того, представляется обоснованным отнесение этого вида координации к самостоятельной функции прокуратуры. Законом о противодействии коррупции установлено понятие коррупции: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение тех же деяний от имени или в интересах юридического лица.

Как уже неоднократно отмечалось в юридической литературе <5>, по существу, приведенное определение коррупции (первая его часть) дано через перечисление уголовно наказуемых деяний, предусмотренных ст. ст. 285, 286, 291, 290, 201, 204 УК РФ, а также статьями, устанавливающими ответственность за корыстные преступления, совершенные с использованием служебного положения (например, ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160, ст. 292 УК и др.).

--------------------------------

<5> См., напр.: Овчинников О.А., Тришкин С.В. Научный подход к вопросам правовой организации статистического наблюдения за состоянием коррупционной преступности в России // Российский следователь. 2012. N 2. С. 32 - 37; Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 9; Попов М.Ю. Коррупция как форма элитной девиации // Общество и право. 2009. N 5. С. 49 - 54.

Не вдаваясь в оценку корректности этого легального определения коррупции, обратим внимание на тот факт, что его вторая часть под коррупцией понимает "совершение тех же деяний от имени или в интересах юридического лица". Системный анализ правовых норм позволяет утверждать, что вторая часть рассматриваемого определения раскрывает понятие коррупции через административное правонарушение, ответственность за которое установлена ст. 19.28 КоАП. В противном случае у законодателя не было основания формулировать двухэлементное определение коррупции, поскольку совершение указанных деяний от имени или в интересах кого бы то ни было (в том числе от имени или в интересах юридического лица) является в силу ст. 73 УПК РФ обстоятельствами, подлежащими доказыванию, а также в некоторых случаях - конструктивным элементом соответствующих составов преступлений. Например, ст. 290 УК устанавливает ответственность за получение взятки, в частности, за совершение как законных, так и незаконных действий в пользу представляемых взяткодателем лиц; ч. 3 ст. 159 УК устанавливает ответственность за совершенное с использованием служебного положения хищение, под которым, в свою очередь, согласно примечанию к ст. 158 УК подразумеваются совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества.

Совершенно очевидно и то, что Закон о противодействии коррупции, принятый во исполнение международных обязательств РФ, учитывал положения Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, ратифицированной Федеральным законом от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции". Согласно ст. 26 Конвенции каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией. При условии соблюдения правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной. Возложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления. Каждое государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с этой статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции.

Следовательно, в рамках своей правовой системы, не предусматривающей уголовной ответственности для юридических лиц, Российская Федерация пошла по пути разграничения ответственности за коррупцию для физических и юридических лиц, что нашло свое отражение в рассматриваемом понятии.

Исходя из изложенного "борьба с коррупцией" напрямую не соотносится с "борьбой с преступностью" как часть и целое. Они соотносятся только в той части, в которой под коррупцией понимаются уголовно наказуемые деяния.

Анализ понятия "борьба с коррупцией", закрепленного в ст. 1 Закона о противодействии коррупции, также свидетельствует о его неидентичности термину "борьба с коррупционными преступлениями". Это следует прежде всего из самого определения, согласно которому борьба с коррупцией включает в себя деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений. Несмотря на то что понятия "коррупционное правонарушение" этот закон не содержит, анализ отдельных его правовых норм позволяет сделать вывод о том, что оно также не отождествляется законодателем с преступлениями. К примеру, ст. 13 Закона о противодействии коррупции устанавливает, что граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность.

Таким образом, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, осуществляемая в соответствии с ч. 6 ст. 5 Закона о противодействии коррупции Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами, не идентична по своему содержанию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, осуществляемой на основании ст. 8 Закона о прокуратуре.

Об этом же свидетельствует и анализ структуры координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. По сути, координация носит единый, целостный характер. То есть прокуроры не могут осуществлять координацию борьбы с уголовно ненаказуемой коррупцией отдельно от координации борьбы с коррупционной преступностью. Это следует из характеристики участников координационной деятельности, которыми в силу закона являются правоохранительные органы. Здесь представляются важными два момента. Во-первых, несмотря на отсутствие нормативно закрепленного понятия "правоохранительные органы", наукой выработана позиция, согласно которой таковыми являются государственные органы, реализующие функции борьбы с преступностью <6>. Во-вторых, участники координации не теряют своих функций в процессе согласованной деятельности, равно как и не приобретают новых, не установленных соответствующими нормативными правовыми актами <7>. Соответственно, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с уголовно ненаказуемой коррупцией может осуществляться только посредством консолидированной реализации их функций по борьбе с преступностью.

--------------------------------

<6> См., напр.: Капинус О.С., Жубрин Р.В. Реализация правоохранительной функции Российского государства в деятельности государственных органов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. N 1(39). С. 4 - 10.

<7> См., напр.: Коробейников Б.В. О некоторых функциях прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. N 4(36). С. 11 - 18.

На примере организации работы в Липецкой области по выявлению административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП, это выглядело следующим образом.

Специфика названной статьи КоАП состоит в том, что в большинстве случаев выявление административного правонарушения, ответственность за совершение которого ею установлена, возможно лишь по результатам проведения оперативно-розыскных мероприятий. Вместе с тем действующим законодательством об оперативно-розыскной деятельности (далее - ОРД) возможность ее осуществления для выявления административных правонарушений не предусмотрена. Соответственно, для того чтобы прокурор выявил такое административно наказуемое деяние, что вполне очевидно, необходима реализация в установленном порядке материалов ОРД. Исходя из этой позиции, реализуя координационную функцию в предусмотренных п. 6 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью <8> формах, прокуратурой области были получены сведения о делах оперативного учета, материалах доследственных проверок, уголовных делах по фактам совершения коррупционных преступлений от имени или в интересах юридических лиц; проведены совместные семинары; выработаны мероприятия, направленные на проведение оперативными подразделениями целенаправленной работы про выявлению таких преступлений, а также на качественное проведение следственных действий по формированию соответствующей доказательной базы, которые рассмотрены на координационных совещаниях как областного, так и районного уровней. Полностью соглашаясь с позицией В. Рябцева о недопустимости формализма координационных совещаний <9>, отметим, что пункт постановления координационного совещания "принять меры к выявлению преступлений", который в другой ситуации носил бы явно формальный характер, в рассматриваемом случае оказал положительное влияние, поскольку обозначал проблему, когда оперативные подразделения не проводили именно целенаправленную работу по выявлению преступлений, совершаемых от имени или в интересах юридических лиц. В результате за последние полгода выявлено несколько таких преступлений, а 5 юридических лиц привлечены к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП по инициативе прокуроров. Ранее такой практики не было в связи с тем, что соответствующие преступления не выявлялись.

--------------------------------

<8> Утверждено Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. N 567.

<9> См.: Рябцев В.П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2007. N 2(2). С. 69.

Отвлекаясь от темы координации, отметим, что все эти случаи активно освещались в средствах массовой информации, а также на встречах работников прокуратуры, в том числе прокурора области, с представителями предпринимательского сообщества в Липецкой торгово-промышленной палате. Кроме того, с учетом миллионных сумм наложенных штрафов исполнение постановлений мировых судей находится на контроле в аппарате прокуратуры области.