

УДК 343.35
ББК 67.402.02

Т.В. Филоненко,
Прокуратура Октябрьского района Приморского края

РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ И ПРЕСЕЧЕНИИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

В статье описан ряд конкретных организационных, методических и практических мер, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции со стороны государственных и муниципальных служащих. Раскрыты также основные проблемы прокурорского надзора в указанной сфере. Содержатся рекомендации по совершенствованию указанной линии прокурорского надзора.

Ключевые слова: коррупция; взяточничество; ограничения и запреты; злоупотребление служебным положением; роль прокуратуры; предупреждение коррупционных проявлений.

T.V. Filonenko,
Public Prosecutor's Office, Oktyabrsky District of Primorsky Region

ROLE OF PROSECUTION BODIES IN PREVENTION AND RESTRAINT OF CORRUPTION AMONG GOVERNMENTAL AND MUNICIPAL EMPLOYEES

The paper describes a number of specific organizational, methodological and practical measures aimed at enhancing the efficiency of prosecutor's supervision over the execution of legislation on countering corruption among governmental and municipal employees. The author also highlights key problems of prosecutor's supervision in this sphere and offers recommendations on improving this area of prosecutor's supervision.

Key words: corruption; bribery; limitations and prohibitions; abuse of office; role of prosecutor's office; corruption prevention.

Качественная реализация мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, утвержденным Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г., связана с необходимостью использования комплекса сил и средств, направленных как на предупреждение, так и на пресечение фактов коррупции.

В настоящее время органами прокуратуры принимается ряд конкретных мер, в том числе организационных, методических и практических, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, в том числе и со стороны государственных и муниципальных служащих.

В 2010 г. органы прокуратуры провели ряд проверок, в ходе которых особое внимание уделялось выявлению фактов несоблюдения государственными и муниципальными служащими установленных законом ограничений, нарушения запретов и неисполнения обязанностей. К их числу относится

незаконное участие в коммерческой деятельности, учреждение коммерческих организаций, представление недостоверных сведений об имуществе, использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, муниципального имущества, осуществление иной оплачиваемой деятельности, что влечет за собой конфликт личных интересов и интересов службы, создает почву для коррупционных проявлений.

Так, по данным прокуратуры Приморского края в 2010 г. выявлено 2418 нарушений законов (в аналогичном периоде прошлого года – 3500) (снижение на 31 %). Внесено 575 представлений (в аналогичном периоде прошлого года – 709), по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 462 должностных лица (в аналогичном периоде прошлого года – 419), им объявлено 7 (в аналогичном периоде прошлого года – 61) предостережений о недопустимости нарушений закона. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 69 лиц (в ана-

логичном периоде прошлого года – 71), принесено 373 протеста (в аналогичном периоде прошлого года – 602). По направленным прокурорами в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ 22 постановлениям (в аналогичном периоде прошлого года – 106) возбуждено 17 уголовных дел коррупционной направленности (в аналогичном периоде прошлого года – 67). В целом же показатели не только по Приморскому краю, но и в большинстве других регионов страны за 2010 г. указывают на снижение темпов борьбы с коррупцией.

Генеральный прокурор РФ Юрий Чайка на координационном совещании руководителей правоохранительных органов, прошедшем в Генпрокуратуре 13 октября 2010 г., заявил, что главной причиной снижения темпов борьбы с коррупцией является неэффективность оперативной работы, некачественное ведение следствия и даже «отсутствие принципиальной позиции прокуроров». По его словам, в каждом третьем расследовании уголовных дел коррупционной направленности выявляются нарушения закона. Чаще всего это касается нарушения сроков расследования (каждое четвертое дело по взяткам).

Безусловно, самым распространенным составом преступлений коррупционной направленности является получение взятки. За полгода выявлено почти 6 тыс. фактов получения взятки. Суды рассмотрели 917 таких уголовных дел (на 120 больше, чем в первой половине 2009 г.).

По данным МВД России, средний размер суммы взятки и коммерческого подкупа возрос с 23,1 тыс. рублей в 2009 г. до 30,5 тыс. рублей в 2010 г. Генеральный прокурор отметил, что зачастую дела поступают «сырыми», и все чаще прокуратуры вынуждены отправлять их на доработку. Встречаются и немотивированные прекращения уголовных дел, когда следователи, «сталкиваясь с объективными трудностями при расследовании коррупционных преступлений, идут по пути наименьшего сопротивления». За полгода по инициативе прокуроров было отменено каждое второе постановление о прекращении уголовного дела.

Вместе с тем важно понять и осознать, что в настоящее время проблема заключается не столько в снижении показателей в борьбе с коррупцией, сколько в том, что нет следующего важного и концептуального шага со стороны власти в рамках борьбы с корруп-

ционными проявлениями. «Когда была объявлена президентская антикоррупционная кампания, показатели сразу выросли, а потом первый порыв кончился, мелких взяточников сняли, и стало непонятно, что делать дальше», – считает руководитель Центра антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International Е. Панфилова. По ее мнению, правоохранительные органы столкнулись с тем, что «ниточки» многих коррупционных дел тянутся наверх, а четкого указания, что можно брать всех, невзирая на чины, так и не последовало. В России до сих пор нет эффективного механизма защиты заявителя от самого коррупционера, и люди боятся возмездия. Да и само следствие до сих пор не свободно от коррупционных проявлений [5].

Представляется, что мнение Е. Панфиловой во многом соответствует действительности. В этой связи необходимо в первую очередь усилить качество проводимых проверок, но при этом не ставить во главу угла так называемые «показатели», поскольку велик риск того, что стремление добиться поставленных целей в виде соответствующих цифр в статистических отчетах приведет в итоге к имитации борьбы с коррупцией уже в правоохранительных органах. В настоящее время «показатели» по выявленным нарушениям закона в указанной сфере надзора столь же важны, как и качество проводимых доследственных и общенадзорных проверок. По делам же коррупционной направленности массовые показатели можно сделать лишь на очень незначительных, мелких правонарушениях. Полагаем, что реальной работе сильно мешает спешка и вечная гонка за высокими «цифрами».

И все же, несмотря на трудности и проблемы, возникающие у работников правоохранительных органов на пути борьбы с коррупционными проявлениями со стороны государственных и муниципальных служащих, в работе органов прокуратуры за последние годы есть определенные достижения.

Так, органами прокуратуры выявляются многочисленные нарушения закона, связанные с образованием и деятельностью конкурсной, аттестационной комиссий, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Только в 2009 г. выявлено 32 факта участия госу-

дарственных и муниципальных служащих и 5 выборных лиц в учреждении и деятельности коммерческих организаций, а также 10 фактов родственного подчинения.

Например, подобное нарушение выявлено прокурором г. Владивостока в феврале 2010 г. Так, депутат Думы г. Владивостока К., осуществляющий свои полномочия на постоянной основе, одновременно участвует в управлении коммерческими организациями ООО «АЛЕН» (учредитель) и ООО «Земля Востока» (учредитель, директор). По выявленным нарушениям предъявлено заявление (на рассмотрении) в суд о признании незаконными действий данного лица.

Показательным может стать опыт прокуратуры Октябрьского района Приморского района, в ходе работы которой выявлен ряд нарушений законодательства о государственной службе в части использования средств материально-технического, финансового и иного обеспечения без служебной необходимости.

В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.

На момент проверки служебных компьютеров, имеющих доступ к сети Интернет и используемых исключительно муниципальными служащими поселений, в журнале посещений Internet Explorer обнаружены ссылки на сайты www.ero.mobilevideos.ru, www.love.mail.ru, www.foto.mail.ru, социальную сеть www.odnoklassniki.ru, а также сайты порнографического характера. Информационное содержание указанных сайтов свидетельствует об их развлекательной направленности, что исключает возможность их использования на службе в целях, связанных с исполнением должностных обязанностей, и свидетельствует о нарушении муниципальными служащими поселений запретов, установленных Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Кроме этого, за 2009 г. органами прокуратуры выявлено 28 фактов использования

государственными и муниципальными служащими поддельных дипломов об образовании. По результатам указанных проверок приняты исчерпывающие меры прокурорского реагирования [1]. Например, прокуратурой Октябрьского района Приморского края проведена проверка соблюдения ОВД по Октябрьскому муниципальному району требований законодательства о противодействии коррупции, в результате которой установлено, что не все приказы по личному составу в части назначения на должности сотрудников ОВД отвечают требованиям действующего законодательства, следовательно, квалификационные требования к гражданам, претендующим на должности государственной службы не предъявляются в установленном законом порядке, что свидетельствует об отсутствии профилактики коррупции в ОВД по Октябрьскому муниципальному району. По выявленным нарушениям принесены 6 протестов на приказы по личному составу в части назначения на должности лиц, образование которых не отвечает требованиям действующего законодательства [2].

Указанные коррупционные проявления, безусловно, не единичны. Но вместе с тем тот, кто представляет себе российскую глубинку, непременно задастся вопросом: каким же образом осуществляется формирование кадров с высшим образованием для работы в таких государственных структурах? Ведь не секрет, что органы ОВД зачастую остро нуждаются в специалистах высокого профиля. Сегодня можно с уверенностью констатировать, что требования к сотрудникам государственных структур растут с каждым днем, хотя реальная материальная и организационная база, которая бы являлась стимулом для предъявления требований такого уровня и соответствия им кандидата, де-факто отсутствует. Очевидно, что в настоящее время назрела необходимость параллельно с реализацией мер, направленных на противодействие коррупции и внедрение новых реформ в жизнь, конструктивно видоизменить политику по отношению к государственным и муниципальным служащим, обеспечить достойные гарантии именно этой категории лиц, а затем уже предъявлять к ним соответствующие требования.

Еще одна проблема связана с реализацией требования закона, обязывающего гражданских и муниципальных служащих представлять сведения о доходах. Проку-

рорами выявляется большое количество нарушений, связанных с непредставлением либо несвоевременным представлением сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера граждан, замещающих должности гражданских и муниципальных служащих, их супругов и несовершеннолетних детей. Вместе с тем арсенал средств, с помощью которых можно выявить такого рода нарушения, полностью пока не используется.

Например, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, вправе собирать данные, необходимые для принятия решения о достоверности представленных государственными и муниципальными служащими предусмотренных законом сведений при наличии запроса, направленного в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации (ч. 6 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»). При этом в настоящее время законодательно не определено, могут ли соответствующие оперативно-розыскные мероприятия проводиться по инициативе органов прокуратуры и в каких именно случаях.

Аналогичные препятствия имеются и при проведении проверок полноты и достоверности сведений о доходах служащих, связанные с получением сведений (о счетах, вкладах, полученных кредитах) в банковских и иных кредитных учреждениях. Дело в том, что банки могут представить необходимую информацию только в рамках производства следственными органами предварительного расследования. При проведении же проверок органами прокуратуры в порядке общего надзора получение сведений, составляющих банковскую тайну, законом не предусмотрено, что значительно усложняет работу в данном направлении. Получить такие сведения в рамках взаимодействия с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, также не представляется возможным в силу тех же причин [4].

Полагаю, что наделение органов прокуратуры, а также органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, правом на получение сведений о счетах, вкладах и кредитных обязательствах чиновников выведет борьбу с коррупцией на новый уровень и позволит выявить значительное количество фактов сокрытия государственными и муниципальными служащими сведений о доходах,

в том числе полученных от противозаконной деятельности.

Необходимо отметить еще одно важное направление работы органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции – антикоррупционный контроль за нормативно-правовыми актами. В июле 2009 г. вступил в силу Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Согласно указанному документу, прокуроры проводят экспертизу нормативных правовых актов органов власти, организаций, их должностных лиц, но только тех, которые касаются прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы. Помимо этого экспертиза проводится в отношении нормативных актов бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного и природоохранного законодательства. Требование прокурора изменить нормативно-правовой акт подлежит обязательному рассмотрению организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления такого требования.

Как показывает надзорная практика, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является одним из ключевых направлений в предупреждении коррупционных преступлений. Основными критериями отнесения нормативных правовых актов к коррупционным являются наличие очевидных противоречий (коллизий) между правовыми нормами различных актов, необоснованно широкие пределы усмотрения для органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в связи с реализацией компетенции, юридико-лингвистическая неопределенность и др.

Так, в 2010 г. на предмет наличия коррупционных факторов изучено 10 464 нормативных правовых акта и 7 558 их проектов. Выявлено 558 актов и их проектов, которые содержали 974 коррупционных фактора. В нормативных правовых актах (их проектах) органов государственной власти края выявлено 90 коррупционных факторов, большинство же (90,7 %) было выявлено в органах местного самоуправления – 884. При этом

344 нормативных правовых акта (их проектов) одновременно противоречили требованиям федерального законодательства.

В целях устранения из нормативно-правовых актов коррупциогенных факторов прокурорами принесено 130 протестов, в суды направлено 13 заявлений, внесено 7 представлений, 110 требований об изменении (отмене) нормативных правовых актов.

Результатом данной работы явилось исключение из 517 нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов.

Наибольшее количество коррупциогенных факторов выявляется в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы бюджетных правоотношений, – 2,3 %, использования государственного и муниципального имущества – 2,7 %, в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд – 5,9 %, предоставления земельных участков – 4,2 %, в сфере законодательства, регулирующего предоставления государственных и муниципальных услуг, – 8,1 %, в сфере государственной и муниципальной службы – 8,8 %, в сфере жилищного законодательства – 13,1 %, в сфере законодательства об антикоррупционной экспертизе – 3,2 %, в сфере законодательства, затрагивающего права субъектов предпринимательской деятельности, – 1,7 %, в других сферах законодательства – 28,2 % [3].

Кроме этого прокуратурой Приморского края обеспечена разработка органами государственной власти края правовых актов, устанавливающих порядок уведомления представителя нанимателя государственным гражданским служащим о фактах обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверки сведений. В настоящее время такой порядок принят председателем Избирательной комиссии Приморского края, разработан Законодательным собранием края и администрацией края.

Однако несмотря на то, что органы прокуратуры наделены полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы, на практике прокуроры сталкиваются с некоторыми проблемами в осуществлении указанного надзора. Так, после реформы органов местного самоуправления каждое муниципальное образование вынуждено принимать

огромное количество нормативных правовых актов, которые нуждаются впоследствии в постоянном приведении в соответствие с действующим законодательством.

К сожалению, полномочия прокуроров сегодня настолько широки, что выполнять весь объем работ даже для добросовестных сотрудников этой структуры достаточно сложно. Однако в данном случае прокуроры выполняют несколько иную функцию, не предусмотренную законодателем при наделении их такими полномочиями, но сложившуюся на практике. Сотрудники прокуратуры де-факто выполняют работу юристов органов местного самоуправления по подготовке нормативных актов, которые зачастую не отличаются высокой профессиональной подготовкой, что значительным образом затрудняет выполнение ими своих служебных обязанностей.

Из этого следует иная закономерность: чем больше орган местного самоуправления принимает нормативных правовых актов, тем сложнее отследить сотруднику прокуратуры их качество и соответствие федеральному законодательству. Возможно, одним из вариантов решения проблемы может стать введение специализации отдельных работников прокуратуры по линии осуществления надзора за соответствием нормативных правовых актов органов местного самоуправления действующему законодательству либо отказ от строгого формализма, который существует в настоящее время в системе прокуратуры.

Отдельного внимания заслуживают и другие механизмы борьбы с коррупцией, которые сделают сам процесс ее противодействия более качественным и эффективным. К числу таковых можно отнести информационные технологии. В настоящее время проблема закрытости принятия решения государственными и муниципальными служащими, выборными лицами, а также полного и всестороннего освещения работы правоохранительных органов стоит достаточно остро. Информационная закрытость государства всегда являлась питательной средой для развития коррупции. Органами прокуратуры принимаются соответствующие меры реагирования по устранению нарушений Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положениями которого на муниципалитеты возложена

обязанность по информационному обеспечению граждан о решениях, принимаемых теми или иными государственными и муниципальными служащими с целью исключения коррупционных проявлений.

Например, прокуратурой Приморского края обеспечено широкое освещение в сети Интернет надзорной деятельности в указанном направлении. Сайт прокуратуры Приморского края является достаточно содержательным и информативным. Указанный информационный ресурс содержит оперативную информацию о проведенных органами прокуратуры проверках, количестве выявленных нарушений закона, а также информацию о лицах, привлеченных в уста-

новленном порядке к ответственности, предусмотренной действующим законодательством.

Следует отметить, что за последние годы органами прокуратуры проделаны значительные шаги в направлении противодействия коррупции, которые приносят определенные результаты. Но важно не останавливаться на достигнутом, искать новые способы и возможности корректировки внутреннего курса органов прокуратуры таким образом, чтобы противодействие коррупционным проявлениям, в том числе и со стороны государственных и муниципальных служащих, стало более эффективным и целенаправленным.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Будатаров С.М. Развитие уголовного законодательства России об ответственности за взяточничество : монография. — Томск, 2005. — 152 с.
2. Информационное письмо от 11 февраля 2011 г. № 86-12-2011. Доступ из архива прокуратуры Приморского края. Документ опубликован не был.
3. Информационное письмо от 23 июля 2010 г. № 86-13-2010/10159. Доступ из архива прокуратуры Приморского края. Документ опубликован не был.
4. Колесников В.В., Быков В.Н., Борисов О.А. Коррупция как угроза национальной безопасности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2007. — № 3—4. — С. 50—57.
5. Мельников Ю.Б., Скорик В.В. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции // Антикоррупционная политика Российской Федерации и ее субъектов: состояние и перспективы развития. — Владивосток, 2010. — С. 16—23.

REFERENCES

1. Budatarov S.M. *Razvitiye ugolovnogo zakonodatel'stva Rossii ob otvetstvennosti za vzyatochnichestvo* [Development of Russian Criminal Legislation on Liability for Bribery]. Tomsk, 2005, 152 p.
2. *Informatsionnoe pis'mo ot 11 fevralya 2011 g. № 86-12-2011. Dostup iz arkhiva prokuratury Primorskogo kraia. Dokument opublikovan ne byl* [Newsletter of Feb. 11, 2011, no 86-12-2011. Available at the Archive of Primorsky Regional Public Prosecutor's Office. Not published].
3. *Informatsionnoe pis'mo ot 23 iyulya 2010 g. № 86-13-2010/10159. Dostup iz arkhiva prokuratury Primorskogo kraia. Dokument opublikovan ne byl* [Newsletter of Jul. 23, 2010, no 86-13-2010/10159. Available at the Archive of Primorsky Regional Public Prosecutor's Office. Not published].
4. Kolesnikov V.V., Bykov V.N., Borisov O.A. *Kriminologicheskii zhurnal Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava* [Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law]. 2007, no. 3—4, pp. 50—57.
5. Mel'nikov Yu.B., Skorik V.V. *Antikorrupcionnaya politika Rossiyskoy Federatsii i ee sub'ektov: sostoyanie i perspektivy razvitiya* [Anti-Corruption Policy of the Russian Federation and its Subjects: Conditions and Development Prospects]. Vladivostok, 2010, pp. 16—23.

Информация об авторе

Филоненко Татьяна Викторовна (Владивосток) — старший помощник прокурора. Прокуратура Октябрьского района Приморского края (690090, Приморский край, Октябрьский район, с. Покровка, ул. Октябрьская, 26, e-mail: tanya.f-vlad@mail.ru)

Information about the author

Filonenko, Tatyana Viktorovna (Vladivostok) — Chief Assistant Prosecutor. Public Prosecutor's Office of Oktyabrsky District of Primorsky Region (Oktyabrskaya st., 26, Pokrovka settlement, 690090, Oktyabrsky District, Primorsky Region, e-mail: tanya.f-vlad@mail.ru)