

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ; ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР / COURT POWER; PROSECUTOR'S ACTIVITY

УДК 328.185:342.9:347.963

DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.1.170-179>

Т. Л. КОЗЛОВ¹

¹ Крымский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, г. Симферополь, Россия

ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИИ КАК АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Цель: изучение профилактики коррупции как административной деятельности государственных и муниципальных органов.

Методы: диалектический, системный, формально-юридический; анализ, синтез, статистический и конкретно-социологический методы.

Результаты: на основе проведенного исследования законодательства о противодействии коррупции, практики его применения, актов прокурорского реагирования сформулировано определение понятия «профилактика коррупции», под которой понимается административная деятельность государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, направленная на реализацию норм законодательства о противодействии коррупции. Особенность профилактической составляющей законодательства о противодействии коррупции состоит в том, что она объединяет комплекс обязывающих, запретительных и ограничивающих норм, установленных в целях профилактики (предупреждения) коррупции. Профилактика коррупции реализуется через специфический вид управленческой (административной) деятельности. Законность осуществления этой деятельности обеспечивается посредством прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике коррупции.

Научная новизна: в статье впервые профилактика коррупции рассматривается не как криминологическая категория, а как институт административного права, характеризующийся существенными признаками государственного (муниципального) управления.

Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной и правоприменительной деятельности при рассмотрении вопросов, связанных с противодействием коррупции.

Ключевые слова: судебная власть, прокурорский надзор; коррупция; профилактика коррупции; административная деятельность; органы прокуратуры

Как цитировать статью: Козлов Т. Л. Профилактика коррупции как административная деятельность органов власти и предмет прокурорского надзора // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 1. С. 170–179. DOI: 10.21202/1993-047X.11.2017.1.170-179

Введение

Общепринято, что термин «профилактика», или «предупреждение», является исключительно криминологической категорией и применяется в контексте профилактики (предупреждения) преступлений. В учебнике по криминологии Г. А. Аванесов пишет, что профилактику преступности можно понимать в широком и узком смысле [1]. Широкое понимание этого понятия – синоним предупреждения. В узком же – это меры, которые направлены на выявление и устранение причин и условий конкретных преступных деяний, в том числе на установление лиц, которые потенциально могут пойти на преступление, дабы осуществить направленное предупредительное воздействие [1, с. 339]. Профилактика считается этапом комплексного предупреждения преступности. Как отмечают исследователи, ей отводится особая роль в борьбе с преступностью, так как благодаря профилактике выявляются и ликвидируются причины преступности, предотвращается преступная деятельность, не допускаются ее вредные последствия [2, с. 8].

Антикоррупционное законодательство определяет противодействие коррупции как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и физических лиц в пределах их полномочий и включает в себя три составляющие: предупреждение коррупции, борьбу с коррупционными правонарушениями, устранение последствий коррупционных действий. При этом предупреждение предполагает в том числе профилактику коррупции – обнаружение и последующую ликвидацию причин коррупции.

На практике в отличие от правовых норм это деление условно, учитывая, что профилактика коррупционной преступности осуществляется и через борьбу с неправомерными формами коррупционных правонарушений, а ликвидация (минимизация) последствий коррупции выступает составной частью борьбы с правонарушениями (например, возмещение имущественного вреда, нанесенного коррупционным преступлением) и в то же время работает на общую превенцию коррупционных преступлений.

В научных публикациях отмечается особое место прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе, о противодействии коррупции среди множества пра-

вовых средств положительного изменения ситуации в сфере социального управления. Подчеркивается его роль как надежного средства профилактики недобросовестного и коррупционного поведения государственных и муниципальных служащих [3, с. 1]. Прокуратура – универсальный правоохранительный орган, задачей которого является противодействие коррупции и коррупционным преступлениям с использованием инструментов прокурорского реагирования. С учетом развития законодательства о противодействии коррупции роль прокуратуры в проводимых антикоррупционных мероприятиях растет, так как именно этот орган может комплексно воздействовать на причины коррупции, проводить профилактические мероприятия в соответствующей сфере [4, с. 167].

Результаты исследования

Ряд исследователей отмечают, как мы уже писали выше, что успех противодействия коррупции зависит главным образом от применения мер предупреждения и профилактики [5, с. 95; 6, с. 20; 7, с. 36]. В настоящей статье они используются как синонимичные понятия по аналогии с федеральным законодательством. Национальная стратегия противодействия коррупции, как и Национальный план противодействия коррупции, основываясь на положениях Конвенции ООН против коррупции (Нью-Йорк, 2003), в качестве приоритетного направления выделяет именно профилактику коррупции. Эта идея нашла воплощение в законодательстве о противодействии коррупции, основной массив норм которого составляют предписания, направленные на предупреждение (профилактику) коррупции. Эта совокупность норм регулирует деятельность государственных и муниципальных органов, иных субъектов антикоррупционной деятельности. В российском праве используются основные механизмы противодействия коррупции, предложенные зарубежными правоохранителями. К ним относятся и административно-правовые средства предупреждения коррупции на государственной и муниципальной службе [8], ведущую роль в которых играют антикоррупционные стандарты – ограничения, запреты, обязанности, требования к служебному поведению, носящие превентивный по отношению к коррупции характер.

Законодательство о противодействии коррупции предусматривает целый комплекс мер, направленных на предупреждение коррупции, реализация

которых подразумевает активное участие органов государственной власти. В частности, среди таковых определены: формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка сведений, представляемых указанными гражданами; установление в качестве основания для применения мер юридической ответственности к государственным и муниципальным служащим непредставления (представления заведомо недостоверных или неполных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; обязательное поощрение длительно, безупречно и эффективно исполняющих свои должностные обязанности служащих и другие.

Вместе с тем несложно заметить, что большинство названных мер не порождает у государственных и муниципальных органов, их должностных лиц конкретных прав и обязанностей по профилактике коррупции. Лишь с введением соответствующей нормы, скажем, в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» возникнет основание увольнения гражданских служащих в связи с представлением заведомо недостоверных сведений о доходах¹ и соответствующее направление работы у кадровых служб.

Статья 7 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008, определяющая главные направления работы госорганов по повышению эффективности противодействия коррупции, указывает лишь план действий, относящихся больше не к кругу полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, которые подчиняются прокуратуре

РФ, а к компетенции законодателя или руководства исполнительной власти России:

- осуществление единой государственной политики в данной сфере;
- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных госорганов с общественными и парламентскими комиссиями, занимающимися вопросами препятствования коррупции, и с гражданами и институтами гражданского общества;
- принятие законодательных, административных и иных мер, способствующих более активному участию в противодействии коррупции государственных и муниципальных служащих, граждан, формированию в обществе отрицательного отношения к коррупционному поведению;
- совершенствование системы и структуры госорганов, создание инструментов общественного надзора за их работой; введение антикоррупционных стандартов (установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, позволяющих обеспечить предупреждение коррупционных преступлений) и т. д.

Перечисленные меры следует отнести к общему предупреждению коррупции, в котором органы исполнительной власти и местного самоуправления, а также прокуратура принимают участие опосредованно. По своему содержанию профилактика коррупции есть не что иное, как совокупность мер упреждающего воздействия, цель которых заключается в недопущении появления новых коррупционных проявлений, их количественного и качественного изменения [9, с. 114]. В то же время законодательство о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе содержит положения, подразумевающие конкретную деятельность органов и организаций.

С точки зрения криминологии профилактика коррупции может рассматриваться как элемент системы общего предупреждения преступности. Цель профилактики коррупции состоит в формировании условий для доминирования в процессе государственного управления общественного, служебного интереса над личным (в том числе корыстным). Профилактика коррупции подразумевает, прежде всего, предупреждение преступлений, которые в ведомственных актах принято именовать «коррупционной направленности», что не вполне точно (это, к примеру, ст. 285, 289–292 УК РФ и др.), а также других, менее

¹ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»: Федеральный закон № 329-ФЗ от 21.11.2011. См. ст. 592. «Увольнение в связи с утратой доверия» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ред. 329-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. № 48. Ст. 6730.

общественно опасных, в первую очередь административных правонарушений, которые содержат признаки коррупции (подкуп, получение незаконных преимуществ, использование служебного положения в целях получения имущественной выгоды и т. д.). Сюда следует отнести такие правонарушения, как подкуп избирателей, участников референдума (ст. 5.16 КоАП РФ), незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ) и др. Эффективная борьба с нарушениями закона, не являющимися еще собственно коррупцией, представляет собой вид специального предупреждения коррупционной преступности и осуществляется непосредственно органами прокуратуры в рамках общенадзорной деятельности.

Необходимо отметить, что криминологический подход дает возможность раскрыть содержание профилактики коррупции, но не позволяет очертить предмет и пределы конкретного направления надзора, осуществляемого органами прокуратуры в контексте общей антикоррупционной политики. Лишь рассмотрение профилактики коррупции как неотъемлемого элемента государственного управления через призму административного права дает нужные ответы на вопросы теории и практики прокурорского надзора.

Как известно, государственное управление в широком понимании этого слова в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, вертикаль органов исполнительной власти во главе с Правительством, законодательные (представительные) органы, суды, на местном уровне органы местного самоуправления. Все государственные и муниципальные органы выступают в качестве субъектов управления. В узком смысле государственное управление представляет собой внутриорганизационную деятельность, осуществляемую в органах государственной власти с целью успешного решения стоящих задач [10, с. 12].

Государственное управление имеет определенные характерные черты, отличающие его от иной социально активной деятельности, в частности: выполнение общезначимых для государства и общества функций; нормативно-правовое и организационно-распорядительное регулирование посредством законов, подзаконных нормативных правовых актов; обладание властными полномочиями, исключительная прерогатива их использования; при необходимости применение мер административной и дисциплинар-

ной ответственности и ряд других. Государственное управление представляет собой деятельность иерархически построенного, обладающего логической завершенностью и системным характером аппарата управления [10, с. 12–14].

Использование этих признаков позволяет выявить в характеристике процесса профилактики коррупции черты государственного управления. С учетом закрепленных в федеральном законодательстве, в том числе в указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, положений можно говорить о профилактике коррупции как о функции органов государственной власти. При ее реализации, безусловно, используются властные полномочия, присутствует иерархическая система органов и должностных лиц (Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, должностное лицо органа по профилактике коррупционных правонарушений и т. д.).

В качестве административной такую деятельность государственных и муниципальных органов можно рассматривать в контексте трактовки самого термина как деятельности по управлению, в данном случае органами, подразделениями, должностными лицами, реализующими функцию профилактики коррупции. В литературе отмечается [11, с. 46], что субъект административной деятельности – это лицо, участвующее в реализации функций публичного управления. К таковым в первую очередь можно отнести государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственных и муниципальных должности. Кроме того, работники государственных и муниципальных учреждений, отдельные лица (частные нотариусы), организации (спортивные федерации), наделенные публичными полномочиями, также могут быть субъектами административной деятельности. Правовое регулирование устанавливает порядок и условия исполнения публичных (государственных и муниципальных) функций и предоставления государственных и муниципальных услуг. Органы, организации, лица, участвующие в их реализации, правомерно рассматриваются как субъекты административной деятельности.

Д. В. Осинцев приводит в качестве примера распространения режима административной деятельности на граждан и их объединения как раз случай уста-

новления антикоррупционных требований не только к государственным служащим, но и к широкому кругу лиц (граждане, претендующие на замещение должностей государственной службы; занимающие ряд должностей в Банке России, в государственных корпорациях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, иных организациях, создаваемых в Российской Федерации на основании федеральных законов или для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и т. д.) [11, с. 47].

Наглядно демонстрируют административный характер работы по профилактике коррупционных преступлений госорганов положения п. 3 Указа Президента Российской Федерации № 1065 от 21.09.2009², в котором говорится о создании в федеральных госорганах подразделений кадровых служб по предупреждению коррупционных и иных правонарушений с функциями, носящими публичный характер и предполагающими использование властных полномочий, которое регламентировано нормативными правовыми актами, таких как обеспечение:

– соблюдения федеральными госслужащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, предусмотренных в нормативных правовых актах о противодействии коррупции;

– деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; проведение служебных проверок, контроля за достоверностью и полнотой данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, надзора за соблюдением гражданами, замещающими должности федеральной госслужбы, ограничений при заключении ими после увольнения с нее трудового договора, взаимодействие с правоохранительными органами и др.

Основываясь на вышеизложенном, приходим к выводу о том, что профилактика коррупции – это

административная деятельность (т. е. деятельность в рамках государственного управления) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, осуществляемая в соответствии с законом и во исполнение нормативных правовых актов, регулирующих сферу профилактики коррупции, и направленная на реализацию государственной антикоррупционной политики в конкретном органе.

Рассмотрение административной деятельности по профилактике коррупции в ракурсе предмета прокурорского надзора подразумевает выделение такой ее составляющей (принципа ее реализации), как законность ее осуществления. Иными словами, действия органов власти, направленные на профилактику коррупции, должны осуществляться в соответствии с законом и во исполнение закона. В настоящее время эта деятельность регламентирована федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами, которые содержат совокупность норм о профилактике коррупции. Эта совокупность является неотъемлемой составной частью законодательства о противодействии коррупции и характеризует предмет надзора в рассматриваемой сфере. Особенность профилактической составляющей законодательства о противодействии коррупции состоит в том, что она объединяет комплекс обязывающих, запретительных и ограничивающих норм, установленных в целях профилактики (предупреждения) коррупции в ее узком, уголовно-правовом, смысле (как указывалось ранее, иногда и в смысле отвечающих определенным признакам коррупционных административных правонарушений).

Так, Федеральный закон «О противодействии коррупции»³ возлагает на государственные и муниципальные органы, отдельные государственные организации обеспечение ежегодного декларирования их служащими (включенными в соответствующие перечни) сведений о доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, проведение проверок их полноты и достоверности. Регламентирован механизм создания и функционирования в органах государственной власти (при необходимости

² «О проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»: Указ Президента РФ № 1065 от 21.09.2009 // Российская газета. 2009. № 177. 22 сентября.

³ «О противодействии коррупции»: Федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 // Российская газета. 2008. 30 декабря.

сти в органах местного самоуправления) комиссий по урегулированию конфликта интересов. Совокупность норм о профилактике коррупции не включает в себя процессуальные и материальные нормы закона, касающиеся борьбы с коррупционными преступлениями и другими правонарушениями, обладающими признаками коррупции (подкуп – продажность, использование служебного положения при корыстной мотивации), но регулирует компетенцию, функции, полномочия государственных и муниципальных органов в сфере профилактики коррупции, порядок их осуществления и реализации.

Профилактика коррупции, таким образом, реализуется через специфический вид управленческой (административной) деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, осуществляемый в порядке и пределах полномочий, установленных нормативными правовыми актами. Законность осуществления этой административной деятельности обеспечивается посредством прокурорского надзора за исполнением законов, в данном случае законодательства о противодействии коррупции.

Следует констатировать, что конкретные функции государственных и муниципальных органов, организаций, реализуемые в рамках административной деятельности по профилактике коррупции, соответствие требованиям законодательства которых проверяется в рамках надзорных мероприятий органов прокуратуры, не содержатся в каком-то сводном виде в едином нормативном правовом акте. Их вычленение для определения предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике коррупции возможно на основе анализа законов и подзаконных актов, а также правоприменительной практики, складывающейся в области противодействия коррупции.

Правовые средства прокурора активно используются для укрепления законности в рассматриваемой административной деятельности государственных и муниципальных органов в сфере профилактики коррупции. Выявляя и пресекая в ходе надзорных мероприятий коррупционные правонарушения дисциплинарного характера, органы прокуратуры таким образом устраняют причины и условия, способствующие коррупционной преступности. Стимулируется деятельность должностных лиц органов государствен-

ной власти и местного самоуправления по организации профилактики коррупционных правонарушений.

Такой взгляд на роль прокуратуры в предупреждении преступности прослеживается еще в советской юридической литературе [12, с. 90–92] и не актуален сегодня. В. К. Звирбуль, в частности, отмечал: «Взаимодействие прокурорского надзора, государственного и общественного контроля за исполнением законов позволяет более эффективно использовать различные правовые средства и методы работы в борьбе с правонарушениями» [12, с. 91]. Однако Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», в отличие от Закона СССР «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979, не выделяет такого самостоятельного направления деятельности, как разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений, которое имело место в советский период.

До недавнего времени прокуратура прямо не была наделена функцией профилактики правонарушений. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не содержится положений о такой функции или направлении деятельности. Тем не менее в теории прокурорского надзора всегда существовало понимание того, что прокурор должен, помимо выявления и пресечения самого нарушения закона, ставить вопрос об устранении причин и условий, ему способствующих [13, с. 177–178]. В Федеральном законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», принятом в 2016 г., органы прокуратуры прямо поименованы в числе субъектов профилактической деятельности⁴.

Принципиально важным положением является норма о том, что органы прокуратуры осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами

⁴ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: Федеральный закон № 182-ФЗ от 23.06.2016 // Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (Часть I). Ст. 3851.

в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»⁵.

Таким образом, законодатель констатировал профилактическую функцию надзора за исполнением законов, которая проявляется как в предупредительном воздействии самого факта обнаружения правонарушения прокурором, так и в предотвращении более тяжких правонарушений, в первую очередь преступлений, через выявление допустимых форм нарушений закона. Именно последнее обстоятельство лежит в основе обоснования самостоятельности такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов о профилактике коррупции.

По мнению С. А. Емельянова, предупреждение преступлений означает реализацию научно обоснованного комплекса мероприятий экономического, социального, идеологического, воспитательного, организационного и правового характера в целях предотвращения преступлений, устранения причин, их порождающих, и условий, способствующих действию этих причин. Им же отмечается, что эффективность правового регулирования общественных отношений во многом определяется механизмом обеспечения законности, в котором прокуратуре отводится важная роль [14, с. 23–24].

К мерам общего предупреждения коррупции следует отнести реализацию прокуратурой таких функций и направлений деятельности, как обеспечение законности принимаемых субъектами административной деятельности правовых актов, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, организация правового просвещения, участие в мониторинге правоприменения, в правотворческой деятельности. Перечисленные виды деятельности непосредственно формируют в обществе, органах публичной власти законопослушные, некоррупционные стереотипы поведения.

В этом русле можно рассматривать позицию С. А. Емельянова, который говорит о воздействии средств общего надзора на совершенствование деятельности органов управления, предприятий, организаций и учреждений по исполнению законов и предотвращению правонарушений, на устранение обстоятельств, способствующих правонарушениям,

на повышение ответственности должностных лиц за исполнение требований законов об обеспечении законности и правопорядка [14, с. 30].

В качестве меры специального предупреждения можно рассматривать прокурорский надзор за исполнением законов о профилактике коррупции, позволяющий выявлять правонарушения коррупционной направленности, совершение которых выражается в нарушении административных норм, специально направленных на предупреждение коррупции. Например, выявление фактов предоставления заведомо недостоверных сведений о доходах, расходах, принятия мер к урегулированию конфликта интересов. Сюда же можно отнести проверку соответствия закону ведомственных правовых актов, выявление в них коррупциогенных факторов в ходе надзорных мероприятий в отношении конкретного органа или организации.

По этому поводу В. К. Звирбуль в 1971 г. отмечал, что в числе профилактических мер по отношению к преступности значительное место занимают адресованные органами прокуратуры другим государственным органам, должностным лицам и общественным организациям предложения об устранении обстоятельств, содействовавших совершению преступлений. К наиболее распространенным прокурорским мерам предупреждения преступности относятся представления. Он же говорит о «... зависимости действенности представлений от их обоснованности, конкретности предложений, правильности направления и контроля за их рассмотрением» [15, с. 117].

Выводы

1. Профилактика коррупции подразумевает устранение причин и условий совершения коррупционных преступлений в виде взяток, должностных злоупотреблений, хищений с использованием служебного положения и иных коррупционных правонарушений, которые содержат признаки коррупции.

Вместе с тем криминологический подход дает возможность раскрыть содержание профилактики коррупции, но не позволяет очертить предмет и пределы конкретного направления надзора, осуществляемого органами прокуратуры в контексте общей антикоррупционной политики. Решение этой задачи возможно через восприятие профилактики коррупции как административной деятельности государственных

⁵ Там же. Ст. 9.

и муниципальных органов, их должностных лиц, осуществляемой в соответствии с нормативно-правовым регулированием сферы профилактики коррупции. Рассмотрение административной деятельности по профилактике коррупции в ракурсе предмета прокурорского надзора подразумевает выделение такой ее составляющей (принципа ее реализации), как законность ее осуществления. Действия органов власти, направленные на профилактику коррупции, должны осуществляться в соответствии и во исполнение норм закона, которые и характеризуют предмет надзора в рассматриваемой сфере.

2. Особенность профилактической составляющей законодательства о противодействии коррупции состоит в том, что она объединяет комплекс обязывающих, запретительных и ограничивающих норм, установленных в целях профилактики (предупреждения) коррупции в ее узком, уголовно-правовом, смысле. Совокупность норм о профилактике коррупции не включает в себя процессуальные и материальные нормы закона, касающиеся борьбы с коррупционными преступлениями и другими правонарушениями, обладающими признаками коррупции (подкуп, использование служебного положения при корыстной мотивации), но регулирует компетенцию, функции,

полномочия государственных и муниципальных органов в сфере профилактики коррупции, порядок их осуществления и реализации, позволяя характеризовать деятельность по профилактике коррупции в качестве административной (управленческой).

3. Профилактика коррупции реализуется через специфический вид управленческой (административной) деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, осуществляемый в порядке и пределах полномочий, установленных нормативными правовыми актами. Законность осуществления этой деятельности обеспечивается посредством прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике коррупции.

Полномочия, предоставленные прокурору, позволяют эффективно реагировать на допускаемые нарушения закона в административной деятельности государственных и муниципальных органов в сфере профилактики коррупции. Выявляя и пресекая в ходе надзорных мероприятий коррупционные правонарушения дисциплинарного характера, органы прокуратуры устраняют причины и условия, способствующие коррупционной преступности.

Список литературы

1. Аванесов Г. А. Криминология: учебник. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1984. 498 с.
2. Гирько С. И. О ходе научного обеспечения государственной системы профилактики преступлений и иных правонарушений // Государственная система профилактики правонарушений: современное состояние и перспективы развития: мат. межвед. науч.-практич. конференции, 31.10.2007. М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 8–12.
3. Кабанов П. А. Организационно-правовые аспекты прокурорского надзора за созданием и организацией деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. № 1. С. 1–11. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_405.html (дата обращения: 06.04.2016).
4. Костенников М. В., Куракин А. В., Калита И. А. Прокуратура и противодействие коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. № 10. С. 166–186. URL: http://e-notabene.ru/al/article_9929.html (дата обращения: 06.04.2016).
5. Барциц И. Н. «Россия и коррупция: кто кого». Десять лет спустя // Актуальные проблемы реализации национальной антикоррупционной политики. Вторые Кудрявцевские чтения (10 апреля 2009 г.): сб. науч. трудов / отв. ред. С. В. Максимов. М.: Институт государства и права РАН, 2010. С. 94–96.
6. Авдеев В. А., Авдеева О. А. Стратегические направления противодействия коррупции в РФ // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 19–21.
7. Ильяков А. Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4. С. 32–36.
8. Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2008.
9. Шишкарев С. Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М.: Издательство КДУ, 2010. 248 с.

10. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А. В. Мелехина. М.: Юстиция, 2016. 624 с.
11. Осинцев Д. В. О субъектах административной деятельности // Юридический мир. 2015. № 10. С. 45–50.
12. Звирбуль В. К. Организующая роль прокуратуры в разработке и проведении взаимосогласованных мероприятий по борьбе с преступностью и нарушениями законности // Прокурорский надзор в СССР: учебник / С. Г. Березовская, В. К. Звирбуль и др., отв. ред. М. П. Маляров. М.: Юрид. лит-ра, 1969. 408 с.
13. Настольная книга прокурора: пособие / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус, науч. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012. 1139 с.
14. Емельянов С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М.: Юрид. лит-ра, 1980. 120 с.
15. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). М.: Юрид. лит-ра, 1971. 168 с.

Дата поступления 09.12.2016
Дата принятия в печать 15.02.2017
Дата онлайн-размещения 20.03.2017

© Козлов Т. Л., 2017

Информация об авторе

Козлов Тимур Леонидович, кандидат юридических наук, заместитель директора, Крымский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук
Адрес: 295011, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Гоголя, 9, тел.: +7 (3652) 51-23-43
E-mail: t-kozlov@yandex.ru
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8960-4868>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/>

T. L. KOZLOV¹

¹*Crimean Juridical Faculty (branch) of Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Simferopol, Russia*

PREVENTION OF CORRUPTION AS ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF AUTHORITIES AND THE OBJECT OF PROSECUTOR'S OBSERVANCE

Objective: to study corruption prevention as administrative activity of state and municipal authorities.

Methods: dialectical, systematic, formal-legal analysis, synthesis, statistical and specific sociological methods.

Results: basing on the study of counter-corruption legislation, its implementation, and acts of prosecutorial response, the definition of the concept "corruption prevention" was formulated, which refers to administrative activities of state and municipal bodies and their officials aimed at the implementation of legislation on combating corruption. The feature of the preventive component of counter-corruption legislation is that it brings together the complex of binding, prohibitive and restrictive rules established for the prevention of corruption. Corruption prevention is implemented through a specific type of managerial (administrative) activity. The legality of this activity is provided by means of prosecutorial supervision over implementation of laws on corruption prevention.

Scientific novelty: for the first time in the article corruption prevention is viewed not as a criminological category but as an institution of administrative law, characterized by the essential features of the state (municipal) control.

Practical significance: the main provisions and conclusions of the article can be used in research and law-enforcement activities in addressing issues related to combating corruption.

Keywords: Court power; prosecutor's activity; Corruption; Corruption prevention; Administrative activity; Prosecutor's authorities; Prosecutorial supervision

References

1. Avanesov, G. A. *Criminology*: textbook, Moscow: Izd-vo Akademii MVD SSSR, 1984, 498 p. (in Russ.).
2. Gir'ko, S. I. On the course of research provision of the state system of crimes and law breaches prevention. *State system of law breaches prevention: modern condition and prospects of development: works of Intersectoral scientific-practical conference*, 31.10.2007, Moscow: VNI MVD Rossii, 2008, pp. 8–12 (in Russ.).
3. Kabanov, P. A. Organizational-legal aspects of Prosecutor's observance over creation and activity organization of the functioning of commissions on observing the requirements for official activities of state (municipal) servants and regulating interest conflicts, *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*, 2013, No. 1, pp. 1–11, available at: http://www.e-notabene.ru/al/article_405.html (access date: 06.04.2016) (in Russ.).

4. Kostennikov, M. V., Kurakin, A. V., Kalita, I. A. Prosecutor's office and corruption counteraction, *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*, 2013, No. 10, pp. 166–186, available at: http://e-notabene.ru/al/article_9929.html (access date: 06.04.2016) (in Russ.).
5. Barcic, I. N. "Russia and corruption: who will win". *Ten years after; Topical issues of implementation of anti-corruption policy. 2nd Kudryavtsev's Readings (April 10, 2009)*: collection of scientific works, ed. S. V. Maksimov, Moscow: Institut gosudarstva i prava RAN, 2010, pp. 94–96 (in Russ.).
6. Avdeev, V. A., Avdeeva, O. A. Startegic directions of corruption counteraction in the Russian Federation, *Rossijskaja justicija*, 2016, No. 7, pp. 19–21 (in Russ.).
7. Il'jakov, A. D. Settling the conflict interest as the main means of preventing corruption in the state governing system, *Sovremennoe pravo*, 2016, No. 4, pp. 32–36 (in Russ.).
8. Kurakin, A. V. *Administrative-legal means of preventing and eliminating corruption in the state governing system of the Russian Federation*: doctoral (Law) thesis, Lyubertsy, 2008 (in Russ.).
9. Shishkarev, S. N. *Conceptual and legal bases of the Russian anti-corruption policy*, Moscow: Izdatel'stvo KDU, 2010, 248 p. (in Russ.).
10. *Administrative law of the Russian Federation*: textbook, ed. A. V. Melehina, Moscow: Justicija, 2016, 624 p. (in Russ.).
11. Osincev, D. V. On the subjects of administrative activity, *Juridicheskij mir*, 2015, No. 10, pp. 45–50 (in Russ.).
12. Zvirbul', V. K. Organizational role of the Prosecutor's Office in elaborating and implementing the coordinated measures for struggling against corruption and law breaches, *Observance of the Prosecutor's Office in the USSR*: textbook, ed. M. P. Maljarov, Moscow: Jurid. lit-ra, 1969, 408 p. (in Russ.).
13. *Prosecutor's handbook*: manual, ed. S. G. Kehlerova, O. S. Kapinus, A. Ju. Vinokurov, Moscow: Jurajt, 2012, 1139 p. (in Russ.).
14. Emel'janov, S. A. *Preventing law breaches by the means of the general observance of the Prosecutor's Office*, Moscow: Jurid. lit-ra, 1980, 120 p. (in Russ.).
15. Zvirbul', V. K. *Activity of the Prosecutor's Office for crime prevention (scientific backgrounds)*, Moscow: Jurid. lit-ra, 1971, 168 p. (in Russ.).

Received 09.12.2016

Accepted 15.02.2017

Available online 20.03.2017

© Kozlov T. L., 2017

Information about the author

Timur L. Kozlov, PhD (Law), Deputy Director, Crimean Juridical Faculty (branch) of Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Address: 9 Gogol Str., 295011 Simferopol, the Republic of Crimea, tel.: +7 (3652) 51-23-43

E-mail: t-kozlov@yandex.ru

ORCID: ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8960-4868>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/>

For citation: Kozlov T. L. Prevention of corruption as administrative activity of authorities and the object of prosecutor's observance, *Actual Problems of Economics and Law*, 2017, vol. 11, No. 1, pp. 170–179 (in Russ.). DOI: 10.21202/1993-047X.11.2017.1.170-179