

Нарицын Дмитрий Евгеньевич
магистрант, Тихоокеанский государственный университет
г. Хабаровск, Россия

Организационно-правовые основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции

Аннотация. Статья посвящена организационно-правовым основам прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Предмет исследования - система правовых норм, регулирующих надзорную деятельность органов прокуратуры в указанной сфере, а также организационные механизмы её реализации. Цель работы - раскрыть структуру и содержание правовой базы, охарактеризовать полномочия прокуратуры, выявить проблемы и предложить направления совершенствования. В исследовании применялись формально-юридический, системный и сравнительно-правовой методы. По итогам анализа обоснована необходимость усиления координирующей роли прокуратуры, расширения полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и унификации ведомственных актов в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: прокурорский надзор, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, прокуратура Российской Федерации, координация правоохранительной деятельности, надзор за исполнением законов, антикоррупционная экспертиза.

Naritsyn Dmitry Evgenievich
Master's student, Pacific National University
Khabarovsk, Russia

Organizational and legal bases of prosecutorial supervision of the implementation of corruption-preventing legislation

Annotation. The article examines the organizational and legal foundations of prosecutorial supervision over the implementation of anti-corruption legislation. The subject of research is the system of legal norms governing supervisory activities of prosecutorial bodies in the relevant sphere, as well as the organizational mechanisms for their implementation. The aim of the study is to analyse the structure and content of the legal framework, characterise the powers of the prosecution service, identify existing problems and propose directions for improvement. Formal-legal, systemic and comparative-legal methods were employed. As a result of the analysis, the need to strengthen the coordinating role of the Prosecutor's Office is justified, along with expanding its powers in anti-corruption expert review and unifying departmental regulations in the anti-corruption sphere.

Keywords: prosecutorial supervision, anti-corruption, anti-corruption legislation, Prosecutor's Office of the Russian Federation, coordination of law enforcement, supervision of law enforcement, anti-corruption expertise.

Коррупция - одна из наиболее острых угроз правовому государству и эффективному государственному управлению. Она подрывает устои публичной власти, разрушает доверие граждан к институтам и снижает качество правового регулирования.

Прокуратура - орган, за которым российское законодательство закрепляет как надзорные, так и координирующие функции в сфере противодействия коррупции. Её полномочия охватывают широкий круг правоотношений: от контроля за соблюдением

антикоррупционных запретов на государственной службе до проведения экспертизы нормативных правовых актов на наличие коррупциогенных факторов [5].

Цель настоящей статьи - систематизировать и раскрыть организационно-правовые основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Для её достижения решаются следующие задачи: анализ нормативно-правовой базы; характеристика структуры и компетенции органов прокуратуры в данной сфере; изучение форм и методов надзора; выявление актуальных проблем и разработка предложений по их устранению. Методологическую основу составили формально-юридический, системный и сравнительно-правовой методы.

Правовую базу прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции составляет разветвлённая система актов - от конституционных норм до ведомственных приказов. Ключевым конституционным ориентиром служит статья 129 Конституции Российской Федерации [4], закрепившей прокуратуру как единую централизованную систему с особым статусом и функциями, определяемыми федеральным законом.

Базовым законодательным актом, регулирующим деятельность прокуратуры, остаётся Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [5]. Он устанавливает задачи, принципы организации и полномочия прокурорских органов. Надзор за исполнением законов - одна из главных функций прокуратуры в соответствии со статьёй 21 данного закона, а координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией прямо предусмотрена его статьёй 8.

Специальным антикоррупционным актом выступает Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [6]. Именно он вводит ключевые понятия - «коррупция», «коррупционное правонарушение», - формулирует принципы государственной политики в данной сфере и перечень мер по предупреждению коррупции.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов регулируется Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ. Прокуратуре предоставлено право проводить такую экспертизу в отношении актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Методика выявления коррупциогенных факторов утверждена Постановлением Правительства РФ № 96 от 26 февраля 2010 года [7].

На уровне стратегического планирования противодействие коррупции опирается на Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции».

Ключевым ведомственным актом, конкретизирующим надзорную деятельность прокуратуры, служит Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 года № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции». Он устанавливает приоритеты надзора, порядок взаимодействия структурных подразделений прокуратуры и требования к качеству надзорных мероприятий.

Международно-правовой уровень правовой базы составляют Конвенция ООН против коррупции 2003 года и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года.

В целом правовая база прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции носит многоуровневый характер и включает нормы международного права, конституционные нормы, федеральное законодательство, указы Президента, постановления Правительства и ведомственные акты. Такая архитектура создаёт надёжную нормативную базу. Вместе с тем возникают риски коллизий и пробелов. О них речь пойдёт далее.

Организационную основу прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства составляет специализированная система структурных подразделений. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации

функционирует профильное управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные подразделения действуют в прокуратурах субъектов Федерации. На уровне районных и городских прокуратур надзор за данным направлением возложен на специально назначенных прокуроров из числа помощников и заместителей прокурора.

Центральное место в системе полномочий прокуратуры занимает надзор за законностью правовых актов органов исполнительной власти, местного самоуправления, государственных органов и организаций. При выявлении незаконного акта прокурор вправе принести на него протест либо обратиться в суд с заявлением о признании акта недействующим. Институт протеста остаётся одним из наиболее оперативных инструментов надзорного реагирования [1].

Особого внимания заслуживают полномочия прокуратуры в сфере привлечения к административной ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (статья 19.28 КоАП РФ). Прокурор вправе возбуждать дела о данном административном правонарушении — это специфическое полномочие, не имеющее аналогов в деятельности других надзорных органов.

Координирующая роль прокуратуры раскрывается через институт координационных совещаний руководителей правоохранительных органов. На этих совещаниях вырабатываются совместные меры по противодействию коррупции, согласовываются планы проверок, анализируются результаты работы.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов составляет самостоятельное направление прокурорской деятельности. Прокуроры вправе проводить её как в отношении принятых актов, так и проектов нормативных актов - по запросу органа, разработавшего проект. При выявлении коррупциогенных факторов прокурор направляет требование об их исключении.

Проверка исполнения законодательства о противодействии коррупции - наиболее распространённая форма прокурорского надзора в данной сфере. Её правовым основанием выступает статья 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [5]. Проверки могут быть плановыми (по утверждённому графику) и внеплановыми (при поступлении информации о нарушениях). Особенностью антикоррупционных проверок служит их межведомственный характер: прокуроры нередко запрашивают сведения одновременно у нескольких органов власти, сопоставляя данные.

Надзор за соблюдением антикоррупционных запретов и ограничений на государственной и муниципальной службе включает контроль за представлением сведений о доходах, расходах и имуществе государственными служащими. Прокурор при обнаружении нарушений вносит представление руководителю соответствующего органа и при необходимости направляет материалы для возбуждения уголовного дела.

Отдельное и весьма значимое направление - надзор за исполнением антикоррупционных требований в сфере закупок. Прокурорские проверки в этой сфере выявляют дробление закупок, завышение начальных цен контрактов, ограничение конкуренции. По результатам прокуратура инициирует возбуждение административных и уголовных дел, а также взыскание причинённого ущерба.

Несмотря на развитую нормативно-правовую базу и разветвлённую организационную структуру, прокурорский надзор в сфере противодействия коррупции сталкивается с рядом серьёзных проблем. Среди них - высокая латентность коррупционных правонарушений. Значительная часть таких деяний не попадает в поле зрения правоохранительных органов в силу закрытости информации о финансовых операциях, неформальных связей нарушителей и низкой правовой грамотности пострадавших.

Серьёзного внимания требует разграничение компетенции между прокуратурой и Следственным комитетом Российской Федерации. Споры о надлежащем субъекте надзора - нередкое явление на практике. Они снижают оперативность работы [3].

Отдельная проблема - недостаточная эффективность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Анализ практики показывает: при выявлении коррупциогенных факторов органы, получившие требование прокурора, нередко формально его исполняют, сохраняя суть нормы. Методика выявления коррупциогенных факторов, утверждённая Постановлением Правительства № 96, также нуждается в обновлении с учётом новых форм нарушений [7].

Среди перспективных направлений совершенствования особого внимания заслуживает цифровизация надзорной деятельности. Внедрение государственных информационных систем анализа нормативных актов и мониторинга закупок даёт возможность выявлять нарушения в режиме реального времени и существенно сокращать трудозатраты при плановых проверках. Кроме того, актуально расширение международного антикоррупционного взаимодействия прокуроров - при исполнении обязательств по Конвенции ООН и двусторонних договоров о правовой помощи.

Проведённый анализ позволяет сформулировать ряд выводов. Прокурорский надзор за исполнением антикоррупционного законодательства - сложный, многоуровневый правовой институт, опирающийся на конституционные нормы, международные конвенции, федеральное законодательство и ведомственные акты.

Организационная структура прокуратуры в данной сфере отличается специализацией: на каждом уровне действуют профильные подразделения или специально назначенные прокуроры. Это обеспечивает сосредоточение компетентности и последовательность надзорных мероприятий.

Система форм и методов прокурорского реагирования включает как оперативные инструменты (протест, представление), так и стратегические (координация, антикоррупционная экспертиза). Их сочетание придаёт надзору комплексный характер.

Главными проблемами остаются латентность коррупции, конкуренция компетенций со Следственным комитетом и недостаточная результативность антикоррупционной экспертизы. Решение этих проблем требует законодательных изменений и технологической модернизации надзора.

Перспективным направлением следует признать цифровизацию надзорной деятельности и углублённое международное антикоррупционное сотрудничество. Принятие этих мер укрепит роль прокуратуры. Она станет ключевым координатором антикоррупционной работы.

Список источников

1. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. - М. : Городец, 2007. - 464 с.
2. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор : учебник для вузов / А.Ю. Винокуров. - М. : Юрайт, 2013. - 479 с.
3. Кобзарев Ф.М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития : лекция / Ф.М. Кобзарев. - М. : ИПК руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2002. - 49 с.
4. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Российская газета. - 2020. - 4 июля.
5. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.
6. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 19.12.2023) // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52. - Ст. 6228.
7. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 10. - Ст. 1084.