
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕР ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ КОРРУПЦИИ

Анденко Сергей Игоревич,

магистрант

ФГБОУ ВО «Тихоокеанский государственный университет» («ТОГУ»)

Россия, Хабаровск

2277822778@mail.ru

Аннотация

В статье исследуются актуальные проблемы реализации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции. Рассматриваются случаи формального подхода к реагированию, проблемы правовой квалификации нарушений и перспективы индивидуализации надзорных мер. Обосновывается необходимость развития аналитических, профилактических и координационных механизмов в деятельности прокуратуры.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, прокурорский надзор, меры реагирования, конфликт интересов, коррупционные правонарушения.

IMPROVING MEASURES OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION IN THE FIELD OF CORRUPTION

Sergey I. Andenko,

master's student

Pacific State University («PSU»)

Russia, Khabarovsk

2277822778@mail.ru

ABSTRACT

The article examines the current problems of the implementation of prosecutorial supervision over the implementation of legislation in the field of anti-corruption. Cases of a formal approach to response, problems of legal qualification of violations and prospects for individualization of supervisory measures are considered. The necessity of developing analytical, preventive and coordination mechanisms in the activities of the prosecutor's office is substantiated.

Keywords: anti-corruption policy, prosecutorial supervision, response measures, conflict of interests, corruption offenses.

Современное российское государство на фоне структурных изменений в государственном управлении и роста теневой экономической активности сталкивается с необходимостью выстраивания устойчивой, правовыми средствами поддерживаемой антикоррупционной политики. Коррупция затрагивает ключевые сферы публичного управления. В этой связи деятельность органов прокуратуры выступает ключевым инструментом обеспечения соблюдения антикоррупционных норм законодательства

Основой прокурорской деятельности в указанной сфере выступает надзор за соблюдением специальных ограничений, обязанностей и запретов, установленных для государственных и муниципальных служащих, а также контроль над выполнением требований, возложенных на юридические лица, включая обязательства по принятию внутренних мер, направленных на профилактику коррупционных рисков. Подобная деятельность охватывает широкий круг объектов: от органов публичной власти до субъектов хозяйствования.

Современное законодательство закрепляет широкий спектр направлений прокурорского вмешательства. При этом особую значимость приобретают формы надзора, применяемые в отношении организаций, обязанных внедрять внутренние механизмы антикоррупционного регулирования. Эти требования являются дифференцированными и зависят, в том числе, от характера и масштаба деятельности соответствующих субъектов.

Прокурорский надзор не исчерпывается проверочными мероприятиями или применением мер реагирования. Он включает аналитическую составляющую, предусматривающую выявление устойчивых закономерностей нарушений, оценку полноты исполнения обязанностей субъектами антикоррупционной политики и подготовку предложений по устранению факторов, способствующих коррупции. Нормативные ориентиры для осуществления надзора в сфере противодействия коррупции задаются, в частности, положениями федерального законодательства о прокуратуре и антикоррупционной политике. Однако формальное соответствие деятельности прокуроров установленным нормам не всегда гарантирует ее эффективность. С учетом изменений в характере коррупционных схем и их приспособления к обновленным институциональным параметрам требуется применение надзорных механизмов, соотносимых с характером выявленных нарушений.

Поэтому современный прокурорский надзор в антикоррупционной сфере нуждается в концептуальной переоценке: от повторяющейся практики применения формальных процедур к совокупности гибких аналитических, организационных и правовых инструментов, способных эффективно воздействовать на системные причины коррупционных явлений. Прокурорская практика исполнения антикоррупционного законодательства свидетельствует о наличии системных расхождений между нормативными установками и фактическим осуществлением надзора. Одной из наиболее очевидных проблем является «несоответствие применяемых мер реагирования характеру и степени общественной значимости выявленных нарушений» [4, с. 48].

Случаи, когда формальные нарушения интерпретируются как имеющие коррупционный характер, не являются редкостью. В ряде случаев квалификация правонарушений производится не на основе объективной совокупности обстоятельств, а исходя из задач достижения формальных результативных показателей. Анализ практики позволяет выявить примеры, когда основанием для мер прокурорского реагирования становилось неисполнение административных процедур, не связанных с коррупцией по существу, либо допущенные технические ошибки, трактуемые как обстоятельства, указывающие на утрату доверия.

Вторым блоком проблем выступает недостаточная методическая проработка оснований и процедур оценки антикоррупционных мер, реализуемых организациями. Так,

в соответствии с положениями статьи 13.3 Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о коррупции) [1], организации обязаны внедрять внутренние меры по предупреждению коррупции. Однако прокурорская практика не располагает единым критериальным аппаратом для оценки качества, полноты и реальной эффективности этих мер. В отсутствие универсальных подходов, деятельность прокуроров в этой сфере нередко сводится к фиксации внешних признаков исполнения требований.

Третьим направлением, требующим пристального внимания, является тенденция к отстраненному подходу при квалификации конфликта интересов. В отдельных случаях профессиональные либо деловые контакты необоснованно трактуются как выражение личной заинтересованности, имеющей правовую значимость. При этом не учитывается реальная ситуация, в которой фактические полномочия лица не позволяют ему оказывать влияние на управленческие решения, а наличие прежних контактов не трансформируется в лояльность, имеющую правовое значение. Отдельной проблемой является игнорирование процессуальных нарушений при трудоустройстве бывших государственных служащих. Несмотря на императивные требования законодательства о соблюдении установленных ограничений после увольнения с государственной или муниципальной службы, факты несоблюдения процедуры в ряде случаев не становятся предметом прокурорской оценки. В условиях, когда именно такие переходы «служат каналом для распространения коррупционных практик, подобное упущение приобретает системный характер» [6, с. 434].

Значительное число актов прокурорского реагирования формируется без должного анализа специфики сферы, в которой выявлены нарушения. Например, меры, применяемые в отношении представителей органов власти, часто не дифференцируются от действий, предпринимаемых в отношении коммерческих структур, хотя правовая природа обязанностей этих субъектов различна, а риск-ориентированный подход требует соответствующей адаптации мер реагирования.

Все указанные проблемы, в совокупности, свидетельствуют о необходимости пересмотра приоритетов в прокурорском надзоре. Недостаточно констатировать формальное наличие нарушения – необходимо обеспечить оценку его причинной связи с коррупционными рисками, степени угрозы публичным интересам и перспектив устранения «допущенных отклонений правовыми средствами, адекватными масштабу и обстоятельствам правонарушения» [3, с. 35].

Реализация прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции требует переосмысления в контексте системной организации самих форм и методов реагирования. При сохранении действующей модели, ориентированной преимущественно на репрессивные меры, сохраняется приверженность устоявшимся действиям, не способным обеспечить развитие эффективных профилактических мер. Целесообразным представляется переход к более дифференцированному подходу при выборе формы прокурорского реагирования.

В частности, необходимо учитывать не только факт нарушения антикоррупционного законодательства, но и контекст, в котором оно имело место: объем и характер полномочий лица, наличие у него доступа к финансовым или организационным ресурсам, повторяемость нарушений, а также реакцию субъекта на замечания надзорного органа. Такая многопараметрическая оценка позволяет минимизировать случаи формального реагирования и одновременно усиливает превентивную составляющую надзора.

Отдельное внимание должно быть уделено созданию и внедрению единых методик оценки эффективности антикоррупционных мер, реализуемых в корпоративной среде. В условиях, когда статья 13.3 Закона о коррупции обязывает организации формировать внутренние механизмы предупреждения коррупции, прокурорская проверка должна

включать не только сверку наличия формальных положений – кодексов, стандартов, регламентов, – но и анализ их применимости, охвата и подкрепленности реальными управленческими действиями. Подобная практика уже частично закреплена в подпунктах 2.4 и 2.6 Приказа Генпрокуратуры России от 10.10.2022 №581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» [2]. Однако она требует институционального развития и сопровождения на уровне подведомственной методической базы.

Наряду с этим следует развивать аналитическую составляющую надзорной деятельности. Использование обобщенных данных о правонарушениях, выявленных в смежных или структурно схожих организациях, позволяет формировать поведенческие и правовые профили типичных коррупционных схем. Эти данные могут стать основой для упреждающих надзорных мероприятий, инициируемых не постфактум, а на основании сигнальных индикаторов коррупционной опасности – конфликта интересов, аффилированности, участия в сомнительных закупочных процедурах. В этом аспекте целесообразно использование межведомственных информационных платформ, а также развитие взаимодействия с иными государственными структурами (органы финансового контроля, налоговые органы, антимонопольная служба).

Немаловажным направлением модернизации прокурорского надзора является адаптация форм реагирования к сфере контрактных отношений. Как показывает правоприменительная практика, именно в процессе закупок для государственных и муниципальных нужд, распределения имущества и реализации национальных проектов наиболее остро проявляются коррупционные механизмы. При этом проверка ограничивается зачастую только соответствием условиям контракта, «без анализа степени аффилированности сторон, корпоративных связей, наличия конфликтов интересов» [5, с. 57].

Совершенствование прокурорского надзора невозможно без изменения внутренних организационных стандартов. Требуется усиление контроля за качеством подготовки актов реагирования, недопущение механической подмены фактов интерпретациями, навязанными статистическими показателями, и обеспечение постоянного повышения квалификации прокурорских работников в области антикоррупционного комплаенса. Только при комплексном подходе, сочетающем правовую строгость с аналитической гибкостью, можно выстроить действительно действенную систему противодействия коррупции на основе прокурорского надзора.

Результативность прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции определяется также степенью интеграции органов прокуратуры в общую систему публичных и квазипубличных институтов, действующих в данной области. Противодействие коррупции требует скоординированных усилий множества субъектов: государственных структур, общественных объединений, средств массовой информации, а также бизнеса, заинтересованного в прозрачных и предсказуемых правилах взаимодействия с властью. В этой связи формирование устойчивых горизонтальных связей между прокуратурой и иными участниками антикоррупционной политики становится насущной задачей.

Одним из направлений такого взаимодействия является информационно-аналитическое партнерство с институтами гражданского общества. Такое взаимодействие пока носит преимущественно эпизодический характер, сводясь к единичным случаям реагирования на обращения. Между тем на системной основе возможно выстраивание механизма общественного мониторинга, дополняющего традиционные формы прокурорского надзора и позволяющего фиксировать сигналы, не попадающие в фокус официальных проверок.

Значительный потенциал для расширения антикоррупционного инструментария содержит работа со средствами массовой информации. В современной правоприменительной модели информация, распространяемая в публичном пространстве, может служить основанием для прокурорской проверки. Реакция на такие публикации остается неритмичной и часто зависит от субъективной оценки значимости конкретного случая. Внедрение системы регулярного мониторинга информационной среды, с формализацией критериев оценки достоверности и степени общественного резонанса, а поступающая от граждан информация может служить основанием для проведения проверок по инициативе органов прокуратуры.

Не менее значимым направлением взаимодействия является защита лиц, предоставляющих сведения о коррупционных нарушениях. Отсутствие механизмов анонимного информирования, юридически закрепленной процедуры сопровождения заявителя, а также минимальная готовность работодателей и должностных лиц признавать легитимность подобных сообщений ограничивают эффективность данной формы участия общества в борьбе с коррупцией.

Необходимо также подчеркнуть значение сотрудничества с бизнес-сообществом. Добросовестные участники экономической деятельности заинтересованы в устранении коррупционных факторов, нарушающих конкурентные условия. Прокуратура при этом может выполнять не только надзорную, но и методическую функцию, разъясняя требования законодательства, обеспечивая обратную связь по результатам проверок, предупреждая неосведомленность или правовую недооценку соответствующих рисков. Подобный диалог способствует укреплению институционального доверия и снижает уровень латентности нарушений.

В результате развитие системы прокурорского надзора в сфере исполнения антикоррупционного законодательства требует перехода от формального администрирования к содержательной работе, предполагающей комбинацию правовых, аналитических и институциональных решений, адаптированных к многоуровневому характеру антикоррупционной деятельности. Существующая практика не в полной мере соответствует тем вызовам, которые порождает эволюция коррупционных механизмов. Нередки случаи некорректной квалификации правонарушений, применения мер реагирования без учета их соразмерности или игнорирования обстоятельств, указывающих на глубинные причины нарушений. В целях преодоления выявленных дисфункций необходим переход к модели надзора, ориентированной на превентивные и аналитические механизмы. Это предполагает не только совершенствование существующих методик, но и внедрение новых организационных форм – от горизонтального взаимодействия с представителями гражданского общества до применения цифровых инструментов оценки масштабов правонарушений. Институциональные ориентиры для такой трансформации уже присутствуют в действующем законодательстве и ведомственных регламентах, однако их потенциал используется фрагментарно.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О противодействии коррупции» // Российская газета. №266. 30.12.2008.
2. Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2022 №581 (ред. от 16.10.2024) «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» // Законность. №11. 2022.
3. Ильяков А.Д. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции // Законность. 2021. № 3 (1037). С. 33-36.

4. Рашева Н.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции (на примере органов прокуратуры Мурманской области) // *Advances in Law Studies*. 2022. Т. 10. № 3. С. 46-50.
5. Хаванова Д.Ю. Основные направления прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции // *Ученый совет*. 2023. № 1. С. 54-59.
6. Яковлев Н.М., Иванов С.М. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции // *Евразийский юридический журнал*. 2024. № 4 (191). С. 433-434.

References:

1. Federal Law No. 273-FZ dated December 25, 2008 (as amended on 08.08.2024) «On Combating Corruption» // *Rossiyskaya Gazeta*. No. 266. 12/30/2008.
2. Order of the Prosecutor General's Office of Russia dated 10.10.2022 No. 581 (as amended on 10.10.2024) «On the exercise of Prosecutorial supervision and the exercise by prosecutors of other powers in the field of combating corruption» // *Legality*. No. 11. 2022.
3. Piyakov A.D. Improving the prosecutor's supervision of the implementation of anti-corruption laws // *Legality*. 2021. No. 3 (1037). pp. 33-36.
4. Rasheva N.Y. Prosecutorial supervision of the implementation of anti-corruption legislation (on the example of the Prosecutor's office of the Murmansk region) // *Advances in Law Studies*. 2022. Vol. 10. No. 3. pp. 46-50.
5. Khavanova D.Yu. The main directions of prosecutorial supervision in the field of anti-corruption // *Academic Council*. 2023. No. 1. pp. 54-59.
6. Yakovlev N.M., Ivanov S.M. Prosecutor's supervision of the implementation of anti-corruption legislation // *Eurasian Law Journal*. 2024. No. 4 (191). pp. 433-434.