

На правах рукописи

Пономарев Андрей Анатольевич

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНАХ**

Специальность 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Карпов Николай Николаевич

Официальные оппоненты: **Винокуров Юрий Евгеньевич**
доктор юридических наук, профессор,
АНО ВО «Московский гуманитарный университет», кафедра уголовно-правовых и специальных дисциплин, профессор

Залужная Ирина Александровна
кандидат юридических наук,
прокуратура г. Москвы, старший помощник прокурора по взаимодействию с законодательными (представительными), исполнительными органами, органами местного самоуправления

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Защита состоится «07» февраля 2017 г. в 16 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан «17» ноября 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

С.С. Харитонов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Одной из самых острых проблем современности продолжает оставаться коррупция.

Проникнув во все сферы жизнедеятельности российского общества и государства, она серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, разлагает структуры исполнительной и законодательной власти, снижает эффективность деятельности правоохранительных органов, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Между тем, реакция на чиновничий произвол и злоупотребления со стороны правоохранителей и специально созданных в государственных, муниципальных органах подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений не соответствует общественным ожиданиям, что требует неослабного внимания прокуроров. Учитывая изложенное, а также превентивные возможности прокурорского надзора по предупреждению коррупции, необходимо воздействие специфическими прокурорскими средствами одновременно на процесс формирования региональной и муниципальной антикоррупционной базы и на соблюдение служащими и должностными лицами государственных и муниципальных органов ограничений, запретов, исполнение ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В этой связи Генеральный прокурор Российской Федерации в своем приказе от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (п.п.1,2,5) потребовал от нижестоящих прокуроров усилить борьбу с коррупцией,

активизировать работу по выявлению и пресечению злоупотреблений служебными полномочиями, усилить надзор за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области противодействия коррупции. Особое внимание уделять исполнению требований законодательства о предоставлении служащими и иными лицами, на которых возложена эта обязанность, достоверных и полных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о предотвращении и урегулировании конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Однако, несмотря на принимаемые меры, уровень правонарушаемости в рассматриваемой сфере продолжает оставаться высоким, что подтверждается данными статистических отчетов органов прокуратуры.

Так, по итогам 2015 года органами прокуратуры в государственных и муниципальных органах выявлено свыше 90,6 тыс. нарушений (2014 г. – свыше 90,1 тыс.), которые в основном были связаны с несоблюдением служащими и должностными лицами ограничений и запретов, а также неисполнением ими обязанностей. В целях их пресечения внесено 13219 представлений (2014 г. – 13684), в суды направлено 1313 заявлений (2014 г. – 1953). По требованиям прокуроров более 24,3 тыс. виновных лиц привлечено к дисциплинарной и административной ответственности (2014 г. – свыше 25,2 тыс.). По материалам прокурорских проверок возбуждено 125 уголовных дел (2014 г. – 175)¹.

При этом указанные нарушения допускаются не только рядовыми государственными и муниципальными служащими, но и так называемыми должностными лицами высокого ранга (главами муниципальных образований, региональными министрами, депутатами и др.), многие из

¹ См.: Стат. отчет «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме «К» (Сводный отчет по Российской Федерации за 2014 – 2015 гг.).

которых задействованы в процессе выработки антикоррупционных мероприятий.

Кроме того, актуальность темы диссертационного исследования предопределяется необходимостью корректировки имеющихся теоретических положений и практических рекомендаций по организации и осуществлению прокурорского надзора в рассматриваемой сфере (конкретизации его целей и задач; определения предмета и пределов надзора; совершенствования методов и тактики работы, выбора наиболее оптимальных средств обнаружения фактов коррупции в ходе прокурорских проверок и способов реагирования на выявленные нарушения).

Таким образом, значимость вопросов научного исследования позволяет рассматривать их в качестве научной задачи, решение которой будет иметь важное значение для развития законодательства и совершенствования прокурорского надзора.

Степень научной разработанности темы.

Как показал анализ юридической литературы, вопросы противодействия коррупции исследовались в работах А.В. Бахарева, А.Г. Воробьева, А.В. Кудашкина, Т.Л. Козлова, С.К. Илия и др.

Отдельные аспекты деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции освещены в методических рекомендациях Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также в ряде монографий, диссертационных исследований и публикаций¹.

Несмотря на значительный теоретический вклад ученых в

¹ См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сб. методич. материалов; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2011. 334 с.; Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора: методич. рекомендации; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2012. 106 с.; Коррупция в современной России: проблемы теории и практики: монография / под. общ. ред. Т.Л.Козлова. М., 2014. 276 с.; Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции: монография / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М.: Юрлитинформ, 2011. 298 с.; *Калита, И.А.* Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; *Рябцев В.П.* Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3 – 5.

исследование проблем, связанных с противодействием коррупции, следует отметить объективную недостаточность научной разработанности проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах.

До настоящего времени в науке остается открытым вопрос о предмете прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. Требуют конкретизации его цели и задачи.

Отсутствие необходимых научных разработок привело к тому, что лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, оказались фактически выведенными за рамки данного надзора, что дезориентировало прокуроров и, как результат, повлекло за собой отсутствие целенаправленности, планомерности и действенности в реализации надзорных полномочий.

Такой вывод подтверждается анализом ведомственных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в которых антикоррупционный акцент смещен в сторону государственной и муниципальной службы. Кроме того, до настоящего времени в государственной статистической отчетности отсутствуют специальные показатели, характеризующие состояние законности в рассматриваемой сфере в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, что не позволяет достоверно определить тенденции их противоправной деятельности, а также динамику допускаемых ими нарушений на протяжении определенного периода.

Остается нерешенным вопрос разграничения компетенции при осуществлении надзора за исполнением законодательства в коррупционных сферах между работниками управления по надзору за исполнением федерального законодательства и сотрудниками специализированного отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, что нередко приводит к дублированию

полномочий и возложению на последних несвойственных им функций.

Реформирование антикоррупционного законодательства, нередко сопровождающееся разнообразными коллизиями и противоречиями, а также отсутствие необходимой научной базы по проблемам противодействия коррупции и прокурорского надзора не позволили многим прокурорам расценивать те или иные действия и решения чиновников как противозаконные, выработать правильную тактику осуществления надзорных мероприятий, определиться в использовании наиболее эффективных мер реагирования на допускаемые массовые нарушения.

Выделение в последние годы надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в качестве приоритетного направления прокурорской деятельности, семилетняя надзорная практика исполнения основного антикоррупционного федерального закона позволили выявить закономерности развития нормативной базы, обобщить отечественный опыт и практику прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. Все это дало возможность по-новому определить задачи и цели надзора, выработать современные подходы к его осуществлению.

Сказанное предопределило необходимость данного исследования.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления органами прокуратуры надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей).

Предметом исследования является деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей), теоретические и прикладные проблемы реализации прокурором своих полномочий, положения законов и иных нормативных

правовых актов, касающиеся вопросов, связанных с осуществлением прокурорского надзора на данном поднаправлении, а также доктринальные разработки по теме исследования.

Основной целью исследования является научное изучение теоретических и прикладных основ деятельности прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей), разработка на этой основе теоретико-правовых положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование прокурорского надзора на данном поднаправлении, выработка предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства.

Задачами, которые предстоит решить в работе, выступают, во-первых, установление предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в рассматриваемой сфере, в т.ч. определение круга нормативных актов, за исполнением которых правомочен осуществлять надзор прокурор; установление круга субъектов, являющихся непосредственным объектом проверок.

Во-вторых, это формулировка целей и задач прокурорского надзора на данном поднаправлении.

В-третьих, выявление проблемных вопросов в практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей) и выработка предложений по совершенствованию надзорной деятельности.

В-четвертых, разработка теоретических основ прокурорского надзора на данном поднаправлении, а также практических рекомендаций, касающихся организации и проведения прокурором проверок; описание и исследование способов реагирования на типичные нарушения с целью

определения наиболее оптимальных.

В-пятых, выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании отношений в рассматриваемой сфере и выработка конкретных предложений по совершенствованию законодательства.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, акты международного права, Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; «О муниципальной службе в Российской Федерации», иные федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере противодействия коррупции, законы субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, а также исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления пленумов и определения Верховного Суда Российской Федерации.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечены результатами проведенных автором исследований, анализом материалов проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции, проведенных органами прокуратуры в 2009 – 2015 гг., обобщением более 900 докладных записок и свыше 3000 актов прокурорского реагирования городских, районных и приравненных к ним специализированных прокуроров, подготовленных по результатам надзора в сфере противодействия коррупции (протестов, представлений,

предостережений, исков и заявлений), изучением свыше 100 уголовных дел и 20 гражданских дел, а также информационно-аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2009 – 2015 гг.

Кроме того, автором проанализированы статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции, содержащиеся в отчетах по форме К за период 2009 – 2015 гг., а также результаты мониторинга хода реализации мероприятий по противодействию коррупции в соответствии с перечнем вопросов, утвержденным Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, председателем президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Изучались также материалы административной практики по теме диссертации.

По специально разработанным автором анкетам в ходе проведенного исследования опрошено 49 сотрудников прокуратуры Нижегородской области, на которых возложен надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции (помощники, старшие помощники, заместители прокуроров городского и районного звена), 81 слушатель факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (городские (районные), специализированные прокуроры и их заместители), а также 64 муниципальных служащих и 71 государственный гражданский служащий.

Теоретическую базу исследования составили труды ведущих специалистов в области прокурорского надзора: В.Г. Бессарабова, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, Н.Н. Карпова, В.П. Рябцева, А.Я. Сухарева, В.Б. Ястребова.

Большую помощь в проведении исследования оказали работы специалистов в области права, социологии и истории: С.Г. Александрова, Б.В. Волженкина, С.Р. Гостевой, Г.С. Гончаренко,

В.В. Гончарова, С.П. Глинкиной, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, А.Ф. Ноздрачева, А.М. Цирина.

Методологическая основа исследования представлена группами общенаучных (диалектический метод, анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение) и частнонаучных методов научного познания (сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический, социологические методы (анкетирование прокурорских работников, государственных и муниципальных служащих), метод закрытого включенного наблюдения).

Автором непосредственно рассматривался процесс организации надзорной деятельности в отделе по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Нижегородской области, а также в прокуратурах городов и районов, лично проводились проверки в региональных органах власти и местного самоуправления.

Научная новизна и теоретическая ценность работы состоит в комплексном исследовании теоретических и практических проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей), возникших в связи с формированием новой правовой базы.

С использованием значительного теоретического, нормативного и практического материала в данном научном исследовании проанализированы основные факторы (правовые, организационные, кадровые, управленческие, методические и тактические), влияющие на действенность надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей), в контексте которых обосновываются суждения по его оптимизации.

Уточнены предмет и пределы прокурорского надзора, конкретизированы основные цели и задачи на данном поднаправлении.

Приведены разработанные автором положения, касающиеся организации и проведения прокурорской проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей), которые включены в методические рекомендации прокуратуры Нижегородской области, направленные для использования в работе городским и районным прокурорам, а также в прокуратуры субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского федерального округа.

Выделены и типологизированы основные нарушения законов, допускаемые работниками государственных и муниципальных органов; названы основные источники информации и их носители; определена специфика реагирования на коррупционные правонарушения с учетом комплексного подхода и оценки результативности.

Сформулированы предложения по совершенствованию действующего антикоррупционного законодательства, а также нормативно-правовой базы, регламентирующей осуществление рассматриваемого поднаправления прокурорского надзора.

Полученные в процессе исследования результаты позволили вынести на защиту следующие положения:

1. Актуальность прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах обусловлена значительным количеством выявляемых прокурорами нарушений установленных законом ограничений, запретов и обязанностей, которые допускаются государственными, муниципальными служащими, а также лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности.

При этом слабая система контроля со стороны подразделений государственных, муниципальных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, отсутствие жесткой позиции работодателей по отношению к лицам, допустившим нарушения, создают реальные предпосылки для новых нарушений.

Указанное повышает роль органов прокуратуры в обеспечении законности в рассматриваемой сфере.

2. Сформулировано авторское определение предмета прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах, под которым понимается соблюдение Конституции Российской Федерации, ратифицированных Российской Федерацией международно-правовых актов и исполнение законов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, основанных на действующем законодательстве и регулирующих антикоррупционные отношения, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие указанным законам, указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

С учетом положений ст.ст. 2, 12.5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предметом надзора в рассматриваемой сфере также охватывается исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами муниципальных

антикоррупционных нормативных правовых актов.

3. Дано научно обоснованное определение целей и задач прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в рассматриваемой сфере, заключающихся, в том числе, в верховенстве закона, единстве и высоком уровне законности, защищенности от коррупции прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, обеспечении точного исполнения антикоррупционного законодательства, устанавливающего для служащих и должностных лиц государственных, муниципальных органов ограничения, запреты и обязанности.

4. Разработаны теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей), который является составной частью надзорной функции прокуратуры и включается в прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в качестве самостоятельного поднаправления, имеющего свой собственный предмет, обеспечивающего решение определенного круга задач, обусловленного актуальностью обеспечения нормального функционирования различных видов публичной деятельности, а также необходимостью усиления борьбы с коррупцией (коррупционными правонарушениями и иными коррупционными проявлениями) и создания условий для ее искоренения в публичной сфере.

Доказано его особое, главенствующее место среди других поднаправлений, входящих в прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

5. В целях совершенствования организации и осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере уточнены положения, касающиеся организации и проведения прокурорской проверки, которые позволяют не только правильно определить основные источники и носителей

информации о коррупционных правонарушениях, выделить конкретные государственные и муниципальные органы, нуждающиеся в проверке, получить предварительную информацию о конкретных чиновниках-нарушителях, но и содержат конкретные предложения по обнаружению фактов коррупции, а также рекомендации по выбору средств прокурорского реагирования.

6. Исследованы и систематизированы наиболее распространенные (типичные) коррупционные правонарушения в рассматриваемой сфере, к числу которых отнесены:

– нарушения государственными, муниципальными служащими, а также лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, установленных в целях противодействия коррупции ограничений, запретов и обязанностей (осуществление предпринимательской деятельности; нахождение в непосредственной подчиненности или подконтрольности близких родственников; замещение должностей государственной службы при наличии не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости и др.);

– нарушения законов, допускаемые реализующими нормотворческие полномочия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при издании нормативных правовых актов, регулирующих антикоррупционные правоотношения, связанные с соблюдением служащими, должностными лицами ограничений и запретов, а также исполнением ими обязанностей и др.

7. Усовершенствован механизм взаимодействия между работниками управления по надзору за исполнением федерального законодательства и сотрудниками специализированного отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, который позволит оперативно решать задачи выявления коррупционных правонарушений, а также избежать дублирования при проведении проверок в

коррупционноремких сферах.

8. В качестве мер по дальнейшему совершенствованию антикоррупционного законодательства диссертантом предлагается ряд законодательных изменений и дополнений, предусматривающих:

- а) отнесение к коррупции фактов незаконного использования должностного положения в целях получения неправомерных преимуществ неимущественного характера;
- б) исключение нахождения у власти чиновников, осужденных за совершение коррупционных преступлений, а также связанных отношениями близкого родства или свойства с руководителями правоохранительных и судебных органов;
- в) предоставление прокурору полномочий по истребованию в кредитных организациях справок по операциям, счетам и вкладам физических лиц.

Теоретическая значимость исследования.

Содержащиеся в нем выводы и предложения могут быть охарактеризованы как определенный вклад в систему научных знаний в области прокурорской деятельности, обеспечивающий целостное представление о прокурорском надзоре за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах (в части соблюдения служащими и должностными лицами ограничений, запретов, исполнения ими обязанностей). Сформулированные положения могут быть использованы при дальнейших теоретических исследованиях актуальных вопросов прокурорского надзора, подготовке методических пособий для прокуроров.

Практическая значимость определяется возможностью использования материалов исследования в ходе надзорной деятельности органов прокуратуры субъектов Российской Федерации, а также в учебном процессе при обучении студентов по дисциплине «Прокурорский надзор», в системе повышения квалификации прокурорских работников в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и

федеральных государственных гражданских служащих. Содержащиеся в работе суждения могут быть применены для совершенствования законодательства о противодействии коррупции.

Апробация результатов исследования.

Основные теоретические положения настоящего исследования нашли отражение в 9 публикациях автора, в том числе в 4 ведущих рецензируемых журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации, а также в подготовленных диссертантом методических рекомендациях, направленных прокурором Нижегородской области в подчиненные прокуратуры и прокурорам субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского федерального округа.

Положения и выводы диссертации докладывались автором на международной научно-практической конференции «Легализация преступных доходов и коррупция в органах государственной власти: теория, практика, техника противодействия» (проект MOLI-RU 2).

Материалы работы использовались также при чтении лекций, проведении практических занятий и выступлений в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Институте повышения квалификации Волго-Вятской академии государственной службы, на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, при подготовке участия диссертанта в парламентских слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в деятельности рабочей группы по подготовке предложений по внесению изменений в законы и иные нормативные правовые акты Нижегородской области, членом которой являлся диссертант, а также на обучающих семинарах прокуратуры Нижегородской области.

Кроме того, все приведенные в настоящем исследовании законодательные предложения автора включены в доклад полномочного

представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе Руководителю Администрации Президента Российской Федерации, а также в Сводную таблицу поправок в действующее антикоррупционное законодательство, направленную начальнику Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.

При этом предложения автора о рассмотрении на заседаниях президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов о мерах по предотвращению и урегулированию конфликта интересов лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, учтены при подготовке проекта указа Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы» и включены в абзац второй подпункта «а» пункта 2 настоящего Национального плана.

Структура диссертации обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Диссертация включает введение, 2 главы, объединяющие 6 параграфов, заключение, список использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, показана степень научной разработанности темы, раскрыты методологические, нормативные и эмпирические основы проведенного изыскания, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава «Теоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах» состоит из трех параграфов.

Первый параграф **«Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах»** посвящен исследованию правовых основ прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах. В нем раскрываются такие понятия, как «коррупция», «антикоррупционные отношения», «антикоррупционное законодательство».

Подчеркивается, что до сих пор в практике прокурорского надзора широко используется понятие «коррупции», в котором в качестве основного признака выступает наличие корыстной цели (получение имущественных выгод). При этом личная заинтересованность в преимуществах неимущественного характера при учете коррупционных правонарушений во внимание не принимается, что не согласуется с положениями ратифицированных Российской Федерацией международных документов¹ и ведет к значительному сужению официальной статистики.

С учетом отмеченного недостатка диссертантом даются рекомендации по дальнейшему усовершенствованию этого понятия.

Во втором параграфе **«Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах»** освещается предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и пределы его осуществления.

Согласно авторской точке зрения, предметом надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах является соблюдение Конституции Российской Федерации, ратифицированных Российской Федерацией международно-правовых актов и исполнение законов Российской Федерации, субъектов

¹ См.: Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (принята 27.01.1999 в г. Страсбург); Конвенция ООН против коррупции (принята 31.10.2003 в г. Нью-Йорке).

Российской Федерации, а также имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, основанных на действующем законодательстве и регулирующих антикоррупционные отношения, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие указанным законам, указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

С учетом положений ст.ст. 2, 12.5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предметом надзора в рассматриваемой сфере также охватывается исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами муниципальных антикоррупционных нормативных правовых актов.

В третьем параграфе **«Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах как составная часть надзорной функции прокуратуры, его цели и задачи»** автором дается характеристика прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, который представляет собой самостоятельное поднаправление, имеющее свой собственный предмет, обеспечивающее решение определенного круга задач, обусловленное актуальностью обеспечения нормального функционирования различных видов публичной деятельности, а также необходимостью усиления борьбы с коррупцией (коррупционными правонарушениями и иными коррупционными проявлениями со стороны чиновников) и создания

условий для ее искоренения в публичной сфере.

При этом автором отмечается его особое, главенствующее место среди других поднаправлений, входящих в прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, поскольку соблюдение чиновниками ограничений, запретов и исполнение ими обязанностей является условием предупреждения коррупции в самых различных сферах (экономической, социальной, политической и др.), на которые распространяется их публичная деятельность.

Приоритетное значение рассматриваемого поднаправления, наряду с высоким уровнем коррупции в публичной сфере, также обусловлено:

– необходимостью реализации государственной антикоррупционной политики, предусматривающей создание и эффективное применение различных административных механизмов минимизации коррупционных рисков в публичной деятельности (введение института урегулирования конфликта интересов, создание единой системы запретов и ограничений и др.);

– непосредственным возложением на прокуроров осуществления надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в рассматриваемой сфере приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 №454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», а также утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 04.05.2016 № 263 Комплексным планом мероприятий по противодействию коррупции на 2016-2018 годы.

Кроме того, в данном параграфе автором определены цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в рассматриваемой сфере, решение которых осуществляется в процессе проведения проверок исполнения антикоррупционного законодательства в соответствующих государственных и муниципальных органах.

Отмечается, что в практике прокурорского надзора возникают ситуации, когда при проведении прокурорских проверок соблюдение ограничений и запретов, а также исполнение обязанностей проверяется лишь в отношении государственных и муниципальных служащих, а деятельность тех же депутатов, глав муниципальных образований или региональных министров остается незатронутой.

Возможность такого избирательного подхода, по мнению автора, связана с тем, что подпунктом 1 пункта 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 №454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» прокурорам не предписывается уделять особое внимание соблюдению ограничений, запретов и исполнению обязанностей лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности.

Кроме того, в разделе 1 отчета о деятельности прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции по форме К, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 24.01.2014 № 26, отсутствуют строки, предусматривающие учет выявляемых органами прокуратуры нарушений ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции для названной категории лиц.

В разделе 2 указанного отчета не учитываются информации о выявленных фактах конфликта интересов в действиях лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, направляемые прокурорами в комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации.

Указанное вызывает необходимость корректировки приведенных ведомственных актов с постановкой перед прокурорами задачи выявления коррупционных правонарушений не только в деятельности государственных, муниципальных служащих, но и лиц, замещающих государственные

должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности.

Предлагаемые меры, по мнению автора, позволят не только повысить эффективность прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, но и определить тенденции противоправной деятельности указанных публичных лиц, а также динамику допускаемых ими нарушений на протяжении определенного периода времени.

Вторая глава «Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах» посвящена организационным аспектам рассматриваемого участка надзорной деятельности.

В первом параграфе **«Особенности организации и проведения прокурорской проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах»** автором уточняются положения, касающиеся организации и проведения прокурором проверок в рассматриваемой сфере; описываются и исследуются способы реагирования на коррупционные правонарушения с целью определения наиболее оптимальных.

Во втором параграфе **«Типичные нарушения законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах»**, основываясь на результатах проведенного социологического исследования (анкетирования), автором определены причины и факторы выявляемых коррупционных правонарушений. Выделены наиболее распространенные (типичные), а также латентные (скрытые) коррупционные правонарушения в рассматриваемой сфере, приведены конкретные примеры таких нарушений из прокурорской практики.

В третьем параграфе **«Актуальные проблемы совершенствования деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах»**, на основе результатов анкетирования прокурорских работников

автором установлены обстоятельства (факторы), влияющие на качество проводимых проверок, определены проблемные вопросы прокурорского надзора на данном поднаправлении.

С учетом этих факторов и проблемных вопросов выработаны конкретные предложения по оптимизации прокурорского надзора, в том числе:

1) закреплению в городских (районных) и приравненных к ним специализированных прокуратурах надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции за конкретным сотрудником;

2) обеспечению равномерного распределения нагрузки между работниками прокуратуры и исключению случаев направления на места избыточных заданий вышестоящими прокуратурами, не вызываемых состоянием законности или серьезными сигналами об имеющихся нарушениях;

3) периодическому заслушиванию оперативных сотрудников правоохранительных органов и их руководителей на заседаниях специально созданных в органах прокуратуры межведомственных рабочих групп по противодействию коррупции; своевременному изучению имеющихся оперативных материалов; требованию неукоснительного исполнения оперативными сотрудниками утвержденных планов проведения совместных мероприятий в целях повышения качества оперативного сопровождения прокурорских проверок и максимального использования имеющейся оперативной информации;

4) обеспечению в ходе выездов в нижестоящие прокуратуры для проведения проверок организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции работы мобильной приемной; проведению мониторинга средств массовой информации, а также рабочих встреч с представителями бизнес-сообщества, общественных организаций, преследующих антикоррупционные цели, что позволит не только выявить различные факты коррупции среди чиновников различного

уровня, но и возможную личную заинтересованность сотрудников проверяемой прокуратуры;

5) совершенствованию работы по повышению квалификации сотрудников, на которых возложен надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, предусматривающей наряду с участием в семинарах, научно-практических конференциях, круглых столах и др., организацию прохождения указанными сотрудниками стажировок в специализированных отделах по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции с привлечением их к проводимым вышестоящими органами прокуратуры проверкам.

Кроме того, автором уточнен механизм взаимодействия между работниками управления по надзору за исполнением федерального законодательства и сотрудниками специализированного отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, который позволит оперативно решать задачи выявления коррупционных правонарушений, а также избежать дублирования и выполнения несвойственных им функций.

Утверждается, что в ходе проведения совместных проверок в коррупционноемких сферах работники специализированного отдела должны выяснять наличие личной заинтересованности, возможный конфликт интересов в действиях должностных лиц, а работники управления по надзору за исполнением федерального законодательства – обстоятельства нарушений закона, давать правовую оценку действиям должностных лиц с позиции требований соответствующего отраслевого законодательства.

При проведении совместных проверок исполнения законодательства о государственной службе работники специализированного отдела выясняют соблюдение государственными служащими ограничений, запретов, исполнение ими обязанностей, соблюдение требований к служебному поведению, конкурсных процедур при замещении должностей, процедуры урегулирования конфликта интересов и других положений названных

законов, нарушения которых могут свидетельствовать о наличии коррупционных проявлений. Все другие вопросы, связанные с прохождением государственной службы (соблюдение условий труда, время отдыха, проведение аттестации служащих, предоставление государственных гарантий и др.) должны проверяться управлением по надзору за исполнением федерального законодательства.

Привлечение работников специализированного отдела к самостоятельно проводимым управлением по надзору за исполнением федерального законодательства проверкам должно осуществляться при выявлении действий (решений) субъектов правоприменения, которые непоследовательны с точки зрения сложившейся практики, противоречат указаниям (рекомендациям) вышестоящих органов и высших судебных инстанций, свидетельствуют о наличии «двойных стандартов», введении дополнительных условий для удовлетворения ходатайств (заявлений) физических и юридических лиц.

Установление неслужебной заинтересованности, злоупотреблений чиновника в таких действиях (решениях) – задача уже для работника специализированного отдела и привлекаемых к проверке сотрудников правоохранительных органов.

Указанный механизм взаимодействия, по мнению диссертанта, должен быть закреплён в соответствующем ведомственном акте прокуратуры субъекта Российской Федерации, в котором также следует предусмотреть возможность периодического (например, один раз в квартал) ознакомления уполномоченного сотрудника специализированного отдела с материалами проверок исполнения законодательства в коррупционных сферах, проведенных управлением по надзору за исполнением федерального законодательства самостоятельно (без участия сотрудников специализированного отдела).

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы, сформулированные в ходе исследования.

В приложениях представлены проекты Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», приказов Генерального прокурора Российской Федерации «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 №454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» и «О внесении изменений в статистический отчет «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме К и Инструкцию по его составлению», утвержденные приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 24.01.2014 №26»; сравнительные таблицы запретов, ограничений и обязанностей антикоррупционной направленности, связанных с государственной гражданской, муниципальной службой, замещением государственных должностей субъектов Российской Федерации и муниципальных должностей; образцы анкет и результаты анкетирования сотрудников прокуратуры, а также государственных гражданских и муниципальных служащих.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих работах автора**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах,
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства
образования и науки Российской Федерации:**

1. *Пономарев, А.А.* Критерии унификации административных запретов и ограничений в деятельности публичных лиц [Текст] /А.А.Пономарев // Законность. – 2012. – №8. – С. 46 – 48. – 0,2 п.л.

2. *Пономарев, А.А.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции при прохождении государственной (муниципальной) службы, а также замещении государственных должностей субъекта Российской Федерации и

муниципальных должностей (в части соблюдения установленных законом обязанностей, запретов и ограничений) как составная часть надзорной функции прокуратуры [Текст] / А.А.Пономарев // Закон и право. – 2014. – №8. – С. 104 – 108. – 0,4 п.л.

3. *Пономарев, А.А.* Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при прохождении государственной (муниципальной) службы, а также замещении государственных должностей субъекта Российской Федерации и муниципальных должностей (в части соблюдения установленных законом обязанностей, запретов и ограничений) [Текст] / А.А.Пономарев // Закон и право. – 2014. – №9. – С. 127 – 131. – 0,4 п.л.

4. *Пономарев, А.А.* Актуальные проблемы совершенствования деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах [Текст] / А.А. Пономарев // Закон и право. – 2016. – №4. – С. 145 – 148. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

5. *Пономарев, А.А.* Проблемные вопросы совершенствования антикоррупционного законодательства и способы их разрешения на примере работы прокуратуры Нижегородской области [Текст] / А.А.Пономарев // Актуальные вопросы российского права : сб. науч. ст. Вып. 15 / под ред. Ю.Е.Винокурова ; Московский гуманитарный университет. – М., 2010. – С.15 – 22. – Вклад автора – 0,3 п.л.

6. *Пономарев, А.А.* Взаимодействие прокуратуры Нижегородской области с органами государственной власти и институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы [Текст] / А.А.Пономарев // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности : содержание, значение, методика проведения: сб. ст. под общ. ред. О.С.Капинус ; Академия Генеральной

прокуратуры Российской Федерации. – М., 2010. – С. 301 – 305. – Вклад автора – 0,15 п.л.

7. *Пономарев, А.А.*, Совершенствование законодательства о противодействии коррупции – залог успешной реализации государственной антикоррупционной политики [Текст] / А.А.Пономарев // Законность и правопорядок : сб. науч.-практ. ст. под ред.общ. ред. Е.В.Чупрунова ; Нижегородский госуниверситет им. Н.И.Лобачевского. – Н.Новгород., 2012. – С. 68 – 70. – Вклад автора – 0,2 п.л.

8. *Пономарев, А.А.* Из опыта работы прокуратуры Нижегородской области по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции [Текст] / А.А.Пономарев // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сб. ст. под ред. Н.Н.Карпова ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 2013. – С. 82 – 87. – Вклад автора – 0,2 п.л.

9. *Пономарев, А.А.* Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при прохождении государственной (муниципальной) службы [Текст] / А.А.Пономарев // Вопросы участия органов прокуратуры в реализации международных конвенций против коррупции: сб. материалов науч.-практ. семинара под общ. ред. В.В.Казакова; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 2015. – С. 56 – 61. – Вклад автора – 0,2 п.л.

Общий объем публикаций составил 2,45 п.л.

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1.5
Тираж 150 экз.

Уч. – изд. л. 1.5
Наряд №

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к. 1