

УДК 343.163(477)

Клименко В. Ф.

НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОДНА ИЗ ФУНКЦИЙ И СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Государственные органы о которых будет идти речь ниже и которые уполномочены вести борьбу с преступностью, в том числе с организованной, и коррупцией не достигли должного уровня и качества в этом виде государственной деятельности. В соответствии со ст. 121 Конституции Украины [1] и ст. ст. 5, 10, 19-25 Закона Украины «О прокуратуре» [2] на органы прокуратуры возложены функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией, а также осуществление прокурорского надзора по соблюдению соответствующего законодательства. Применительно к проблеме исследования под функциями понимается работа, производимая органом, организмом..., обязанность, круг деятельности [3, с. 658]. Следовательно, исходя из содержания выше приведенных правовых норм прокуратура, как орган, занимающийся одним из видов государственной деятельности отвечает перед государством и народом Украины за состояние борьбы с преступностью вообще и коррупцией в частности, что также вытекает из требований ст. 26 Закона Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» [4], ст. 17 Закона Украины «О борьбе с коррупцией» (далее Закон) [5]. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о борьбе с коррупцией в теории и практике рассматривается не только как функция и способ противодействия коррупции, но и как отрасль (вид) прокурорско-надзорной деятельности. Для успешной реализации рассматриваемого вида деятельности необходимо иметь твердые знания: нормативно-правовой базы; о субъектах коррупционных правонарушений; понятия и содержания коррупции и коррупционных действий и других правонарушений, связанных с коррупцией; об органах, ведущих борьбу с коррупцией: критериев разграничения видов коррупционных правонарушений и ответственности за их совершение; методики проведения прокурорских проверок; формы, содержания актов прокурорского реагирования и требований, предъявляемых к этим актам. Исследуем каждую из перечисленных позиций.

Рассматривая вопрос о нормативно-правовой базе прокурорско-надзорной деятельности соблюдения законодательства о борьбе с коррупцией необходимо учитывать, что основными и руководящими правовыми актами в данной отрасли являются: Конституция Украины; Законы Украины «О прокуратуре»; «О борьбе с коррупцией»; «Об информации»; «О государственной службе»; «О предпринимательстве»; «О местном самоуправлении»; Указы Президента Украины «О национальной программе борьбы с коррупцией» № 319 от 24 апреля 1997 года; «О неотложных дополнительных мерах по усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией на 1988 – 2005 годы» №621 от 24 апреля 1998 года; Концеп-

НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОДНА ИЗ ФУНКЦИЙ И СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

ция борьбы с коррупцией на 1998 – 2005 годы утвержденная Указом Президента Украины №367/98 от 24 апреля 1998 года; Национальная программа борьбы с коррупцией, утвержденная Указом Президента Украины №3119/97 от 10 апреля 1997 года; соответствующие нормы Уголовного и Уголовно-процессуального законодательства; гражданского и гражданско-процессуального законодательства; законодательства о труде; законодательства об административных правонарушениях и о административном судопроизводстве. В своей деятельности по рассматриваемой проблеме работники прокуратуры должны руководствоваться так же разъяснениями постановления Пленума Верховного Суда Украины «О практике рассмотрения судами дел о коррупционных действиях и других правонарушениях, связанных с коррупцией» №13 от 25 сентября 1998 года, приказов Генерального прокурора Украины: «Об организации работы и контроле исполнения в органах прокуратуры Украины» №1 от 19 января 2004 года; «Об организации аналитической и методической работы в органах прокуратуры» №1/1 от 19 января 2004 года; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов специальными подразделениями и другими государственными органами ведущими борьбу с организованной преступностью» №4/2 от 28 октября 2002 года; «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере борьбы с коррупцией» №10гн от 7 мая 2004 года.

Закон (ч. 1 ст. 1) закрепляет понятие коррупции, как деятельность лиц, уполномоченных на исполнение функций государства, направленных на противоправное использование данных им полномочий для получения материальных благ, услуг, льгот и других преимуществ. Там же предусмотрено два вида коррупционных действий: а) незаконное получение лицом, уполномоченным на исполнение функций государства в связи с исполнением этих функций материальных благ, услуг, льгот или иных преимуществ, в том числе принятие или получение предметов (услуг) путем их приобретения по цене (тарифам), которая является естественно низшей от её фактической (действительной) стоимости; б) получение лицом, уполномоченным на исполнение функций государства кредитов или займов, приобретения ценных бумаг, недвижимости или иного имущества с использованием при этом льгот или преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством. Квалифицирующими признаками первой группы коррупционных действий являются наличие связи между получением материальных и нематериальных благ и непосредственным исполнением лицом своих служебных функций. Вторая группа коррупционных действий характеризуется такими квалифицирующими признаками как: -конкретным правонарушением в виде кредитов, займов, ценных бумаг, недвижимости и другого имущества; - определенным способом получения благ путем использования льгот или преимуществ не предусмотренных действующим законодательством; -противоправностью приобретения специальных видов преимуществ в зависимости от того предусмотрены ли они в законодательстве или предусмотрены для иных категорий лиц; -закреплением получения определенных благ хотя и не в связи с непосредственным исполнением лицом своих служебных обязанностей, но возможностью осуществления, благодаря авторитету должности. Рассматриваемые коррупционные действия в зависимости от характера и условий

совершения с учетом содержания ст. ст.1, 3, 7, 8 Закона, при отсутствии состава преступления, влекут меры административного воздействия. Закон содержит так же исчерпывающий перечень иных правонарушений, связанных с коррупцией: нарушения специальных ограничений для государственных служащих и других лиц, уполномоченных для выполнения функций государства, направленных на предупреждение коррупции (ст. 5 Закона); нарушение требований финансового контроля (ст. 6 Закона); непринятие мер по борьбе с коррупцией со стороны руководителей (ст. 10 Закона); умышленное неисполнение своих обязанностей по борьбе с коррупцией (ст. 11 Закона). В административном порядке за совершение коррупционных действий привлекаются лица в действиях которых нет состава преступления и которые совершили иные правонарушения связанные с коррупцией.

Субъектами коррупционных правонарушений, несущих ответственность за совершение коррупционных действий и иных правонарушений связанных с коррупцией являются лица уполномоченные на исполнение функций государства: государственные служащие; депутаты всех уровней; должностные лица органов местного самоуправления; военнослужащие (кроме тех, которые проходят срочную службу), которые в соответствии с действующим законодательством несут ответственность за административные правонарушения на основании положений дисциплинарных уставов (ч.2 ст.3 Закона). Ответственность за коррупционные действия по отдельным нормам закона могут нести лишь специальные субъекты, правовой статус которых закреплен в Законах Украины «О государственной службе», «О статусе народного депутата Украины», «О Конституционном Суде Украины», «О статусе судей», «О судостроительстве Украины», «О прокуратуре», «О милиции», «О нотариате», «Об органах регистрации актов гражданского состояния» и другие, а также военнослужащие, проходящие службу на должностях органов управления воинскими формированиями.

В ходе подготовки и проведения прокурорской проверки соблюдения Закона Украины «О борьбе с коррупцией» необходимо иметь в виду, что указанный закон закрепил ведомства непосредственно ведущие борьбу с коррупцией: органы прокуратуры Украины; Министерство внутренних дел Украины; налоговая милиция; Служба безопасности Украины; подразделения Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, а также иные органы и подразделения, которые создаются для борьбы с коррупцией в соответствии с действующим законодательством (ст. 4 Закона).

Вопрос о видах и сроках привлечения к ответственности за совершение коррупционных действий является одним из важных при подготовке и проведении прокурорской проверки.

Органы прокуратуры, а также иные органы и должностные лица, ведущие борьбу с коррупцией (ст. 4 Закона) испытывают трудности в правоприменении рассматриваемого Закона поскольку в нем отсутствуют, а должны быть закреплены, точно сформулированные понятия: «коррупция»; «коррупционное правонарушение»; «коррупционное деяние». При наличии вышеупомянутых категорий было бы легче выработать критерии разграничения видов правонарушений и ответственности за их совершение. Прокурорско-надзорная, следственная и судебная практика

НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОДНА ИЗ ФУНКЦИЙ И СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

показывает, что за одни и те же деяния лица, уполномоченные на выполнение функций государства в одних случаях несут административную ответственность, а в других – уголовную. Это лишний раз подтверждает, что в Законе четко не определены условия и основания видов ответственности за совершение коррупционных действий. А поэтому необходимо предусмотреть разграничение коррупционных деяний, которые наказуемы в уголовном порядке, от тех, которые подлежат наказанию в административном. Думается, что одним из таких основных критериев может быть ценовая стоимость вознаграждения.

При осуществлении прокурорского надзора в данной отрасли, и в частности, законности составления протоколов о совершении коррупционного деяния или иного правонарушения, связанного с коррупцией при наличии к этому оснований или умышленного не представления в суд протокола о совершении коррупционного деяния или иного правонарушения, связанного с коррупцией, лицом на которое возложены эти обязанности или составление самим прокурором такого протокола по результатам прокурорской проверки следует обратить внимание на малозначительность правонарушения с освобождением от ответственности. Проблема состоит в том, что Закон и Кодекс Украины об административных правонарушениях не содержат понятия «малозначительности коррупционного правонарушения». Суды, при применении ст. 22 КоАП в каждом конкретном случае дают оценку малозначительности по своему усмотрению порой без учета наличия или отсутствия у правонарушителя устойчивых антиобщественных установок, отсутствия большой общественной опасности, существенного вреда общественным, государственным интересам, правам и свободам человека и гражданина. Эти признаки необходимо закрепить в вышеназванных законах тогда и суду и прокурору будет легче решать эти вопросы в правоприменительной практике, освободив их от ненужной формальной процедуры. Среди административных взысканий основным видом является штраф от 15 до 100 необлагаемых минимумов доходов граждан (ст. ст. 7-11 Закона) в порядке, предусмотренном Кодексом Украины об административных правонарушениях. В соответствии с трудовым законодательством вопрос об увольнении правонарушителя с работы или иное отстранение его от исполнения функций государства решается в дисциплинарном порядке соответствующим органом и руководителем. Гражданско-правовая ответственность применяется в виде возмещения вреда, отмены неправомерных актов и решений, а также восстановления прав юридических и физических лиц (ст. ст. 14-15 Закона).

Ст. 38 Кодекса Украины об административных правонарушениях предусматривает, что административное взыскание может быть применено к виновному лицу не позднее 2-х месяцев со дня совершения коррупционного правонарушения, а в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лиц признаков коррупционного правонарушения, административное взыскание может быть применено не позднее 1 месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращении.

Одной из важных задач прокурора при организации надзора по рассматриваемому вопросу, кроме вопросов о привлечении виновных к ответственности, является принятие мер по возмещению вреда, причиненного коррупционными

действиями. Основными нормативными актами при подготовке прокурором соответствующего искового заявления являются: Конституция Украины, как закон прямого действия; Гражданский кодекс Украины – ст. ст. 215, 216, 228, Гражданский процессуальный кодекс Украины – ст. ст. 118-120; Хозяйственный кодекс Украины – ст. 2; Хозяйственный процессуальный кодекс Украины – ст. ст. 54-57; Уголовно-процессуальный кодекс Украины – ст. 28; Кодекс законов о труде – ст. ст. 130, 134.

Название и содержание исковых заявлений вытекают из сущности ч. 3 ст. 1; п «б», ч. 2 ст. 1; ч. 1, 2 ст. 13; ст. 14 Закона.

Производство прокурорской проверки в поднадзорных учреждениях, предприятиях и организациях является наиболее эффективным способом противодействия коррупции. Проверка исполнения Закона Украины «О борьбе с коррупцией» это целенаправленная деятельность прокурора в виде совокупности действий, направленных на установление нарушений указанного Закона, причин этих нарушений и условий им способствующих с целью принятия мер по их устранению, восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к ответственности [6, с. 111]. Основными и предметными ведомственными руководящими актами в рассматриваемой сфере прокурорской деятельности являются приказы Генерального прокурора Украины: №6 гн от 15 апреля 2004 года «Об организации надзорной деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод граждан и интересов государства» [7]; №10 гн от 7 мая 2004 года «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере борьбы с коррупцией» [8]. В указанных документах содержатся конкретные цели, задачи, функции, принципы, способы прокурорско-надзорной деятельности, меры и акты прокурорского реагирования, направленные на обеспечение результативности прокурорских проверок и своевременное устранение причин нарушений законности и условий их порождающих. Работа прокурора в данной области состоит из следующих этапов: определение объектов прокурорских проверок с получением необходимой информации; ознакомление с руководящими законодательными и ведомственными актами; планирование проведения прокурорской проверки; само производство проверки; объявление результатов проверки руководителю проверяемого объекта и внесение акта прокурорского реагирования; контроль исполнения акта прокурорского реагирования и его результатов. Перечисленные этапы являются наполнением содержания методики прокурорского надзора и проверки соблюдения законодательства о борьбе с коррупцией. Умение правильно определить и реализовать методы и приемы наилучшей организации и осуществления надзорной и другой деятельности, учет конкретных обстоятельств, которые сложились с целью достижения оптимального результата составляет тактику прокурорско-надзорной деятельности прокурора [9, с. 52]. Рассмотрим некоторые положения методики проведения отдельных прокурорских проверок соблюдения законодательства Украины о борьбе с коррупцией в некоторых ведомствах.

Методика проведения прокурорской проверки в государственной налоговой инспекции. Для успешного, результативного производства рассматриваемого вида проверки прокурору необходимо знать: Законы «О борьбе с коррупцией», «О системе налогообложения», «О налогообложении прибыли предприятий», «О государственной налоговой службе в Украине», «О милиции», «О порядке погашения

НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОДНА ИЗ ФУНКЦИЙ И СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами», «О налоге на добавленную стоимость», «О применении регистраторов расчетных операций в сфере торговли общественного питания и услуг», Кодекс Украины об административных правонарушениях, Указ Президента Украины «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности субъектов малого предпринимательства» и др. При проверке необходимо выяснить следующие основные вопросы: - проводились ли плановые и внеплановые проверки и сличение с данными о результатах и устранением выявленных нарушений; - оказывались ли должностным лицам, проводившими проверки какие-либо бесплатные услуги; - как ведется контроль соблюдения сроков сообщения субъектами предпринимательской деятельности и финансовыми учреждениями об открытии и закрытии счетов: - привлечены ли правонарушители к другим видам ответственности по отказным материалам; - имели ли место факты привлечения правонарушителей к административной ответственности за действия уголовного характера; - все ли имущество подвергнутое конфискации реально конфисковывалось; - законно ли и в полном объеме применялись штрафные санкции; - внедрялись ли организационные методы для предотвращения и противодействия коррупционным проявлениям и правонарушениям, связанным с коррупцией; - сколько служащих налоговой службы привлечено к уголовной ответственности за служебные и коррупционные преступления; - какова практика реагирования руководства на совершенные должностными лицами правонарушения, связанные с коррупцией; - каковы данные и принятые меры, по обращению граждан в органы прокуратуры, за нарушение законодательства о борьбе с коррупцией служащими налоговой инспекции и милиции и другие вопросы.

Имеет определенные особенности методика производства прокурорской проверки в органах внутренних дел. Перед началом проверки, а в случае необходимости и в ходе самой проверки необходимо обратиться к основным положениям Законов Украины: «О милиции»; «Об оперативно-розыскной деятельности»; «Об административном надзоре за лицами, освобожденными с мест лишения свободы»; «О предварительном заключении»; Уголовного и Уголовно-процессуального кодекса; Кодекса Украины об административных правонарушениях; приказов МВД Украины: «О дисциплинарном Уставе органов внутренних дел Украины» №403 от 18 сентября 1991 года; «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности дежурной службы органов внутренних дел Украины» №485 от 18 августа 1992 г.; «О порядке приема регистрации и рассмотрения в органах и подразделениях внутренних дел Украины заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях» №400 от 14 апреля 2004 года и др. При проведении рассматриваемой прокурорской проверки в первую очередь необходимо ознакомиться и проанализировать заявления граждан, их жалобы на неправомерные коррупционные действия работников органов внутренних дел и принятых руководством мерах. Проверкой выясняются такие основные вопросы как: - составлялись ли протоколы о коррупционных действиях на служебных лиц в отношении которых в возбуждении уголовного дела было отказано за отсутствием состава преступления по малозначительности; - имелись ли случаи вымогательств оплаты за услуги не предусмотренные законодательством; - законно ли производилось изъятие вещей и документов и их последующее возвра-

щение; - были ли факты составления различных соглашений с хозяйствующими субъектами с нарушением действующего законодательства; - принимались ли незаконные процессуальные решения по материалам уголовных или административных дел с предоставлением каких-либо преимуществ физическим или юридическим лицам.

Прокурорские проверки соблюдения законодательства о борьбе с коррупцией по такой же методике с выяснением предметных специфических вопросов, предварительным изучением специальных законодательных и ведомственных актов должны производиться в подразделениях: органов местного самоуправления; Государственной контрольно-ревизионной службы; Министерства по чрезвычайным ситуациям в Украине; военных комиссариатов; Государственного архитектурно-строительного контроля и др.

Очень важным, ответственным и завершающим этапом прокурорской деятельности является внесение прокурором актов прокурорского реагирования. К таким основным актам в соответствии со ст. ст. 21-24 Закона Украины «О прокуратуре» относятся: протест; представление; предписание и постановление. Кроме того, как показывает правоприменительная практика, прокуроры вносят заявления в суд о признании изданного акта и противоречащего закону не действительным с момента издания, а также требования (о проведении проверки, о выделении специалиста). Основными требованиями к перечисленным прокурорским документам являются: отражение положения закона которое нарушено; обоснование в чем по существу состоит нарушение закона; в какой срок должностное лицо или орган должны принять меры по устранению выявленных нарушений. Содержание каждого из перечисленных актов прокурорского реагирования дано в Законе Украины «О прокуратуре» (ст. ст. 21-24), а критерии оценки несоответствия правового акта закону нигде не закреплены. Нам представляется, с учетом сложившейся практики, что к таким критериям относятся: - применение (умышленно или по незнанию) не надлежащего закона, т.е. ссылка не на тот закон, который служит основным целям и решениям задач, соответствующего рода деятельности предприятия, учреждения, организации; - издание правового акта на основании закона, который утратил силу по различным законным основаниям; - издание правового акта не надлежащим должностным лицом или с превышением властных полномочий или с нарушением согласовательного процесса; - издание правового акта с нарушением самой формы и процедуры принятия.

Таковы основные концептуальные подходы и практические рекомендации результативности прокурорско-надзорной деятельности по противодействию коррупции.

Литература

1. Конституция Украины. Ведомости Верховной Рады (ВВР), 1996 г. №30, ст. 141.
2. Закон Украины «О прокуратуре» // Ведомости Верховной Рады (ВВР), 1991 г. №53, ст. 793.
3. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1997. – 944 с.
4. Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» // Ведомости Верховной Рады (ВВР), 1993, №35, ст. 358.

**НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОДНА ИЗ ФУНКЦИЙ
И СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

5. Закон Украины «О борьбе с коррупцией». // Ведомости Верховной Рады (ВВР), 1995 г. №34, ст. 266.
6. Півненко В.П. Прокурорський нагляд в Україні. Курс лекцій. – Харків: ЮВПІ “Харків юридичний”, 2005. – 240 с.
7. Приказ Генерального прокурора Украины № 6гн от 15 апреля 2004 г. «Об организации надзорной деятельности органов прокуратуры по защите прав, свобод граждан и интересов государства».
8. Приказ Генерального прокурора Украины № 10 гн от 7 мая 2004 г. «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере борьбы с коррупцией».
9. Прокурорський нагляд в Україні: підручник для студентів юрид. спец. вищих навч. закладів / І.Є. Марочкін, П.М. Каркач, Ю.М. Грошевой та ін. за ред. проф. І.Є. Марочкіна, П.М. Каркача.– Х.: ТОВ “Одісей”. – 2005.–240 с.

Поступила в редакцію: 07.12.2005 г.