*Журнал «Право и экономика», 2019, № 8*

***Русецкий А.Е.*** начальник управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации

***Тухватуллин Т.А.*** прокурор отдела управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**Профилактика коррупционных правонарушений в частном секторе**

**как средство минимизации давления на бизнес**

**Аннотация:** Авторами рассмотрены отдельные направления деятельности органов прокуратуры в области противодействия коррупции, которые могут способствовать снижению давления со стороны государственных органов на бизнес. В статье указано, что прокурорами в рамках осуществления надзора за исполнением законов серьезное внимание уделяется профилактике и предупреждению коррупционных проявлений в отношении представителей бизнес-сообщества. Авторы полагают, что важную роль для минимизации давления на бизнес играют также социологические исследования, позволяющие определить уровень коррумпированности различных сфер деятельности, результаты которых используются при совершенствовании законодательства.

**Ключевые слова:** защита прав предпринимателей, прокуратура, профилактика коррупции, противодействие коррупции, давление на бизнес.

Одним из приоритетов в деятельности органов прокуратуры является борьба с коррупционными правонарушениями, совершение которых оказывает негативное влияние на предпринимательский микроклимат в стране. В этой связи в рамках осуществления надзорных полномочий прокурорами серьезное внимание уделяется вопросам профилактики и предупреждения коррупционных проявлений, в том числе в отношении представителей бизнеса.

Глава государства в послании Федеральному Собранию в феврале текущего года в очередной раз обратил внимание на то, что «добросовестный бизнес не должен постоянно ходить под статьей, постоянно чувствовать риск уголовного или даже административного наказания»[[1]](#footnote-1).

Важнейшим элементом в реализации поставленной задачи о снижении давления на бизнес для органов прокуратуры остается информационное взаимодействие с представителями общественных некоммерческих объединений предпринимателей и государственных органов. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации созданы и функционируют межведомственные рабочие группы, проводятся совместные мероприятия различного формата, на которых обсуждаются проблемные вопросы и вырабатываются конкретные решения, направленные на минимизацию совершения коррупционных преступлений и правонарушений, а также уголовного и административного преследования предпринимателей. Этого, безусловно, недостаточно чтобы решить проблемы каждого хозяйствующего субъекта, но во многом дает возможность получить определенное представление об эффективности принимаемых в государстве мер, направленных на противодействие коррупции.

В настоящее время Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием всех правоохранительных органов, отдельных научных и образовательных центров проводится социологический опрос эффективности применяемых антикоррупционных мер по предупреждению и профилактике коррупционных проявлений. Принять участие в нем на сайте ведомства в разделе «Противодействие коррупции» в режиме онлайн может любое небезразличное к данной проблеме лицо.

Целями и задачами опроса является оценка восприятия обществом коррупции, в том числе масштаба ее проявления и распространенности, а также эффективности работы органов власти (прежде всего, правоохранительных органов) в антикоррупционной сфере и уровня общественного доверия к ним.

Результаты социологического опроса в дальнейшем послужат основой для выработки дополнительных мер в сфере профилактики правонарушений коррупционной направленности и совершенствования деятельности правоохранительных органов. Именно по этой причине важной составляющей социологического опроса является участие в нем предпринимательского сообщества. Бизнес-сообщество является наиболее чувствительной «лакмусовой» бумагой, позволяющей наиболее точно оценить состояние законности в данной сфере и выработать пути их решения.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации также принимаются и меры к совершенствованию антикоррупционного законодательства[[2]](#footnote-2), направленные, в том числе на обеспечение мер государственной защиты юридических лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам в выявлении, пресечении и расследовании уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности.

Так, статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность юридических лиц за незаконное вознаграждение от имени или в интересах юридического лица, размер штрафа по которой может составлять до стократной суммы денежных средств или иного имущества, незаконно переданных или оказанных либо только обещанных или предложенных от имени юридического лица. Дополнительным негативным для организации последствием совершения такого правонарушения является установленный Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (пункт 71 части 1 статьи 31) запрет на участие в закупках юридических лиц, которые в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке были привлечены к административной ответственности по указанной статье.

На практике нередко руководство даже не предполагает, что работники возглавляемых ими организаций совершают преступные деяния по передаче незаконного вознаграждения от имени или в интересах их организаций. При этом юридическая ответственность и ее последствия для организации могут быть катастрофическими, вплоть до ликвидации бизнеса.

В целях исключения подобных фактов Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработан законопроект, который принят законодателем и Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон от 03.08.2018 № 298-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусмотревший освобождение юридического лица от административной ответственности за правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП РФ, если юридическое лицо активно способствовало раскрытию правонарушения, либо имело место вымогательство со стороны должностного лица, при условии, что незаконные выгоды (преимущества), полученные юридическим лицом, обращены в доход государства. Полагаем, что введенная норма позволит избежать необоснованного привлечения организаций к административной ответственности за совершение таких коррупционных правонарушений.

Наряду с этим прокурорами осуществляется антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в сфере предпринимательства, в ходе которой выявляются нормы, допускающие широту дискреционных полномочий, с отсутствием критериев принятия должностными лицами решений; отдельные нормы принимаются с превышением компетенции или в отсутствие предоставленных законом полномочий. Для исключения подобных норм прокурорами принимаются необходимые меры реагирования.

Так, необоснованно широкие полномочия для правоприменителя содержались в административном регламенте Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению водных объектов в пользование. В документе отсутствовал предельный срок, в течение которого следовало провести аукцион по приобретению права на заключение договора водопользования. По требованию Генеральной прокуратуры Российской Федерации в административном регламенте установлен конкретный для этого срок.

Прокурором одного из районов Приморского края принесен протест на нормативный правовой акт администрации района, регламентирующий порядок предоставления субсидий, в связи с истребованием у субъектов предпринимательства документов, не предусмотренных федеральным законом. После вмешательства прокурора коррупциогенный фактор исключен.

В целях повышения оперативности выявления и эффективности устранения коррупциогенных факторов нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения в сфере частного сектора, прокурорами к данной работе привлекаются независимые эксперты, крупные научные и образовательные центры страны. В настоящее время прорабатывается механизм возможного взаимодействия с профессиональными участниками бизнеса – отраслевыми союзами, ассоциациями, – знающими «тонкие» места действующего законодательства.

Прокурорами эффективно отстаиваются права предпринимателей в случае выявления искусственных административных барьеров. В г. Комсомольск-на-Амуре выявлен, например, незаконный отказ акционерному обществу в продлении срока аренды земельного участка, предназначенного для размещения объектов его производственной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития. Благодаря прокурорскому вмешательству нарушение устранено, с предпринимателем оформлено дополнительное соглашение к договору аренды, должностное лицо администрации города – председатель Комитета по управлению имуществом привлечен к административной ответственности за нарушение порядка предоставления земельных участков по части 3 статьи 19.9 КоАП РФ.

Другой пример. По инициативе бывшего губернатора Тюменской области шесть лет назад в региональное законодательство было включено в качестве обязательного для получения государственной поддержки субъекта предпринимательства условие о необходимости присоединения к Антикоррупционной хартии российского бизнеса. Данное требование нарушает принцип равного доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к мерам государственной поддержки и влечет ограничение конкуренции и неравенство в предпринимательском сообществе, а также создает излишнее административное давление на бизнес. По результатам инициированной Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверки прокуратурой Тюменской области перед областным губернатором поставлен вопрос о необходимости исключения положений, возлагающих на бизнес незаконные требования.

Результаты прокурорских проверок показывают, что одной из наиболее подверженных коррупции сфер на протяжении последних нескольких лет остается сфера государственных и муниципальных закупок.

Прокурорами выявляются и пресекаются случаи аффилированности участников закупок с должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, оказывающие влияние на результаты торгов. Коррупционные правонарушения в данной сфере, как правило, связаны с наличием конфликта интересов у участников закупок.

Так, межрайонной прокуратурой в Оренбургской области установлено, что директором муниципального унитарного предприятия заключены муниципальные контракты и договоры на выполнение работ с юридическим лицом, в котором он являлся единственным учредителем, и индивидуальным предпринимателем – своей супругой. По результатам рассмотрения представления, внесенного главе городского округа, директор предприятия уволен в связи с утратой доверия, договоры расторгнуты в ходе прокурорской проверки.

В целях реализации новелл законодательства, запрещающих участие в закупке привлеченного к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ юридического лица, Генеральной прокуратурой Российской Федерации сформирован реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по данной статье за последние два года, актуальное состояние которого обеспечено на сайте ведомства[[3]](#footnote-3). Полагаем, перспективным направлением должна стать интеграция данных, содержащихся в реестре, с информационными системами и ресурсами для предпринимателей, а также единой информационной системой в сфере закупок.

Ввиду сложности антикоррупционного законодательства назрела необходимость предоставления лицам, на которых распространяются антикоррупционные обязанности, запреты и ограничения, анонимных консультацийпо вопросам его применения. Аналогичные рекомендации высказаны России в ходе оценочных раундов Группы государств против коррупции.

В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с Минтрудом России, Высшей школой экономики и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации прорабатывается возможность организации конфиденциального консультирования по вопросам применения законодательства о противодействии коррупции, а также соблюдения этических норм и антикоррупционных стандартов поведения, включая вопросы, связанные с недопущением или урегулированием конфликта интересов.

За весь период применения законодательства о противодействии коррупции в Российской Федерации наработан положительный опыт профилактики коррупции, который может быть полезен мировому сообществу. В следующем году в рамках заседания Антикоррупционной рабочей группы «Группы двадцати», посвященного лучшим практикам предупреждения коррупции в частном секторе, планируется распространить передовой опыт российских организаций в области предупреждения коррупции. В рамках подготовки к нему планируется отобрать лучшие практики и механизмы профилактики коррупции в крупных российских организациях, в том числе с государственным участием.

Другой формой профилактики правонарушений являются правовое просвещение и правовое информирование. Основной целью подобных мероприятий является формирование в обществе нетерпимости к коррупционным проявлениям и повышение правосознания.

Совсем недавно Генеральной прокуратурой Российской Федерации при участии бизнес-сообщества и научных кругов издана памятка для предпринимателей, которая разъясняет основные антикоррупционные права и обязанности хозяйствующих субъектов в сфере противодействия коррупции, порядок законной реализации антикоррупционных требований, содержит сведения об ответственности за их нарушение[[4]](#footnote-4).

В заключении отметим, что в ближайшей перспективе с учетом развивающихся информационных технологий, способствующих появлению новых форм и способов совершения коррупционных правонарушений и порождающих ситуации конфликта интересов, изменение законодательства в рассматриваемой сфере будет сосредоточено на совершенствовании мер профилактики коррупции.

Например, рассматриваемым в настоящее время законопроектом в статье 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусматривается закрепить основной перечень антикоррупционных мер, применение которых будет являться обоснованным и достаточным для целей противодействия коррупции в государственных корпорациях (компаниях) или публично-правовых компаниях, организациях с государственным участием и организациях, созданных для выполнения публичных функций либо использующих бюджетные средства.

Кроме того, в Минтруде России во исполнение решения заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции актуализируются Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции.

**Библиографический список:**

1. Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. 2012. № 8.

2. Бухарев А.В. Обеспечение объективного и независимого распределения дел между судьями как эффективная мера профилактики коррупции в районном суде // Администратор суда. 2016. № 2.

3. Мочалов С.А. Использование органами прокуратуры правового просвещения как инструмента профилактики коррупции // Прокурор. 2016. № 4.

4. Русецкий А.Е., Тухватуллин Т.А. Российское антикоррупционное законодательство: становление и пути развития // Прокурор. 2018. № 4.

5. Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская юстиция. 2019. № 2.

1. https://kremlin.ru/event/president/news/59899/ (дата обращения 25.04.2019). [↑](#footnote-ref-1)
2. Подробнее см.: Русецкий А.Е., Тухватуллин Т.А. Российское антикоррупционное законодательство: становление и пути развития // Прокурор. 2018. № 4. С. 82-86 (<https://www.genproc.gov.ru/smi/publications/prokuror/archive/>). [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.genproc.gov.ru/anticor/register-of-illegal-remuneration/>. [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.genproc.gov.ru/anticor/anticor-legal-education/reminders/> (дата обращения 26.04.2019). [↑](#footnote-ref-4)