

Организация прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции

Как отмечено в преамбуле к этому документу. Коррупция превратилась в трансграничное явление, которое затрагивает все страны. Этим обусловлено исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Слово «коррупция» происходит от латинского *corruptio* – портить, развращать, подкупать. Коррупция угрожает основанной на верховенстве закона устойчивости демократических институтов, конституционным принципам равенства и социальной справедливости, нормальному становлению рыночной экономики, становится причиной как моральных, так и социальных потрясений [1].

Особое значение коррупция приобретает в современной России, которая находится в сложных экономических и социальных условиях.

Коррупционная деятельность способствует необоснованному увеличению объема прав и свобод одних лиц перед другими (например, при незаконном получении земельного участка или здания в аренду). Коррупция – это прежде всего не предусмотренное законом предоставление и использование объектов материального мира и нематериальных преимуществ, благ в результате реализации публичных полномочий либо с использованием своего служебного положения должностными лицами. В результате несправедливого распределения материальные и иные ценности сосредотачиваются в руках группы людей, провоцируя большинство на социальный взрыв. Такая дискриминация и есть грубое нарушение принципа равенства всех перед законом, которое способствует недоверию как к самому государству, так и к его носителям – государственным служащим.

Действенным рычагом противодействия данному явлению является разработка и принятие антикоррупционного законодательства, которое должно соответствовать международным обязательствам России.

Россия ратифицировала несколько международных соглашений о противодействии коррупции, а именно:



С.А. Богатуров

*Прокурор Большемурашкинского района
Нижегородской области,
юрист первого класса*

Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года; Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года; Конвенцию ООН против коррупции от 31 октября 2003 года.

Присоединение Российской Федерации к указанным международным актам потребовало приведения национального законодательства в соответствие с ними. В связи с чем приняты нормативные акты: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 25.12.2008 N 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 25.12.2008 N 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»; Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе НПА и проектов НПА»; Федеральный закон от 17.07.2009 N 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», а также ряд Указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

Принимая во внимание актуальность обозначенной проблемы органам прокуратуры отводится особая роль в сфере противодействия коррупции, что требует координации деятельности правоохранительных органов и организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции.

Слово «координация» означает «согласование, упорядочение, приведение в порядок, в соответствии». В юридической литературе под координацией обычно понимается взаимосогласованная деятельность различных органов (участников) по достижению общей цели. Особое значение взаимное согласование действий правоохранительных и контролирующих органов имеет в сфере противодействия коррупционным проявлениям.

Социальная значимость деятельности, направленной на противодействие коррупции, обуславливает исключение формализма данной работы, необходимость постановки перед органами прокуратуры задач

постоянного совершенствования надзора за исполнением законодательства, выработки новых подходов, форм взаимодействия, использование которых позволяет своевременно выявлять и пресекать коррупционные правонарушения.

Одной из форм координационной деятельности является функционирование межведомственных рабочих групп по обеспечению взаимодействия правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и защите прав субъектов предпринимательской деятельности.

Основными задачами таких рабочих групп является своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий. Направлениями их деятельности является выработка организационно-практических мер по межведомственному взаимодействию по вопросам обеспечения: законности при прохождении государственной и муниципальной службы; законности управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом; законности закупок продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных и муниципальных нужд; соблюдения бюджетного законодательства; законности деятельности уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления в связи с осуществлением ими лицензионных, регистрационных и разрешительных процедур, пресечения фактов учреждения контролирующими органами коммерческих организаций, передачи им контрольных полномочий; ограничения конкуренции и иным нарушениям антимонопольного законодательства, незаконного применения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям мер принуждения и ответственности.

Данные рабочие группы помимо задач выполняют еще и определенные функции, которыми являются:

- взаимодействие с общественными организациями, СМИ, субъектами предпринимательской деятельности с целью получения информации о коррупционных проявлениях, сведений о несоблюдении государственными и муниципальными служащими установленных законом запретов и ограничений;

- анализ практики разрешения сообщений о преступлениях, расследования и судебного рассмотрения уголовных дел о коррупционных преступлениях, преступлениях в сфере осуществления предпринимательской деятельности;

- анализ информации о проводимых контролирующими органами проверках коммерческих структур,

выявленных нарушениях и принятых решениях по результатам этих проверок;

- изучение материалов правоохранительных и контролирующих органов о допущенных должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления правонарушениях на предмет установления признаков коррупции, нарушения прав предпринимателей;

- определение основных причин и факторов, способствующих коррупции, включая коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах и практике их применения;

- подготовка информационно-аналитических материалов для направления в органы власти и органы местного самоуправления для принятия соответствующих мер; внесение их для рассмотрения на координационных совещаниях руководителей правоохранительных и контролирующих органов;

- обеспечение взаимодействия с контролирующими органами; участие в разработке программ, планов и других мер, направленных на активизацию борьбы с коррупционными преступлениями;

- заслушивание руководителей правоохранительных и контролирующих органов, в которых деятельность по борьбе с коррупцией не соответствует предъявляемым требованиям;

- оказание методической помощи правоохранительным и контролирующим органам по вопросам надзора и контроля за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции;

- организация межведомственных учебных семинаров по повышению деловой квалификации работников правоохранительных и контролирующих органов по вопросам противодействия коррупции, защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

Таким образом, создание и функционирование межведомственных рабочих групп является одной из наиболее распространенных и значимых форм взаимодействия и координации в сфере борьбы с коррупцией, деятельность которых направлена на достижение положительных результатов в противодействии коррупции.

Однако, работа по координации деятельности правоохранительных органов является не единственным инструментом борьбы с коррупцией.

Одним из действенных рычагов в сфере противодействия коррупции является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Основы проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов определены в Конвенции ООН против коррупции 2003 года, участницей которой Российская Федерация является с 8 июня 2006 года.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

В целях реализации норм Конвенции Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих противодействие коррупции в стране.

В соответствии с п.2 ст.6 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является мерой по профилактике коррупции.

Специальными законами, направленными на регулирование порядка проведения антикоррупционной экспертизы, являются: Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Федеральный закон от 17.07.2009. N 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», которым Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» дополнен ст. 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

Органы прокуратуры при организации и проведении антикоррупционной экспертизы руководствуются приказом Генерального прокурора РФ от 15.05.2010 N 208 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции», приказом Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2009 N 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96.

Однако, прежде чем приступить непосредственно к проведению антикоррупционной экспертизы в прокуратуре должны быть проведены организационные мероприятия, направленные на реализацию предоставленных законом полномочий.

В первую очередь в органе прокуратуры должен быть издан организационно-распорядительный документ, которым определяется конкретный работник, ответственный за ее проведение.

Необходимо инициировать внесение изменений в нормативные правовые акты соответствующего уровня, направленных на установление процедуры представления в органы прокуратуры для соответствующей проверки принятых нормативных правовых актов и их проектов.

Кроме того, надлежит организовать деловое взаимодействие с субъектами антикоррупционной экспертизы (разработчиками нормативных правовых актов и независимыми экспертами).

После проведения организационных мероприятий конкретный работник может приступить к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

По результатам изучения того или иного нормативного правового акта должно быть принято решение о внесении акта прокурорского реагирования (протест, требование) на выявленные в результате экспертизы коррупциогенные факторы.

При этом деятельность прокурорского работника, которому вменены обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы, на этом не заканчивается, поскольку необходимо установить контроль за рассмотрением акта реагирования и исполнением требований прокурора.

Важным направлением прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции является также деятельность по проверке исполнения законодательства об антикоррупционной экспертизе субъектами, обязанными ее проводить.

В процессе осуществления антикоррупционной экспертизы в прокуратуре аккумулируется много информации, характеризующей ее эффективность, которую необходимо систематизировать и анализировать, что позволит разрабатывать предложения, направленные на корректировку дальнейшей работы.

Помимо указанных форм осуществления прокурорского надзора в анализируемой сфере необходимо обратить внимание на проведение проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы.

Основы деятельности государственной и муниципальной службы регламентированы Федеральным законом от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Феде-

ральным законом от 02.03.2007 N25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Данными законодательными актами установлены основополагающие обязанности, запреты, ограничения, квалификационные требования, предъявляемые при замещении должностей государственной гражданской и муниципальной службы.

Соответственно, предметом прокурорского надзора в анализируемой теме является исполнение именно данных законов федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами по соблюдению, исполнению и применению норм законодательства, регулирующих вопросы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.

Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, подлежащая проверке, заключается в проведении конкурсов на занятие вакантных должностей государственной (муниципальной) службы; приеме на службу; перемещении по службе; назначении на должности государственной (муниципальной) службы; проведении проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, иных представляемых в соответствии с законом сведений; проведении служебных проверок (в том числе проверки информации о коррупционных нарушениях).

Также изучаются решения и материалы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликтов интересов, конкурсных комиссий, комиссий по служебным спорам; личные дела государственных (муниципальных) служащих, проверок соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих (соблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами), а также иные материалы государственных и муниципальных органов.

Выяснению подлежат:

– полнота и достоверность сведений, представляемых государственным (муниципальным) служащим в соответствии с законодательством в кадровую службу государственного (муниципального) органа, об образовании, о стаже работы (службы), дееспособности,

наличии судимости, состоянии здоровья, родственных отношениях с государственными (муниципальными) служащими этого же органа, о гражданстве другого государства, предпринимательской деятельности, об участии в деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

– соблюдение квалификационных требований и конкурсных процедур при приеме на государственную (муниципальную) службу, при замещении должностей государственной (муниципальной) службы;

– исполнение обязанностей государственных и муниципальных служащих, установленных ст. 8, 9, 11 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ, ст. 15 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ и ст. 12 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ;

– соблюдение ограничений на государственной и муниципальной службе, установленных соответственно ст. 16 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ и ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ;

– соблюдение запретов на государственной и муниципальной службе, установленных соответственно ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ и ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ;

– соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих, установленных ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ и Указом Президента Российской Федерации от 12.08.2002 N 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», другими нормативными правовыми актами;

– соблюдение требований законодательства к формированию комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликтов интересов, конкурсных комиссий, комиссий по служебным спорам;

– законность принимаемых представителем нанимателя (руководителем органа), указанными комиссиями, кадровыми службами решений, в том числе применение дисциплинарных взысканий.

Данная часть работы прокуратур районного звена является очень объемной, поскольку в поле зрения

прокурора попадают не только должностные лица органов государственной власти, но и органов местного самоуправления, в том числе на уровне поселений.

Проведение указанных проверок действительно дисциплинирует государственных и муниципальных служащих и нацеливает их на исполнение установленных законодательством требований к прохождению соответствующих видов служб.

Резюмируя сказанное, хотелось бы отметить, что роль органов прокуратуры по противодействию коррупции в непростых современных социально-экономических условиях возрастает, что обусловлено многими факторами, в том числе необходимостью противостоять надзорными средствами коррупции, произволу чиновников, сделать более открытой информацию о проводимых проверках.

В качестве фактора, влияющего на состояние преступности в стране, коррупция в первую очередь оказывает негативное влияние на отношение населения к деятельности гражданских институтов и правоохранительных органов. Согласно данным исследования, проведенного НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, большинством российских граждан эффективность работы судебной системы и правоохранительных органов в части борьбы с коррупцией оценивается как имитационная (58% опрошенных), а 21% опрошенных полагают, что их деятельность вовсе безрезультатна. При этом 45% опрошенных полагают, что к уголовной ответственности привлекаются почти исключительно чиновники «низшего уровня», а еще 33% считают, что в большинстве случаев лица, уличенные в коррупции, не привлекаются к уголовной ответственности, а лишь увольняются с работы [2].

Коррупционные скандалы в рядах государственных органов перечеркивают в глазах населения страны все результаты кропотливой, многолетней работы. Одной из основных задач прокуратуры является изменение общественного мнения о роли прокурорского надзора в противодействии коррупции, так как без поддержки граждан, малого и среднего предпринимательства, без налаживания взаимных доверительных отношений, будет невозможно достигнуть положительных результатов в борьбе с коррупцией. ■

Литература:

1. Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях // Международный журнал социальных наук. 1997. N 16. С. 13.

2. Макаров А.А., Чупров В.М. Проблемы противодействия коррупции в органах власти и управления // ПСС Консультант Плюс.