

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ / LAW

Научная статья

УДК 347.963:343.35

<https://doi.org/10.35266/2949-3455-2024-4-10>



Правовое регулирование деятельности прокуратуры по противодействию коррупции

Светлана Геннадьевна Бывальцева

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,

Екатеринбург, Россия

russianeng@mail.ru

Аннотация. Объектом исследования послужили правовые нормы, регулирующие деятельность прокуратуры по противодействию коррупции и возникающие в ходе осуществления этой деятельности общественные отношения. Целью исследования является комплексный анализ вышеуказанных правовых норм и правоотношений, определение понятия деятельности прокуратуры по противодействию коррупции с целью уточнения ее границ и входящих в нее направлений.

Предметом исследования выступают правовые акты, статистические данные и позиции ученых по данному вопросу.

Автором отмечена неопределенность позиций в науке по вопросу о том, что включает в себя деятельность прокуратуры по противодействию коррупции, отсутствие определения этой деятельности, а также структурированного перечня полномочий прокуратуры по противодействию коррупции, что не позволяет определить границы данной деятельности.

По результатам проведенного исследования автор формулирует определение деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией и предлагает закрепить его в Законе о прокуратуре, что является существенным вкладом автора в исследование темы, поскольку подобное определение отсутствует в научных работах и действующем законодательстве. Также автор предлагает закрепить в Законе о прокуратуре определенный перечень полномочий, предоставленных прокуратуре для противодействия коррупции, и обозначает ряд проблем правового регулирования деятельности прокуратуры по противодействию коррупции, нуждающихся в дальнейшем исследовании.

Ключевые слова: прокуратура, противодействие коррупции, антикоррупционная экспертиза, средства прокурорского реагирования, профилактика коррупционных нарушений, прокурорский надзор, исковое заявление прокурора

Для цитирования: Бывальцева С. Г. Правовое регулирование деятельности прокуратуры по противодействию коррупции // Вестник Сургутского государственного университета. 2024. Т. 12, № 4. С. 122–127. <https://doi.org/10.35266/2949-3455-2024-4-10>.

Original article

Legal regulation of the prosecutor's office activities in combating corruption

Svetlana G. Byvaltseva

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russia

russianeng@mail.ru

Abstract. The study focuses on legal norms regulating prosecutorial activities in combatting corruption and the public relations arising from these activities. The purpose of the study is to make a comprehensive analysis of the above-mentioned legal norms and legal relations, defining the concept of the prosecutor's

office's activity to combat corruption in order to clarify its boundaries and the areas included. Legal acts, statistical data, and scientists' perspectives on this issue are the subjects of the study.

The author noted the uncertainty of views in science on what the prosecutor's office's activity to combat corruption includes. There is also a lack of a definition of this activity, as well as a structured list of powers of the prosecutor's office to combat corruption, which does not allow for determining the boundaries of this activity.

Based on the results of the study, the author formulates a definition of the prosecutor's office's activity to combat corruption and proposes to include it in the Law on the Prosecutor's Office. This is a significant contribution of the author to the topic study, since such a definition is absent in scientific works and current legislation. The author also proposes to establish in the Law on the Prosecutor's Office a certain list of powers granted to the Prosecutor's Office to combat corruption and identifies a number of problems in the legal regulation of the Prosecutor's Office's activities to combat corruption that require further study.

Keywords: prosecutor's office, combating corruption, anti-corruption expertise, means of prosecutorial response, prevention of corruption violations, prosecutor's supervision, prosecutor's statement of claim

For citation: Byvaltseva S. G. Legal regulation of the prosecutor's office activities in combating corruption. *Surgut State University Journal*. 2024;12(4):122–127. <https://doi.org/10.35266/2949-3455-2024-4-10>.

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире коррупция представляет собой серьезную проблему, которая приводит к отсутствию конкуренции, нарушению прав граждан, ухудшению инвестиционного климата и подрыву доверия к власти и ее институтам. Коррупция, как справедливо замечено, наиболее пагубным образом влияет на внешнее и внутреннее состояние нашей страны, поскольку парализует деятельность государственных органов и институтов, умаляет их авторитет среди граждан и является акселератором социальных проблем общества. Анализ актуального состояния преступности в коррупционной сфере свидетельствует о ее распространении в большинстве сфер общественных отношений.

В России разрабатывается и реализуется комплекс правовых и организационных мер по борьбе с коррупцией, и существенную роль в их реализации играет российская прокуратура. Так, за 2022 г. органами прокуратуры было выявлено 184 829 нарушений антикоррупционного законодательства [1].

Вместе с тем понятие противодействия коррупции со стороны прокуратуры в законодательстве отсутствует. Нет и структурированного перечня полномочий прокурора в сфере противодействия коррупции; существующие полномочия нуждаются в корректировке.

Стоит отметить, что в последнее время данному вопросу уделяется большое внимание. В частности, отдельные аспекты деятельности прокуратуры по противодействию

коррупции изучали В. А. Немировский [2], А. А. Минеев [3], Е. А. Нугдина [4], Н. В. Загуменников [5] и др. Однако в данных исследованиях были изучены преимущественно давно реализуемые направления деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере: проведение антикоррупционной экспертизы и надзор за исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции.

В то же время антикоррупционная деятельность прокуратуры многогранна и включает в себя множество других направлений, не получивших достаточного внимания для изучения и правового регулирования. В рассматриваемой сфере прокуратура кроме антикоррупционной экспертизы осуществляет международное сотрудничество, координацию деятельности правоохранительных органов, обращается в суд с иском о взыскании имущества, в отношении которого не представлены доказательства законности его приобретения, как того требует антикоррупционное законодательство. Последнее из указанных направлений является новым и недостаточно изученным, при его осуществлении возникает множество проблем реализации. Большие вопросы вызывает также выполнение прокуратурой профилактики коррупционных правонарушений ввиду отсутствия правовой определенности в мнениях о том, что входит в данное понятие. Все это и обусловило необходимость комплексного изучения вопросов правового регулирования

и осуществления прокуратурой деятельности по противодействию коррупции.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Целью данной статьи является комплексный анализ правового регулирования деятельности прокуратуры по противодействию коррупции, определение понятия этой деятельности с целью уточнения ее границ и входящих в нее направлений, выявление существующих проблем правоприменения и предложение путей их решения. Предметом исследования выступают правовые акты, регулирующие деятельность прокуратуры, а также правовые акты в сфере противодействия коррупции, теоретические изыскания и статистические данные в изучаемой сфере. В ходе исследования были применены такие методы исследования, как формально-юридический, сравнительно-правовой, диалектический и логический.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Закон о прокуратуре не содержит определения и перечня направлений деятельности прокуратуры по противодействию коррупции. Подобная ситуация привела к неопределенности в вопросе о том, что включает в себя эта деятельность.

При изучении научных работ, касающихся деятельности прокуратуры по противодействию коррупции, можно заметить, что до настоящего времени в науке не было сформулировано определение этой деятельности, а разные авторы включают в нее различные направления.

В целом, обобщая данные позиции, можно заключить, что в науке к деятельности прокуратуры по противодействию коррупции традиционно относят антикоррупционную экспертизу и надзор за исполнением антикоррупционного законодательства. Органами прокуратуры с целью выявления нарушений антикоррупционного законодательства на регулярной основе проводятся проверочные мероприятия, их оценка, а в последующем – реализация предусмотренного ФЗ «О прокуратуре РФ» комплекса средств прокурорского реагирования. Анализ правоприменительной практики демонстрирует высокий уровень эффективности применяемых прокурорами средств реагирования.

М. В. Рубцова помимо вышеуказанных направлений включает в рассматриваемую деятельность прокуратуры международное сотрудничество и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями коррупционной направленности [6].

А. И. Смирнова и Г. А. Иванцова определяют противодействие коррупции в качестве функции прокуратуры, включая в нее дополнительно реализацию полномочий прокурора на стадии предварительного расследования коррупционных преступлений, сотрудничество с иными органами власти и участие в правотворческой деятельности в данной сфере [7]. Именно прокуроры, имея цель по совершенствованию правовой системы России и ее норм, становятся инициаторами разработки различных законопроектов федерального и регионального уровней, в том числе и в сфере противодействия коррупции.

Поскольку определение деятельности прокуратуры по противодействию коррупции в Законе о прокуратуре отсутствует, необходимо обратиться к иным нормативным актам.

В Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» деятельность по противодействию коррупции рассматривается как деятельность по осуществлению профилактики коррупционных правонарушений, их выявлению, пресечению и ликвидации их последствий. Приказ Генерального прокурора РФ от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» не закрепляет конкретного определения деятельности прокуратуры по противодействию коррупции, а лишь регламентирует основные формы ее осуществления. Стоит отметить, что вышеупомянутый Приказ № 581 не включает предусмотренную Федеральным законом № 273-ФЗ профилактику в число направлений антикоррупционной деятельности. Между тем профилактика имеет большое значение для успешной борьбы с коррупцией и должна включаться в деятельность прокуратуры по противодействию коррупции.

О профилактической составляющей в рассматриваемой деятельности прокуратуры утверждает Е. В. Пискунович [8], включая туда обязанность государственных органов передавать в прокуратуру информацию, связанную с фактами проявления коррупции в органах власти. К полномочиям, направленным на предупреждение коррупции, можно отнести антикоррупционную экспертизу, носящую упреждающий характер, а также применение предостережения.

Таким образом, на основании вышеприведенного анализа действующего законодательства и научных позиций можно сформулировать следующее определение деятельности прокуратуры по противодействию коррупции: деятельность прокурорских органов по профилактике нарушений антикоррупционного законодательства, их выявлению и реагированию на них.

Помимо этого, нуждаются в дополнительном урегулировании полномочия прокурора.

Так, в ходе осуществления надзора за исполнением антикоррупционного законодательства выявляются нарушения, вызванные несовершенством правовых актов и их проектов, что приводит к искажению смысла и цели правового регулирования определенных общественных отношений. Однако действующее законодательство не позволяет прокурорам оперативно исправлять существующую ситуацию, поскольку требование прокурора об изменении нормативного акта, содержащего факторы, приводящие к коррупции, предъявляемое к законодательному (представительному) органу, возможно рассмотреть только на его ближайшем заседании, которое зачастую откладывается на длительный срок, а нормативный правовой акт, содержащий коррупциогенные факторы, все это время продолжает свое действие и влечет за собой коррупционные проявления.

В связи с этим необходимо законодательно дополнить положения ст. 9.1 ФЗ «О прокуратуре РФ», наделив прокурора соответствующими полномочиями по созыву сессии законодательного (представительного) органа во внеочередном порядке, что позволило бы существенно

ускорить рассмотрение требования об изменении нормативного правового акта.

Предусмотренное Федеральным законом № 230-ФЗ обращение прокурора в суд с иском заявлением о взыскании в доход Российской Федерации незаконно приобретенного должностным лицом имущества является действенной мерой по противодействию коррупционным проявлениям и их предупреждению. Вместе с тем при реализации данного полномочия также возникают проблемы правоприменения в силу недостаточной урегулированности. Так, несмотря на то что прокурор в целом имеет право провести проверку по обращению о любом нарушении закона без ограничений, он, получив обращение от физического лица с информацией о наличии у должностного лица незаконно приобретенного имущества, не может сам провести процедуру контроля за расходами должностного лица (кроме исключительных случаев), предшествующую обращению в суд, а должен направить обращение в уполномоченный государственный орган и только по результатам проверки государственного органа может обратиться в суд с соответствующим заявлением [9].

Данный правовой пробел, несомненно, нуждается в урегулировании.

Важным недостатком является также то, что законодательно не обозначены полномочия прокурора в сфере профилактики коррупционных правонарушений, которые существенно влияют на состояние законности в рассматриваемой сфере. Отсутствие законодательного регулирования данного аспекта приводит к неопределенности по вопросу о том, каким образом должна осуществляться профилактика, что, несомненно, снижает ее эффективность. Так, помимо приведенного выше мнения Е. В. Пискунович, существует суждение о том, что профилактика осуществляется в ходе антикоррупционной экспертизы [10], информирования граждан [11] и др. Для устранения существующей неопределенности полномочия прокурора по профилактике коррупции должны быть законодательно закреплены. Необходимо закрепить нормы в Законе о прокуратуре, посвященные данному вопросу, где

будут указаны специфические полномочия по профилактике коррупционных правонарушений, такие, например, как информирование граждан и должностных лиц, проведение экспертного исследования проектов нормативных актов на предмет наличия в них коррупционных факторов и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прокуратура, осуществляющая особый вид государственной деятельности, является органом, обладающим наиболее широкими полномочиями в сфере борьбы с коррупцией. В условиях сформировавшегося общественно-го запроса на эффективное противодействие коррупции, актуальной геополитической обстановки полномочия прокурора в сфере противодействия коррупции являются совокупностью мер, применяемых в надзорной и ненадзорных сферах. Эффективность осуществления названных полномочий демонстрируется практической стороной реализации прокурором полномочий в сфере противодействия коррупции. Реализация прокурором всех предусмотренных законодательством полномочий служит надежным средством развития Российской Федерации в качестве правового государства.

Очевидно, что эти полномочия должны быть надлежащим образом регламентированы. Вместе с тем понятие противодействия коррупции со стороны прокуратуры в Законе о прокуратуре отсутствует, а также не сформирован перечень полномочий прокуратуры по противодействию коррупции.

По результатам анализа существующих научных позиций и действующего законодательства было сформулировано определение деятельности прокуратуры по противодействию коррупции, законодательное закрепление которого позволит обозначить границы рассматриваемой деятельности. Также в За-

коне о прокуратуре следует определить перечень полномочий прокурора по противодействию коррупции.

В связи с этим предлагается дополнить ст. 1 Закона о прокуратуре ч. 6 следующего содержания: «Прокуратура Российской Федерации осуществляет деятельность по противодействию коррупции, которая представляет собой деятельность прокурорских органов по профилактике нарушений антикоррупционного законодательства, их выявлению и реагированию на них.

Деятельность прокуратуры по противодействию коррупции включает в себя реализацию следующих полномочий: информирование граждан и должностных лиц о деятельности в сфере противодействия коррупции и общественной опасности коррупционных правонарушений; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов; проведение экспертного исследования проектов нормативных актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупционными нарушениями; обращение прокурора в суд с иском о взыскании в доход Российской Федерации незаконно приобретенного должностным лицом имущества.

При осуществлении деятельности по противодействию коррупции прокуроры также используют полномочия, предусмотренные ст. 22 настоящего Закона, с целью выявления нарушений антикоррупционного законодательства и реагированию на них».

Помимо этого, в целях совершенствования деятельности прокуратуры по противодействию коррупции в работе были предложены иные изменения правовых норм, регулирующих реализацию полномочий прокурора, принятие которых будет способствовать повышению эффективности борьбы с коррупцией.

Список источников

1. Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (дата обращения: 01.09.2024).
2. Немировский В. А. Использование информационных систем в деятельности органов прокуратуры

References

1. Rezultaty deyatelnosti organov prokuratury Rossiyskoy Federatsii. Generalnaya prokuratura Rossiyskoy Federatsii. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (accessed: 01.09.2024). (In Russ.).
2. Nemirovsky V. A. The use of information systems in the activity of the bodies of prosecution ser-

- по противодействию коррупции // Законность. 2023. № 1. С. 19–23.
3. Минеев А. А. Актуальные проблемы проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры как средства противодействия коррупционной преступности в органах государственной власти // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. 2021. № 1. С. 702–706.
 4. Нудгина Е. А. Особенности предмета прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства // Трибуна ученого. 2024. № 2. URL: https://tribune-scientists.ru/media/p_articles/%D0%9D%D1%83%D0%B4%D0%B3%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf (дата обращения: 01.09.2024).
 5. Загуменников Н. В., Вайшла А. Е. Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации в рамках проведения антикоррупционной экспертизы // Global and Regional Research. 2022. Т. 4, № 2. С. 130–135.
 6. Рубцова М. В. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // The Scientific Heritage. 2020. № 57–4. С. 17–21.
 7. Смирнова А. И., Иванцова Г. А. Противодействие коррупции как одна из функций органов прокуратуры Российской Федерации // Право и государство история и современность, перспективы развития : сб. тр. по итогам работы науч.-практич. семинара, 22 ноября 2023 г., г. Стерлитамак. Стерлитамак : Уфимский университет науки и технологий, 2023. С. 102–106.
 8. Пискунович Е. В. Формы и методы работы органов прокуратуры по противодействию коррупции в органах власти и управления // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. 2016. Т. 5, № 2–2. С. 183–188.
 9. Бывальцева С. Г., Макарова Н. Г. Реализация прокурором полномочий по контролю за соответствием расходов лиц, замещавших (замещающих) государственные должности, и иных лиц их доходам // Законность. 2022. № 8. С. 6–10.
 10. Никонорова О. Н. Роль органов прокуратуры в профилактике коррупционных правонарушений и преступлений // Правоохранительные органы России: проблемы формирования и взаимодействия : материалы науч.-практич. конф. с междунар. участием, 11–12 ноября 2021 г., г. Псков. Псков : Псковский филиал Академии ФСИН России, 2022. С. 311–320.
 11. Рашева Н. Ю. Органы прокуратуры как субъекты антикоррупционного просвещения: направления совершенствования законодательства // Вопросы российского и международного права. 2023. Т. 13, № 7–1. С. 7–20.
 - vice on counteraction of corruption. *Zakonnost*. 2023;(1):19–23. (In Russ.).
 3. Mineev A. A. Actual problems of conducting anti-corruption expertise by the prosecutor's office as a means of countering corruption crime in public authorities. *Intellectualnye resursy – regionalnomu razvitiyu*. 2021;(1):702–706. (In Russ.).
 4. Nudgina E. A. Specifics of the subject of prosecutorial supervision over the implementation of anti-corruption legislation. *Tribune of the Scientist*. 2024;(2). URL: https://tribune-scientists.ru/media/p_articles/%D0%9D%D1%83%D0%B4%D0%B3%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf (accessed: 01.09.2024). (In Russ.).
 5. Zagumennikov N. V., Vaishlya A. E. Activities of the procuratorial authorities in combating corruption in the Russian Federation within the framework of anti-corruption expertise. *Global and Regional Research*. 2022;4(2):130–135. (In Russ.).
 6. Rubtsova M. V. Activities of the prosecutor's office of the Russian Federation in the field of anti-corruption. *The Scientific Heritage*. 2020;(57–4):17–21. (In Russ.).
 7. Smirnova A. I., Ivantsova G. A. Protivodeistvie korruptsii kak odna iz funktsiy organov prokuratury Rossiyskoy Federatsii. In: *Collection of articles of the scientific seminar "Pravo i gosudarstvo istoriya i sovremennost, perspektivy razvitiya"*, November 22, 2023, Sterlitamak. Sterlitamak: Ufimskiy universitet nauki i tekhnologii; 2023. p. 102–106. (In Russ.).
 8. Piskunovich E. V. Forms and methods of prosecutor's office activity in combating corruption in the bodies of authority and governance. *Vestnik Novgorodskogo filiala RANKhIGS*. 2016;5(2–2):183–188. (In Russ.).
 9. Byvaltseva S. G., Makarova N. G. Exercise of the prosecutorial authority to monitor the alignment of expenses of persons standing (used to stand) for public office and other persons with their income. *Zakonnost*. 2022;(8):6–10. (In Russ.).
 10. Nikonorova O. N. Rol organov prokuratury v profilaktike korruptsionnykh pravonarusheniy i prestupleniy. In: *Proceeding of the scientific conference with international participation "Pravookhranitelnye organy Rossii: problemy formirovaniya i vzaimodeistviya"*, November 11–12, 2021, Pskov. Pskov: Pskovskii filial Akademii FSIN Rossii; 2022. p. 311–320. (In Russ.).
 11. Rasheva N. Yu. Prosecutor's offices as subjects of anti-corruption education: directions for improving legislation. *Matters of Russian and International Law*. 2023;13(7–1):7–20. (In Russ.).

Информация об авторе

С. Г. Бывальцева – кандидат юридических наук, доцент.

About the author

S. G. Byvaltseva – Candidate of Sciences (Law), Docent.