

УДК 343.3

## **Роль прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в системе публичной службы в Российской Федерации**

**Коновалов Валерий Алексеевич**

Кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой административного и финансового права,  
Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина,  
123995, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9;  
e-mail: 48352.valeriy@mail.ru

### **Аннотация**

Институт публичной службы в Российской Федерации имеет многовековую историю и фундаментальную законодательную базу, однако это не гарантирует его прозрачности и отсутствие коррупционной составляющей. Рассматриваемый в статье российский опыт антикоррупционного законодательства имеет важное значение для регулирования борьбы с преступлениями в современном российском государстве на всех уровнях власти. Годами выработанная практика включает широкий спектр действенных мер по борьбе с коррупцией. Их систематизация и классификация позволит выработать наиболее эффективные, с учетом национальных особенностей нашей страны. Сильная законодательная база сделает публичную службу прозрачной и открытой, свободной от всякого проявления коррупционных составляющих. Правовой институт прокурорского надзора, и будет тем сдерживающим фактором, который послужит стабилизации и укреплению политической ситуации в стране.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Коновалов В.А. Роль прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в системе публичной службы в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2014. № 10. С. 43-68.

**Ключевые слова**

Прокурорский надзор, противодействие коррупции, антикоррупционное регулирование, система публичной службы.

**Введение**

Прокуратура является государственно-правовым институтом, призванным осуществлять антикоррупционную деятельность, в частности, в системе публичной службы Российской Федерации. Автор специального исследования И.А. Калита высказывает мнение о том, что правильно рассматривать прокуратуру «как основного субъекта, обеспечивающего взаимодействие и координацию различных органов государственной власти, а также правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции» [Калита, 2013, 5]. В настоящее время в обучении работников прокуратуры особое внимание уделяется антикоррупционной подготовке. Так, начиная с 2008 года в учебный процесс повышения квалификации прокурорских работников по всей стране постоянно включаются темы, «связанные с выявлением, пресечением и расследование правонарушений коррупционной направленности, а также формирования у прокуроров и следователей негативного отношения к ним» [Козусев, 2010, 57], затрагиваются нравственные вопросы прокурорской деятельности.

По точному замечанию Т.Л. Козлова, «содержание надзора за исполнением законов о противодействии коррупции <...> может быть раскрыто только через сложившиеся в теории и практике терминологические обозначения различных аспектов надзорной деятельности прокуратуры» [Козлов, 2014, 49].

## **Законодательные особенности регулирования противодействия коррупции: российский опыт**

Прокурорский надзор – это деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, которая осуществляется от имени Российской Федерации и состоит в надзоре за соблюдением государственной Конституции и точным и единообразным исполнением действующего законодательства на всей территории государства. «Неисполнение государственных нормативных актов не только дискредитирует государственную власть, создает условия для коррупции и злоупотреблений, но и нарушает права и свободы граждан, подрывает основы конституционного строя России» [Граждан, 2007, 172]. В качестве предмета прокурорского надзора различные авторы называли общественные отношения, связанные с выполнением требований законов; акты и действия должностных лиц; деятельность должностных лиц, связанную с выполнением законодательства; нормы права и т.д. Обоснованно мнение А.Д. Берензона, который в качестве общего предмета надзора видел законность актов и действий (воздержание от действий) государственных органов, общественных организаций и должностных лиц [Берензон, 1977, 45-46].

В качестве основных составляющих данного вида деятельности выступают:

- выявление фактов нарушения требований Конституции РФ и законодательства;
- установление виновных в выявленных правонарушениях;
- меры по устранению и предупреждению правонарушений;
- наказание виновных.

Пределы прокурорского надзора ограничены следующими составляющими:

- круг правовых актов, за которыми осуществляется надзор;
- круг объектов, законность деятельности которых проверяет прокурор;
- полномочия прокурора [Бессарабов, Викторов, Казарина, 2013, 175].

Все вышесказанное касается коррупционных правонарушений, которые относятся к серьезным нарушениям норм Конституции и законодательства.

Прокурорский надзор является самостоятельным и специфическим видом деятельности, который может быть осуществлен только прокуратурой, и никакими другими организациями или лицами.

Осуществление прокурорского надзора происходит от имени государства, что в корне отличает прокурорский надзор от любых других видов надзорной деятельности, производимых от имени тех или иных органов местного самоуправления, субъектов федерации или иной представительной власти. Таким образом, целью прокурорского надзора является приведение интересов отдельных органов и организаций в соответствие с государственными интересами. Прокуратура является важнейшим звеном в обеспечении единства правового пространства страны и, тем самым, в укреплении государственности.

Как правовое явление, прокурорский надзор не относится в полной мере ни к одной из ветвей власти (представительная, исполнительная, судебная), но в то же время имеет отличительные признаки каждой из них. Вместе с тем компетенция органов прокуратуры четко определена, и они не подменяют по своим функциям никакие другие государственные органы: проверка исполнения законодательства проходит на основании информации о правонарушениях, поступающей в органы прокуратуры. Такое положение прокурорского надзора в государственной правовой системе влечет за собой уравнивание ветвей власти и обеспечивает самостоятельность и специфичность прокурорского надзора как самостоятельного вида государственной деятельности. Поскольку прокуратура осуществляет надзор за законностью деятельности различных органов контроля, она, в идеале правового устройства общества, может играть роль верховного блюстителя антикоррупционной работы государства. Важно отметить, что сегодня прокуратура – один из немногих государственных органов, который занимается бесплатной правовой защитой населения, в том числе и в связи с проявлениями коррупции.

Задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства определены приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов РФ; важнейшим документом этого ряда является Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод челове-

ка и гражданина». Сформулированные в данных документах задачи прокурорского надзора направлены, в том числе, и на предотвращение коррупционных правонарушений, и включают в себя: использование при прокурорском надзоре всех уровней должностных полномочий прокурора для выявления нарушений закона, их причин и условий, а также для устранения противозаконных явлений; обеспечение единства конституционной законности на территории всего государства, в том числе путем упорядочения и приведения в соответствие с федеральным законодательством законодательства местного уровня.

При этом по-разному может пониматься само понятие законов и правовых норм, подлежащих прокурорскому надзору. Большинство исследователей вопроса не относят к законам, упоминаемым в Законе о прокуратуре, подзаконные акты; другие ученые расширяют круг предмета надзора вплоть до актов министерств, ведомств, в том числе и разъясняющих законодательство. В современном рекомендательном пособии «Настольная книга прокурора» авторы относят к поднадзорным актам Конституцию и международные договоры Российской Федерации, акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права; федеральные законодательные акты федерального и акты субъектов федерации; уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты, но при проведении проверок законности рекомендуется обращать внимание и на подзаконные нормативные правовые акты, изданные во исполнение отдельных законов [Бессарабов, Викторов, Казарина, 2013, 176]. Таким образом, термин закон здесь применяется в широком смысле слова, как совокупность нормативных правовых актов.

Многие нормы закона просто не действуют без их уточнения в конкретных подзаконных актах. Так, в частности, ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», в которой предписано ограничение на профессиональную деятельность бывших государственных служащих, не могла применяться до утверждения перечня данных лиц в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

Среди важнейших антикоррупционных правовых норм, которые входят в предмет прокурорского надзора, необходимо выделить Федеральный закон

«О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17.07.2010 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», определивший антикоррупционные ограничения в отношении ряда должностных лиц. Ряд федеральных законов хотя и не сосредоточен на проблемах противодействия коррупции, но содержит антикоррупционные нормы: это федеральные законы от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также законы, в которых обоснован регламент и условия прохождения военной и иных специальных видов государственной службы, федеральные конституционные законы и федеральные законы, ограничивающие правовой статус лиц, занимающих государственные должности (судей, депутатов, членов Правительства и т.д.).

Также к области прокурорского надзора относятся те федеральные законы, которые предусматривают ответственность за совершение коррупционных преступлений: Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть II, в частности, гл. 59, а также ст. 575 ГК РФ).

Наконец, ряд федеральных законов был принят в 2008-2013 году во исполнение федерального антикоррупционного закона, с целью усовершенствования государственного управления. В этой категории в предмет прокурорского надзора входят федеральные законы от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных

Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», от 03.12.2012 № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и др.

Также к области прокурорского надзора относится региональное антикоррупционное законодательство и ряд президентских указов: указы от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы», от 13.05.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции» и др.

В процессе прокурорского надзора выявляются и обобщаются такие коррупциогенные факты действующего законодательства, как:

- произвольные толкования закона, обуславливающие принятие противоречащих ему правовых актов;
- отсутствие фактических обстоятельств, предусмотренных законом, для издания соответствующих правовых актов;
- создание правовых актов на основании отмененного или утратившего силу закона;
- умышленное искажение смысла закона в издаваемых правовых актах;
- неверный выбор закона для обоснования положений правового акта [Нечевин, Поляков, 2012].

При отмеченных недостатках в принятых правовых актах, в случае их противоречия законодательству и нарушения прав граждан, – в отношении коррупции это в особенности касается актов, связанных с предпринимательской и экономической деятельностью, – прокуратура добивается отмены принятых актов путем внесения протестов или обращения в суд.

В свою очередь, причинами коррупционности нормативных актов является не только и не всегда коррупционные стремления должностных лиц. Этому способствует определенная исторически сложившаяся противоречивость законодательства, а также его несовершенство: наличие двусмысленностей, пробелов и множества отсылочных норм. Из-за передоверения окончательного законодательного регулирования подзаконным актам исполнительной власти процесс законотворчества ускользает от контроля, в том числе прокурорского надзора.

Федеральное антикоррупционное законодательство предполагает, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры являются координаторами деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, федеральной службы безопасности, таможенных и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Прокурорский надзор как постоянная мера антикоррупционной работы «особенно востребован в условиях проводимой административной реформы, конституционного укрупнения субъектов РФ и формирования органов власти и структур управления, противодействия коррупции» [Комментарий..., 2009]. Выявление коррупционных фактов влечет за собой направление материалов в подразделения органов прокуратуры, которые уполномочены осуществлять надзор за исполнением антикоррупционного законодательства.

Говоря об *объекте* прокурорского надзора, большинство исследователей видит в этом качестве органы и организации, поднадзорные прокуратуре. В области противодействия коррупции, наряду с перечисленными в ст. 31. Закона о прокуратуре общенадзорными объектами, антикоррупционное законодательство вносит свои коррективы в объект прокурорского надзора, конкретизируя некоторые категории лиц и организаций. Сравнивая перечни субъектов правоотношений, возникающих в ходе антикоррупционной деятельности, и субъектов, перечисленных в Законе о прокуратуре, можно сделать вывод о том, что эти два перечня во многом совпадают и оказываются охвачены границами прокурорского надзора. Исключением оказываются высшие органы власти и высшие должностные лица страны: Президент и Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, Счетная палата РФ, федеральные суды и мировые судьи. Из федеральных органов государственной власти прокуратуре поднадзорны только органы исполнительной власти: федеральные министерства, службы, агентства, комитеты. Т.Л. Козлов подчеркивает, что «Дискутируемым является вопрос о так называемых федеральных государственных органах, принадлежность которых к исполнительной, законодательной или судебной ветви власти не определена, например, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации (вне его процессуальной деятельности)» [Козлов, 2014, 56]. Согласимся с мнением исследователя вопроса о том, что эти органы также должны быть охвачены прокурорским надзором, для чего необходимо внести соответствующие изменения в Закон о прокуратуре, то есть внести федеральные органы государственной власти в объект внимания прокуратуры.

Также в объект прокурорского надзора законодательно не включены граждане (физические лица) и исполнение ими законов; однако если гражданин выступает в качестве субъекта коррупционного поступка или является должностным лицом, публичным служащим, то, по мнению правоведов, вмешательство прокурора правомерно, и прокурор может ставить перед следственными органами или руководством организации вопрос о привлечении гражданина к ответственности.

Прокурорский надзор имеет все основания быть одной из основ профилактики коррупционной деятельности, поскольку именно с его помощью

достигается не только исполнение законов, но и выявление правонарушений на стадии их формирования. По точному замечанию Т.Л. Козлова, «выявляя в порядке надзора правонарушения коррупционной направленности и принимая меры к их устранению, прокуратура тем самым воздействует на работу органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц по предупреждению коррупции, активизирует деятельность по организации профилактики коррупционных правонарушений и устранению причин и условий, им способствующих» [Козлов, 2013, 36].

Действительно, в антикоррупционный функционал прокуратуры входят надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства, контроль за соблюдением требований к поведению и действиям публичного служащего, касающимся вопроса конфликта интересов; соблюдение предоставления точных сведений о доходах и расходах служащих и членов их семей; надзор за ротацией кадров в органах публичной службы, а также контроль выполнения публичными служащими административных запретов и ограничений; полномочия по реализации способов административного принуждения, а также по реализации антикоррупционной экспертизы нормативных актов [Гаврилов, 2009].

Согласно требованиям Федерального антикоррупционного закона, ст. 3, п. 1, «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится <...> прокуратурой Российской Федерации – в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации», ФЗ № 237. Также в ст. 3, п. 2 Закона установлено: «Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующие-

го деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы», ФЗ № 237.

Несмотря на то, что в п. 1 ч. 2 ст. 3 Закона № 172-ФЗ полномочия прокуратуры в отношении антикоррупционной экспертизы определены максимально широко, в ч. 2 ст. 3 Закона № 172-ФЗ под компетенцию прокурора подпадают только правовые акты по вышеперечисленным вопросам. В иных случаях, как отмечает О.А. Короткова, «антикоррупционная экспертиза с участием органов прокуратуры носит факультативный характер, и по ее результатам, в случае выявления коррупциогенных факторов, прокуроры направляют информацию в органы, принявшие такие акты, а в случае их несоответствия федеральному законодательству приносят протесты» [Короткова, 2014, 123].

Прокуратура выступает как наиболее высокая инстанция: согласно ст. 3, п. 5 Закона № 273-ФЗ, «Органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер, по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры» [Короткова, 2014, 123].

Так, при выявлении в нормативном акте коррупциогенных факторов прокурор вносит тому, кто издал этот акт (орган, организация, должностное лицо) требование об изменении акта, включающее предложение о способах устранения данных факторов; также прокурор может обратиться в суд в законодательно установленном порядке.

Требование прокурора, связанное с внесением изменений в правовой акт, при его отправлении в орган власти субъекта РФ или местного самоуправления, должно быть рассмотрено на ближайшем заседании этого органа; о результатах рассмотрения требования необходимо сообщить прокурору, который его вносил: «Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок

со дня поступления требования и учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа и учитывается в установленном порядке органом, который издал этот акт, в соответствии с его компетенцией <...> Заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом», ФЗ № 237. Вместе с тем данное требование не носит обязательного характера для законодательного (представительного) органа и может быть им отклонено. В этом случае прокурор вправе обращаться в суд.

Таким образом, одним из важнейших антикоррупционных законов, надзор за исполнением которого призвана выполнять прокуратура, является Федеральный закон от 17.07.2010 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Именно в нем определены порядок проведения экспертизы, круг субъектов экспертизы, и способ обобщения результатов. Действия самой прокуратуры также оговорены в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В соответствии с действующим законодательством, объектом антикоррупционной экспертизы прокуратуры являются проекты федеральных законов; проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (в которых затрагиваются права, свободы и обязанности человека); проекты федеральных законов, которые поступают для подготовки официальных документов Правительства РФ по поводу федеральных законов.

В Законе № 172-ФЗ субъектами проведения антикоррупционной экспертизы определены органы прокуратуры РФ, федеральные органы исполнитель-

ной власти и др. Также в Законе № 172-ФЗ, по свидетельству О.А. Коротковой, «Впервые в нормативном акте, посвященном экспертизе законодательства <...> можно увидеть не только детальное раскрытие субъектов, имеющих право на проведение данного вида экспертизы, но также указание на обращение к разработанным методикам проведения исследования» [Короткова, 2014, 123].

В ст. 5. Закона определяется, что инициатором проведения независимой антикоррупционной экспертизы, за счет собственных средств, могут выступать граждане и институты гражданского общества, что является несомненным шагом к обеспечению транспарентности законотворчества и связи законодателя с гражданским обществом.

Антикоррупционная экспертиза подразделяется: по объекту экспертизы (проектов или действующих нормативных правовых актов); по субъекту экспертизы (внутренняя и внешняя); по участию институтов гражданского общества (официальная и независимая); по уровню правотворческого органа (правовые акты РФ, субъектов РФ и муниципальные акты).

Оценка потенциальной коррупциогенности того или иного правового акта прокурором связана с исследованием следующих основных вопросов:

1) являются ли отношения, регулируемые данным правовым актом, предметом ведения данного органа?

2) может ли должностное лицо или орган, издающий акт, регулировать данные отношения?

3) отвечает ли форма правового акта нормам действующего законодательства?

4) подчиняется ли структура и правовые нормы исследуемого акта предписаниям, определенным как имеющие большую юридическую силу?

5) имеет ли данный правовой акт необходимые обоснования для своего принятия, в частности, экономические условия?

6) был ли данный акт зарегистрирован в законном порядке?

7) был ли данный акт в установленном порядке опубликован?

8) были ли соблюдены сроки введение акта в действие?

9) отличается ли правовой акт недвусмысленностью, ясностью и определенностью в нем правовых норм?

Исследование действий прокуратуры на местах показывает, что ее антикоррупционный потенциал весьма велик. Так, В.А. Никонов приводит данные по Нижнему Новгороду, согласно которым прокуратура направляла в местные органы власти требования, связанные с применением необнародованных муниципальных правовых актов (акт опубликован); с превышением муниципальным законодательным органом своих полномочий; с несоответствием муниципальных законов Конституции и федеральному законодательству. При этом в последней группе требований протест прокурора был первично отклонен по целому ряду правовых актов, касающихся приватизации муниципального имущества; лицензирования предпринимательской деятельности; размеров выплат муниципальным служащим, работникам муниципальных предприятий и сотрудникам правоохранительных органов; регистрации ОАО; размеров платы за лесопользование; цен на земельные участки города; сборов средств за парковку; по отклоненным протестам было отправлено заявления в суд, однако еще до вынесения судебных решений требования прокурора были добровольно удовлетворены [Никонов, 2011]. Таким образом, прокурорский надзор за законностью правовых актов местного самоуправления является эффективным способом противодействия коррупции.

Однако, несмотря на столь широкий функционал, нельзя говорить о том, что потенциал полномочий прокуратуры в области антикоррупционной деятельности в полной мере реализован. Отсутствует необходимый комплекс методических рекомендаций и организационных путей применения законодательства; также не организовано наделение прокуратуры необходимыми полномочиями организационного характера.

Важнейшим объектом антикоррупционной деятельности в рамках прокурорского надзора является федеральный антикоррупционный закон; по замечанию исследователя, «нарушение его норм превалирует в массиве коррупционных правонарушений, выявляемых прокурорами» [Козлов, 2014, 51].

Также немаловажен прокурорский надзор в области соблюдения законности в реализации Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Данный закон, который устанавливает организационно-

правовые нормы контроля за соответствием расходов чиновника или членов его семьи доходам, определяет категории лиц, расходы которых находятся под контролем, и устанавливает основания для обращения в доход государства имущества чиновника (лица, занимающего государственную должность), законность приобретения которого не подтверждена сведениями. Однако исполнение надзора в области исполнения данного закона связано с определенными правовыми противоречиями. В ст. 12 Федерального закона № 230-ФЗ определено, что контроль за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, названных в п. 1 ч. 1 ст. 2, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей может осуществляться Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами по решению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации либо должностного лица, определяемого Президентом Российской Федерации. Это указание означает, что выполнение данных надзорных функций определяется уже не Законом о прокуратуре, но самостоятельным законом и актами Президента РФ; поводом для начала процедуры контроля за соблюдением законности оказывается уже не само нарушение закона, но поручение Президента либо иного уполномоченного лица. И если это ограничение очевидно в области лиц, которые не входят в круг поднадзорных прокуратуре (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации, должности в государственных корпорациях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования и др.), то в отношении других лиц такое требование закона выглядит как коррупциогенное само по себе. Так, Т.Л. Козлов указывает, что «в 2013 г. прокурорами не реализовывались положения Федерального закона № 230-ФЗ, предусмотренные ст. 12, 17, поскольку отсутствовали основания в виде поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, а также в виде материалов из государственных органов, свидетельствующих о несоответствии расходов конкретного должностного лица, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу. Однако прокуроры в рамках надзорных полномочий активно выявляли

нарушения закона в части непринятия подзаконных актов в развитие норм Федерального закона № 230-ФЗ, а также несоблюдения обязанности по представлению сведений о расходах при наличии оснований» [Козлов, 2014, 53].

Таким образом, несмотря на то, что контроль за расходами публичных служащих и членов его семьи согласно действующему законодательству осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами, процедура реализации положений закона на данный момент настолько сложна, что требует разработки методических рекомендаций; также необходим контроль за тем, чтобы прокурору под угрозой административной ответственности не препятствовали в осуществлении этой задачи.

Важной областью применения прокурорского надзора является отслеживание исполнения разрешительного законодательства, поскольку, согласно исследованию фонда «ИНДЕМ», большой доход от коррупционных действий исполнительной власти (доля которой в общем объеме коррупционного рынка составляет 98,97 %) приходится именно на лицензирование (34,2 %) [Диагностика российской..., www]. В этой отрасли процветает протекционизм и взяточничество. В 2012 г., по данным прокурорской статистики, прокурорами выявлено 36 894 нарушения законов о лицензировании [Субанова, 2013, 24]. В частности, среди постоянных нарушений в этой области выявляется принятие правовых актов, в которых статус органов исполнительной власти определяется с превышением компетенции.

В целях повышения деятельного потенциала органов прокуратуры представляется важным внести правки в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ФЗ № 2202-1), направленные на выделение специального раздела (главы) по тематике прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, где были бы точно определены соответствующие полномочия прокурора. Также целесообразным видится предложение И.А. Калиты о создании специализированной прокуратуры по надзору за соблюдением антикоррупционного законодательства [Калита, 2013, 9].

Также в данный момент нуждается в дополнении по линии прокуратуры Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной

экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», ФЗ № 172: было бы желательно закрепление в законе положения о том, что заключение по результатам экспертизы и ответ на нее должны направляться в прокуратуру в обязательном порядке.

Видится желательным закрепление в Указ Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (Указ Президента РФ № 821) положения о том, что комиссия по данному вопросу должна включать прокурора, что активизирует работу комиссии и повысит уровень ее ответственности.

Поскольку важнейшую роль в антикоррупционной деятельности на уровне государства, как показал опыт зарубежных стран, играет профилактика коррупции, то представляется целесообразным обращение к опыту советского периода истории, когда Закон «О прокуратуре СССР» предусматривал разработку, совместно с другими государственными органами, мер по профилактике правонарушений. Действующий федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не содержит таких рекомендаций, что препятствует выработке общегосударственной стратегии антикоррупционной работы: «В новейшей истории России прокуратура прямо не была наделена функцией профилактики преступлений и иных правонарушений» [Козлов, 2013, 37]. Вместе с тем современная теория прокурорского надзора ясно говорит о том, что помимо фиксации нарушений закона прокурор должен ставить вопрос не только об их устранении, но и об устранении способствующих им причин и условий [Бессарабов, Викторов, Казарина, 2013, 177-178]. В таком случае прокурор обращается к выполнению функции профилактики нарушений закона, предупреждает новые правонарушения. Таким образом, обоснованно участие прокуратуры в системе профилактики коррупции, как системы мер общего, индивидуального и (в особенности) специального предупреждения коррупционных проявлений. К числу мер предупреждения коррупции со стороны прокуратуры относятся правовое просвещение, выполнение мероприятий по надзору об антикоррупционном законодательстве, мониторинг правоприменения, участие в законотворческой деятельности, антикоррупционная экспертиза, – все эти действия

создают основу для законопослушного поведения всех субъектов права. Наиболее целенаправленными мерами профилактики коррупции являются представления, предостережения должностному лицу, разъяснение гражданам их прав при личном приеме.

В целом, задача упорядочения работы антикоррупционной направленности в стране и приведения ее к состоянию работающего механизма не может быть решена без упорядочения взаимодействия на этом правовом поле таких органов, как МВД РФ, ФСБ РФ, ФНС РФ, ФТС РФ и Прокуратура. Их взаимодействие по вопросам соблюдения антикоррупционного законодательства, контроля за доходами, расходами и имуществом публичных служащих нуждается в законодательном упорядочении (приказом или указом).

Таким образом, прокуратура является государственно-правовым институтом, призванным осуществлять антикоррупционную деятельность, в частности, в системе публичной службы Российской Федерации.

В качестве основных составляющих прокурорского надзора выступают:

- выявление фактов нарушения требований Конституции РФ и законодательства;
- установление виновных в выявленных правонарушениях;
- меры по устранению и предупреждению правонарушений;
- наказание виновных.

Поскольку прокуратура осуществляет надзор за законностью деятельности различных органов контроля, она, в идеале правового устройства общества, может играть роль верховного блюстителя антикоррупционной работы государства. Прокуратура – один из немногих государственных органов, который занимается бесплатной правовой защитой населения, в том числе и в связи с проявлениями коррупции.

Задачи прокурорского надзора направлены, в том числе, и на предотвращение коррупционных правонарушений, и включают в себя: использование при прокурорском надзоре всех уровней должностных полномочий прокурора для выявления нарушений закона, их причин и условий, а также для устранения противозаконных явлений; обеспечение единства конституционной законности на территории всего государства, в том числе путем упорядочения и

приведения в соответствие с федеральным законодательством законодательства местного уровня.

В процессе прокурорского надзора выявляются и обобщаются такие коррупциогенные факты действующего законодательства, как:

- произвольные толкования закона, обуславливающие принятие противоречащих ему правовых актов;
- отсутствие фактических обстоятельств, предусмотренных законом, для издания соответствующих правовых актов;
- создание правовых актов на основании отмененного или утратившего силу закона;
- умышленное искажение смысла закона в издаваемых правовых актах;
- неверный выбор закона для обоснования положений правового акта.

Федеральное антикоррупционное законодательство предполагает, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры являются координаторами деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, федеральной службы безопасности, таможенных и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

### **Заключение**

Прокурорский надзор имеет все основания быть одной из основ профилактики коррупционной деятельности, поскольку именно с его помощью достигается не только исполнение законов, но и выявление правонарушений на стадии их формирования. В антикоррупционный функционал прокуратуры входят надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства, контроль за соблюдением требований к поведению и действиям публичного служащего, касающимся вопроса конфликта интересов; соблюдение предоставления точных сведений о доходах и расходах служащих и членов их семей; надзор за ротацией кадров в органах публичной службы, а также контроль выполнения публичными служащими административных запретов и ограничений; полномочия по реализации способов административного принуждения, а также по реализации антикоррупционной экспертизы нормативных актов

Однако нельзя говорить о том, что потенциал полномочий прокуратуры в области антикоррупционной деятельности в полной мере реализован. Отсутствует необходимый комплекс методических рекомендаций и организационных путей применения законодательства; также не организовано наделение прокуратуры необходимыми полномочиями организационного характера.

Видится целесообразным несколько направлений развития законодательства:

1. Несмотря на то, что контроль за расходами публичных служащих и членов его семьи согласно действующему законодательству осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами, процедура реализации положений закона на данный момент настолько сложна, что требует разработки методических рекомендаций; также необходим контроль за тем, чтобы прокурору под угрозой административной ответственности не препятствовали в осуществлении этой задачи.

2. Внести правки в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», направленные на выделение специального раздела (главы) по тематике прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, где были бы точно определены соответствующие полномочия прокурора.

3. Закрепление в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» положения о том, что заключение по результатам экспертизы и ответ на нее должны направляться в прокуратуру в обязательном порядке.

4. Закрепление в Указе Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» положения о том, что комиссия по данному вопросу должна включать прокурора.

## **Библиография**

1. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1977. 338 с.

2. Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Казарина А.Х., и др. Предмет, пределы надзора за исполнением законов и полномочия прокурора по его осуществлению // Настольная книга прокурора. 2013. С. 177-178.
3. Гаврилов М.А. Противодействие коррупции мерами прокурорского реагирования при осуществлении надзора за правотворческой деятельностью // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4. С. 28-31.
4. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. М.: Кнорус, 2007. 496 с.
5. Диагностика российской коррупции: Социологический анализ. Исследование Фонда «ИНДЕМ». URL: [http://www.anticorr.ru/rute\[t/2003](http://www.anticorr.ru/rute[t/2003)
6. Калита И.А. Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 25 с.
7. Козлов Т.Л. Проблемы установления предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 2 (40). С. 49-57.
8. Козлов Т.Л. Прокурорская деятельность в системе мер профилактики коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 1 (33). С. 36-42.
9. Козусев А.Ф. Организация обучения работников прокуратуры по выявлению и расследованию преступлений коррупционной направленности, осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2010. № 2 (16). С. 57-60.
10. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». М.: Юстицинформ, 2009. 346 с.
11. Короткова О.А. Органы прокуратуры как субъект антикоррупционной экспертизы нормативных актов // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 7 (135). С. 122-126.
12. Нечевин Д.К., Поляков М.М. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в российской федерации: административно-правовые аспекты. М.: Проспект, 2012. 127 с.
13. Никонов В.А. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления как способ противодействия коррупции и ле-

- гализации преступных доходов // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1 (14). С. 243-247.
14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: ФЗ РФ от 17.07.2009 № 172: Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года: Одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года // Российская газета. 22.07.2009. № 133.
  15. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента РФ от 07.07.2010 № 821// Российская газета. 07.07.2010. № 147.
  16. О прокуратуре Российской Федерации: ФЗ РФ от 17.01.1992 № 2202-1 // Российская газета. 25.11.1995. № 229.
  17. О противодействии коррупции: ФЗ РФ от 25.12.2008 № 273: Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года: Одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года // Парламентская газета. 31.12.2008. № 90.
  18. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе и противодействие коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 3 (35). С. 20-26.

**The role of the procuratorial supervision over  
the enforcement of the laws on counteraction to corruption  
in the public service system in the Russian Federation**

**Valerii A. Konovalov**

PhD in Law, associate professor,  
head of the Department of administrative and financial law,  
O.E. Kutafin Moscow State Law Academy,  
123995, 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: 48352.valeriy@mail.ru

**Abstract**

The article deals with the procuratorial supervision over the enforcement of the laws on counteraction to corruption in the public service system in the Russian Federation. The institution of public service in the Russian Federation has a long history and a fundamental legislative basis; however, this does not guarantee its transparency and lack of corruption. The article examines the Russian experience in the sphere of anti-corruption legislation, which is important for fighting crimes in modern Russia at all levels of government. The practice that has been developed for years includes a wide range of effective measures aimed at fighting against corruption. Their systematization and classification will allow of adopting the most effective laws with due regard for the national peculiarities of our country. This strong legislative basis will help to make public service transparent and open, free of all manifestations of corruption. The legal institution of procuratorial supervision will be a deterrent that will contribute to ameliorating of the political situation in the country. The author of the article suggests making several amendments to the existing legislation with a view to making procuratorial supervision over the enforcement of the laws on counteraction to corruption more effective.

**For citation**

Konovalov V.A. (2014) Rol' prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva o protivodeistvii korruptsii v sisteme publichnoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii [The role of the procuratorial supervision over the enforcement of the laws on counteraction to corruption in the public service system in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10, pp. 43-68.

**Keywords**

Procuratorial supervision, counteraction to corruption, anti-corruption regulation, public service system.

**References**

1. Berenzon A.D. (1977) *Osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya obshchego nadzora prokuratury. Dokt. diss.* [The main directions of improving general procuratorial supervision. Doct. diss.]. Moscow.

2. Bessarabov V.G. et al. (2013) Predmet, predely nadzora za ispolneniem zakonov i polnomochiya prokurora po ego osushchestvleniyu [The subject matter of and limits to supervision over the enforcement of laws and the powers of a public prosecutor to exercise it]. In: *Nastol'naya kniga prokurora* [A reference book for a public prosecutor]. Moscow: Yurait Publ., pp. 177-178.
3. *Diagnostika rossiiskoi korrupsii: Sotsiologicheskii analiz. Issledovanie Fonda "INDEM"* [Diagnostics of corruption in Russia: A sociological analysis. Research conducted by the INDEM Foundation]. Mezhhregional'noe obshchestvennoe dvizhenie protiv korrupsii [Interregional social movement against corruption]. Available from: [http://www.anticorr.ru/rute\[t/2003](http://www.anticorr.ru/rute[t/2003) [Accessed 04/03/14].
4. Federal'nyi zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 "O prokureture Rossiiskoi Federatsii" [Federal Law of January 17, 1992 No. 2202-1 "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"] (1995). *Rossiiskaya gazeta*, 25<sup>th</sup> Nov.
5. Federal'nyi zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ "O protivodeistvii korrupsii" [Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ "On counteraction to corruption"] (2008). *Parlamentskaya gazeta*, 31<sup>st</sup> Dec.
6. Federal'nyi zakon ot 17.07.2009 № 172-FZ "Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov" [Federal Law of July 17, 2009 No. 172-FZ "On anti-corruption expert examination of normative legal acts and projects of normative legal acts"] (2009). *Rossiiskaya gazeta*, 22<sup>nd</sup> Jul.
7. Gavrilov M.A. (2009) Protivodeistvie korrupsii merami prokurorskogo reagirovaniya pri osushchestvlenii nadzora za pravotvorcheskoi deyatelnost'yu [Counteraction to corruption with the help of response measures taken by public prosecutors in the course of exercising supervision over legislative activities]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava* [Urgent problems of economics and law], 4, pp. 28-31.
8. Grazhdan V.D. (2007) *Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba* [Civil service]. Moscow: Knorus Publ.
9. Kalita I.A. (2013) *Deyatel'nost' organov prokuratury po protivodeistviyu korrupsii. Avtoref. dokt. diss.* [The activities of prosecution authorities, aimed at counteraction to corruption. Doct. diss. abstract]. Moscow.

10. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ "O protivodeistvii korrupsii"* [Comments on Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ "On counteraction to corruption"] (2009). Moscow: Yustitsinform Publ.
11. Korotkova O.A. (2014) Organy prokuratury kak sub"ekt antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh aktov [Prosecution authorities as a subject of anti-corruption expert examination of statutory acts]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Bulletin of Tambov University. Series: The humanities], 7 (135), pp. 122-126.
12. Kozlov T.L. (2014) Problemy ustanovleniya predmeta i predelov prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o protivodeistvii korrupsii [Problems connected with determination of the subject matter of and limits to procuratorial supervision over the enforcement of the laws on counteraction to corruption]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 2 (40), pp. 49-57.
13. Kozlov T.L. (2013) Prokurorskaya deyatelnost' v sisteme mer profilaktiki korrupsii [The activities of a public prosecutor in the system of measures aimed at corruption prevention]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 1 (33), pp. 36-42.
14. Kozusev A.F. (2010) Organizatsiya obucheniya rabotnikov prokuratury po vyyavleniyu i rassledovaniyu prestuplenii korrupsionnoi napravlenosti, osushchestvleniyu prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o protivodeistvii korrupsii [Organization of training of public prosecutors with a view to teaching them how to detect and investigate corruption crimes, exercise procuratorial supervision over the enforcement of the laws on counteraction to corruption]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 2 (16), pp. 57-60.
15. Nechevin D.K., Polyakov M.M. (2012) *Polnomochiya prokuratury po protivodeistviyu korrupsii v Rossiiskoi Federatsii: administrativno-pravovye aspekty*

[The powers of a public prosecutor in the sphere of counteraction to corruption in the Russian Federation: administrative and legal aspects]. Moscow: Prospekt Publ.

16. Nikonov V.A. (2011) Prokurorskii nadzor za zakonnost'yu pravovykh aktov organov mestnogo samoupravleniya kak sposob protivodeistviya korruptsii i legalizatsii prestupnykh dokhodov [Procuratorial supervision over the legality of legal acts adopted by municipal authorities as a means of counteraction to corruption and money laundering]. *Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii* [Bulletin of Nizhniy Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation], 1 (14), pp. 243-247.
17. Subanova N.V. (2013) Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o razreshitel'noi sisteme i protivodeistvie korruptsii [Procuratorial supervision over the enforcement of the laws on the licensing system and counteraction to corruption]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 3 (35), pp. 20-26.
18. Ukaz Prezidenta RF ot 07.07.2010 № 821 "O komissiyakh po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebnomu povedeniyu federal'nykh gosudarstvennykh sluzhashchikh i uregulirovaniyu konflikta interesov" [Decree No. 821 issued by the President of the Russian Federation on July 07, 2010 "On committees on complying with the requirements for the conduct of federal public servants and resolving conflicts of interests"] (2010). *Rossiiskaya gazeta*, 07<sup>th</sup> Jul.