

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра

«Правоохранительная деятельность»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему

Прокурорский надзор в сфере профилактики коррупции

Студент

13.06.18
(подпись, дата)

Молостлов Вячеслав Анатольевич

(ф.и.о. полностью)

Научный руководитель

13.06.18
(подпись, дата)

Яшин А.В.

(фамилия, инициалы)

Нормоконтролер ст. преподаватель

14.06.18
(подпись, дата)

Битюцкий Е.В.

(фамилия, инициалы)

Рецензент

адвокат Пензенской областной коллегии адвокатов

к.ю.н., доцент

(должность, место работы)

14.06.18
(подпись, дата)

Климкин Н.С.

(фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от ____ № ____).

Заведующий кафедрой

Свечников Н.И.
(подпись)

(фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой ____

(протокол ГЭК от ____ № ____).

Секретарь ГЭК

(подпись)

Козинченко Т.Н.

(фамилия, инициалы)

Пенза 2018

Оглавление

Введение	3
1. Роль органов прокуратуры в профилактике коррупции.....	7
1.1. Надзор за исполнением законов как специальная мера профилактики коррупции.....	7
1.2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции.....	20
2. Основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции.....	28
2.1. Организационно-правовые основы надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции.....	28
2.2. Методика осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции	33
2.3. Правовые средства прокурорского надзора в профилактике коррупционных правонарушений	38
3. Проблемы и перспективы совершенствования прокурорского надзора в сфере профилактики коррупции.....	42
3.1. Надзор за исполнением законов о соблюдении антикоррупционных стандартов на государственной и муниципальной службе.....	42
3.2. Проблемы оценки эффективности работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере профилактики коррупции.....	49
3.3 Взаимосвязь надзора и иной функциональной деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики коррупции.....	53
3.4 Совершенствование организационных, правовых и методических основ прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции.....	61
Заключение	69
Список литературы.....	72

Введение

Актуальность темы исследования аргументирована необходимостью своеобразного подхода к методике проведения прокуратурой профилактических мер в отношении преступлений коррупционной направленности, поскольку так называемое «взяточничество» - очень старое явление. Как по масштабам преступных проявлений, так и по степени разрушительного влияния на безопасность государства, функционирование тех или иных структур, прав и свобод граждан страны. Дела о преступлениях коррупционной направленности, как правило имеют очень большие масштабы в обществе и кроме того обладают признаками латентности, так как достаточно много случаев когда данные преступления остаются без внимания в полной конфиденциальности, тем самым нарушая интересы общества и государства в целом.

С утверждением первого Национального плана противодействия коррупции в 2008 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» органам прокуратуры была отведена одна из ключевых ролей в создаваемой системе противодействия коррупции. Помимо реализации прокуратурой функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, за счет масштабного использования средств прокурорского надзора и в результате иной прокурорской деятельности происходит активное претворение в жизнь государственной антикоррупционной политики, обеспечивается фактическое внедрение принятых в сфере противодействия коррупции норм в деятельность государственных и муниципальных органов, организаций.

В последние годы это направление государственной политики значительно актуализировалось в связи с заявленными политическими приоритетами на серьезное, планомерное и эффективное противостояние

коррупции. Она признана одной из угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Проводимое исследование вопроса позволит указать на то, что именно надзор за исполнением законов на современном этапе позволяет органам прокуратуры активно участвовать в профилактике коррупции.

Под коррупционным правонарушением предлагается понимать влекущие юридическую ответственность: 1) использование публичным лицом своего публичного положения в частных целях вопреки общественным интересам для получения преимуществ (выгод имущественного и неимущественного характера), а также 2) нарушение административных норм и процедур, установленных законом для предупреждения коррупции.

Для целей прокурорского надзора и иной правоохранительной практики необходимо четкое законодательное определение коррупционного правонарушения в целом и отдельных его видов, классифицируемых по степени общественной опасности.

Необходимо иметь в виду, что уровень поражения коррупцией государственных и муниципальных органов, да и общества в целом, за годы активизации антикоррупционной политики снизился незначительно, о чем свидетельствуют социологические исследования. Например, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, в 2017 г. граждане по-прежнему считали уровень коррупции в обществе высоким и даже очень высоким. Оценки населения ухудшились по сравнению с результатами исследований 2015 г.: если в 2015 г. высокой степень распространения коррупции в обществе считали 44% опрошенных, то в 2016 г. — 48%; очень высокой ее называли в 2015 г. 30% респондентов, а в 2016 г. — 32%. Обращает на себя внимание существенное увеличение внимания населения России к проблемам противодействия коррупции: если в январе 2014 г. проблемы коррупции волновали 29% россиян, то в марте — уже 47%.

В профилактике коррупции задействованы и другие направления деятельности прокуратуры, однако именно надзор за исполнением законов фактически влияет на эффективность работы административно-правового предупредительного механизма, на исполнение поднадзорными органами норм закона в сфере противодействия коррупции, которые в основном носят характер мер профилактики.

Таким образом, актуальность проведенного исследования заключается в объективной необходимости получения системы научных знаний о профилактике преступлений коррупционной направленности, о проблемах практики их раскрытия и расследования, а также в совершенствовании типовой методики расследования данных преступлений с учетом особенностей развития современных социально-экономических отношений.

Целью дипломной работы является комплексное изучение особенностей методики расследования профилактики коррупции.

Исходя из поставленной цели, определены следующие задачи:

- рассмотреть роль органов прокуратуры в профилактике коррупции;
- изучить основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции;
- рассмотреть проблемы и перспективы совершенствования прокурорского надзора в сфере профилактики коррупции.

Объектом дипломной работы выступают общественные отношения, которые складываются при проведении органами прокуратуры профилактических мер против преступлений коррупционной направленности.

Предметом исследования являются:

- нормы российского законодательства, регулирующие систему проведения органами прокуратуры мероприятий по предотвращению преступлений коррупционной направленности;

Научная новизна исследования заключается в том, что в дипломной работе рассмотрена комплексная методика проведения прокурорского надзора

сфере профилактики коррупции, разработки специальных мер, предупреждающих коррупционные преступления и предотвращающих их возникновение в будущем, изучены проблемы и перспективы проведения профилактических мер против преступлений коррупционной направленности.

1. Роль органов прокуратуры в профилактике коррупции

1.1. Надзор за исполнением законов как специальная мера профилактики коррупции

В соответствии с действующим Федеральным законом «О противодействии коррупции», собственно противодействие включает в себя три базовых элемента: профилактику коррупции, борьбу с коррупционными правонарушениями (правоохранительными средствами), ликвидацию последствий коррупционных действий. Стоит отметить, что деление это условное, поэтому профилактика коррупционной преступности осуществляется также посредством борьбы с коррупционными правонарушениями непроступного характера, а ликвидация последствий коррупции есть неотъемлемая часть борьбы с правонарушениями и одновременно осуществляет профилактическую функцию.

Исследователи отмечают, что успех противодействия коррупции обеспечивается непосредственно использованием мер предупреждения и профилактики. Национальная стратегия противодействия коррупции, как и Национальный план противодействия коррупции, основываясь на посылах Конвенции ООН против коррупции (Нью-Йорк, 2003), в качестве приоритетного направления выделяет как раз профилактику. Законодательство о противодействии коррупции содержит в основном нормы, направленные на предупреждение (профилактику) коррупции.

Обеспечение законности в сфере профилактики коррупции достигается как через соответствующую деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах их полномочий по предупреждению коррупции, так и путем надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции,

осуществляемого органами прокуратуры. Правовые средства прокурорского надзора позволяют прокуратуре непосредственно влиять на укрепление законности в деятельности иных государственных и муниципальных органов. Так, выявляя в порядке надзора правонарушения коррупционной направленности и принимая меры к их устранению, прокуратура таким образом воздействует на работу органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц по предупреждению коррупции, активизирует деятельность по организации профилактики коррупционных правонарушений и устранению причин и условий, им способствующих.

Данный подход к пониманию участия органов прокуратуры в предупреждении преступности и иных правонарушений высказывался еще в советской юридической литературе и не утратил своей актуальности 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»¹. Однако в отличие от Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не содержит такого направления деятельности, как разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений.

В новейшей истории России прокуратура непосредственно не обладала функцией профилактики преступлений и иных правонарушений. Тем не менее в современной теории прокурорского надзора есть ясное понимание того, что прокурор обязан, кроме фиксации отклонения от требований закона, ставить вопрос об устранении этих нарушений, а также причин и условий, им способствующих. Это и является работой прокурора по предупреждению правонарушений. В действующем Законе намек на эту деятельность

¹ 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.: Юридическая литература, 1969. С. 90-92.

содержится в ст. 24, в которой говорится о реакции на представление прокурора — в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих.

Представляется, что, устанавливая причины и условия совершения правонарушений, в том числе преступлений, и требуя их устранения, прокурор фактически реализует профилактическую функцию, направленную на предупреждение новых правонарушений в дальнейшем, сходных с уже выявленными.

Эффективность правового регулирования общественных отношений по большей степени определяется механизмом обеспечения законности, в котором прокуратуре отводится важная роль¹. То есть основная деятельность прокурора сосредоточена на обеспечении реализации правовых механизмов предупреждения коррупции, что, однако, не исключает других форм участия.

По мнению большинства криминологов, предупреждение преступности более эффективно, чем иные методы борьбы с преступностью². Ущерб, наносимый преступностью обществу, огромен. Чем выше уровень преступности, тем, соответственно, выше и обусловленные ею косвенные затраты, связанные с обеспечением деятельности правоохранительных органов.

Предупреждение преступности имеет цель, заключающуюся в недопущении наступления этого ущерба. Предупредительные меры, осуществляемые на ранних стадиях формирования преступной личности, позволяют с наименьшим ущербом осуществить ресоциализацию потенциального преступника, вернуть его к нормальной жизни в обществе.

¹ Емельянов С.А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М.: Юридическая литература, 2013. С. 23—24.

² Криминология: учебник/под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 2015. С. 265.

В зависимости от сферы охвата мер предупреждения криминологами обозначается общее, специальное и индивидуальное предупреждение преступности¹.

Общее предупреждение преступности. Корни преступности всегда кроются в негативных общественных явлениях, социальных, политических, экономических и духовных проблемах, присущих конкретному обществу. Из их числа следует обозначить наиболее эффективными в плане уменьшения количества совершаемых преступлений в долгосрочной перспективе те меры, что были направлены на формирование духовно-нравственных основ социального общежития, укрепление экономической сферы, развитие системы социальной и правовой защиты населения, совершенствование государственного и муниципального управления, обеспечение установленного режима законности в правовых отношениях. К мерам общей профилактики относится и создание открытой для общественного контроля системы государственного управления, которая препятствует возникновению и действию коррупционных схем.

Специальное предупреждение преступности осуществляется непосредственным воздействием на социальные группы, отдельных лиц и организации или сферы деятельности, в отношении которых есть основания полагать, что они способствуют повышению криминогенности или же виктимностью. Например, повышенная криминогенность отдельно взятой личности может определяться предшествующими фактами совершения преступлений, административных и дисциплинарных правонарушений, аморальных поступков, поведением, которое не соответствует выполняемой социальной роли, целевыми установками, достижение которых невозможно для определенного человека с использованием законных средств. Аналогичными также являются и криминогенные характеристики социальных групп: здесь может быть обозначена антиобщественная, корыстная

¹ Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2015. С. 442.

направленность группы, политический или социальный радикализм, входящие в противоречие с присущими обществу в целом нравственные установки и системы ценностей.

А.И. Долгова обозначает следующие разновидности мер специального предупреждения преступности¹:

1) раннее предупреждение преступности, это когда профилактические меры несут упреждающий характер, разрабатываются и вводятся в действие на основании прогнозов, предсказывающих возможное повышение криминогенности отдельных социальных факторов;

2) непосредственное предупреждение преступности, оно направлено на нейтрализацию криминогенных факторов, уже действующих в обществе. К примеру, недостатки законодательства, регулирующего экономическую и финансовую деятельность, могут приводить к формированию «серых» экономических схем, когда еще не имеется прямых нарушений закона, но товарооборот и финансовые потоки исключаются из сферы подконтрольной государству. Подобные схемы легко перестраиваются в систему экономической преступной деятельности, порождают коррупцию и ведут к возникновению организованных преступных формирований. В связи с этим стоит отметить что важными являются меры, направленные на возвращение подобных категорий субъектов в правовое поле: совершенствование законодательства, упрощение правовых процедур, связанных с экономической деятельностью, налоговые и финансовые амнистии;

3) предупреждение самодетерминации преступности связано с пресечением деятельности организованных преступных формирований и отдельных преступников, направленной на вовлечение в преступность все новых лиц и общественных групп. Соответственно, меры, направленные на противодействие преступности, должны обладать комплексным характером: от создания в обществе положительного морального и правового климата,

¹ Долгова А.И. Криминология: учебник для вузов / под общ.ред. А.И. Долговой. М., 2015. С. 453.

атмосферы нетерпимости к преступности и ее проявлениям а также предоставления возможности конкретным лицам, которые ранее совершили преступления, реализовать свой личностный потенциал законными методами.

В числе главных принципов как общего, так и специального предупреждения преступности все криминологи называют законностью. Недопустимо применение предупредительных мер, носящих дискриминационный характер, необоснованно ограничивающих права и законные интересы граждан.

Адресатом индивидуального предупреждения, которое может рассматриваться как один из видов специального предупреждения, является конкретный человек, личные характеристики которого объективно свидетельствуют о возможности совершения им в будущем преступного деяния. Объектом индивидуального предупреждения может становиться как непосредственно человек, его негативные социальные качества, так и социальная микросреда, его окружающая (семья, круг знакомых, служебный коллектив). В рамках индивидуального предупреждения используются методы убеждения, оказания непосредственной помощи, метод принуждения. При этом применение мер принуждения — исключительная прерогатива правоохранительных органов.

Основываясь на вышеизложенном, следует констатировать, что профилактика коррупции — это система мер общего, специального и индивидуального предупреждения, реализуемых государственными и муниципальными органами, государственными и негосударственными организациями, институтами гражданского общества, гражданами, направленных на противодействие процессам детерминации коррупционной преступности и иных коррупционных правонарушений.

Органы прокуратуры из за уникальности своих компетенций и полномочий принимают участие во всех трех видах предупреждения

коррупции, при этом преимущественным, определяющим способом воздействия на ситуацию является, безусловно, специальная профилактика.

Выполнение прокуратурой мероприятий по правовому просвещению, участие в правотворческой деятельности, фактическое осуществление мониторинга правоприменения, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проверка соответствия закону правовых актов, принимаемых поднадзорными органами, фактически строят основу законопослушного, некоррупционного поведения всех субъектов правоотношений вне зависимости от наличия информации о нарушении закона и также могут быть отнесены к числу мер общего предупреждения коррупции.

В данном контексте стоит согласиться с утверждением С.А. Емельянова, который рассказывает о механизме опосредованного влияния общего надзора на предупреждение преступлений, складывающегося из воздействия 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 исполнением требований законов об обеспечении законности и правопорядка¹.

Как меру специального предупреждения можно рассматривать прокурорский надзор за исполнением законов в сфере профилактики коррупции, который позволяет выявлять правонарушения коррупционной направленности, совершение которых выражается в нарушении административных норм, специально направленных на предупреждение коррупции. И здесь опять же проверяется соответствие закону правовых актов и присутствие коррупциогенных факторов в них, но уже как частный случай конкретного проверяемого поднадзорного органа.

¹Емельянов С.А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М.: Юридическая литература, 2013. С. 30.

Международно-правовые основы профилактики коррупции как системы мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений в общественных отношениях, заложены международными конвенциями, регулируемыми вопросы противодействия коррупции, участником которых является Российская Федерация. Российское законодательство восприняло основные антикоррупционные механизмы, предложенные мировой практикой. В частности, речь идет о так называемых административно-правовых средствах предупреждения коррупции на государственной и муниципальной службе, среди которых ведущую роль играют антикоррупционные стандарты — требования к служебному поведению, носящие превентивный по отношению к коррупции характер.¹

Одним из первых международных нормативно-правовых документов, в котором шла речь о борьбе с коррупцией, была Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 2000). Кроме того, что Конвенция предписывает ее участникам криминализовать коррупцию (прежде всего в виде подкупа публичных должностных лиц), она также содержит положения, которые можно охарактеризовать как профилактические по отношению к коррупции.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» содержится норма, которую как раз можно интерпретировать как средство стимулирования добросовестного поведения, подобие которой было и в ранее указанной Конвенции. Речь идет о пункте 5 статьи 6 данного Федерального закона, в котором предусматривается в качестве одной из мер профилактики коррупции внедрение в практику кадровой работы органов государственной власти и местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему

¹ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис.... докт. юрид. наук. Люберцы, 2016.

воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении.

Действующее законодательство о государственной и муниципальной службе содержит в себе отдельные положения, которые непосредственно с реализацией предлагаемой профилактической меры. Например, Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»¹ устанавливает определенные сроки прохождения гражданской службы в классном чине для присвоения следующего. При этом очередной классный чин не присваивается гражданским служащим, имеющим дисциплинарные взыскания.

Данное положение направлено на реализацию требования безупречности при присвоении классного чина. Одновременно, ч. 1 ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве основания поощрений и наградений гражданского служащего предусматривает безупречность и эффективность гражданской службы. Однако реализация данной нормы, как и п. 5 ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», по оценкам специалистов, все же представляется затруднительной.

Введение в системе государственной службы жестких квалификационных требований к кандидатам на должности государственной гражданской службы, а также внедрение конкурсных процедур приема на государственную службу, которые подразумевают принятие на службу лиц, обладающих требуемыми профессиональными знаниями и навыками, на основе конкурса при равном к нему доступе без предвзятости и протекционизма, также корреспондируется с положениями Конвенции 2003 г.

¹ О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим: указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 (ред. от 30.09.2013) // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440.

В частности, статья 7 Конвенции говорит о создании, поддержании и укреплении таких систем приема на работу, набора и прохождения службы, которые включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей.

В рамках публичного сектора (деятельности органов государственной и муниципальной власти) Конвенция предлагает поощрять, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц. В этих целях государствам-участникам рекомендуется применять в рамках своих институциональных и правовых систем кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

Это направление также получило развитие в российском законодательстве. В частности, продолжает активно выстраиваться система обязанностей, ограничений и запретов в отношении лиц, состоящих на государственной и муниципальной службе. Такие требования, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы и имеющие антикоррупционную направленность, установлены федеральными законами «О противодействии коррупции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», федеральными законами, регламентирующими прохождение военной и других специальных видов государственной службы. Установление специальных требований обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по должности государственной службы¹.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» определяет установление единой системы запретов, ограничений и дозволений на государственной и муниципальной службе как одно из основных направлений деятельности по профилактике коррупции. Возложение подобного рода

¹ Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // Чиновник. 2010. № 405 (38).

обязанностей, наложение запретов, безусловно, ограничивают права государственных служащих как граждан Российской Федерации. Однако Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Регламентируя правовое положение государственных служащих, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила¹.

Конвенция предусматривает и другие направления профилактики коррупции, такие как внедрение системы предупреждения возникновения коллизии интересов, обеспечение выплаты надлежащего вознаграждения и установление справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника публичным служащим (что весьма существенно), осуществление образовательных и учебных программ с тем, чтобы служащие могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций и проч.

Однако эффективной реализации принципов и норм Конвенции в части правовых мер по профилактике коррупции препятствуют две основные проблемы — законодательного и правоприменительного порядка.

Первая проблема заключается в том, что наряду с формальным закреплением тех или иных антикоррупционных институтов в законодательстве требуется нормативный же механизм их внедрения и функционирования для фактического достижения целей установления.

Из законодательства не ясна также цель представления государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, поскольку в случае

¹ По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", статьи 43 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", статьи 14 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и статьи 20.1 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации": определение Конституционного Суда РФ от 3.10.2002 // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1174.

добросовестного декларирования всех доходов (в том числе коррупционных, значительно превышающих установленное денежное содержание), правовых оснований выяснять у служащего их происхождение не имеется. Исключение может составлять лишь расследуемое событие преступления либо превышение стоимости вдруг возникшего имущества или совершенной сделки трехгодичного семейного дохода служащего.

С учетом существующего уровня денежного содержания государственных служащих, да и еще и при «успешности» коммерческой деятельности супруги, сумма может быть приличной, и она вполне законно останется вне поля зрения кадровой службы. Механизм контроля за расходами в его нынешнем виде пока свою эффективность не доказал.

Вторая проблема связана с реальным присутствием в нашей жизни формулы: суровость российских законов компенсируется их неисполнением. Антикоррупционные идеи, которые закреплены в международных конвенциях, облечены в форму федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации, могут не работать на практике либо работать с отклонением от форм и целей, заложенных законодательством.

Так, на состоявшемся в Комитете Государственной Думы по безопасности в июне 2009 г. круглом столе, посвященном вопросам развития того же механизма разрешения конфликта интересов на государственной службе, участники констатировали отсутствие действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. В частности, отмечалось, что предусмотренные законодательством функции комиссий для целей предупреждения коррупционных правонарушений на ранней стадии их возникновения не реализуются¹.

¹ Материалы круглого стола «Публично-правовые и частноправовые аспекты развития механизма разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе» (Комитет ГД РФ по безопасности, 23 июня 2009 г.). М., 2009.

В связи с этим на первый план выходит необходимость постоянного мониторинга реализации принимаемых законодательных и подзаконных решений, своевременная корректировка и развитие антикоррупционных норм. Другой аспект — это обучение государственных служащих, руководителей, кадровых работников применению на практике антикоррупционных стандартов и механизмов.

В связи с проведением в Российской Федерации коренных реформ государственной службы и государственного управления, а также активизацией в 2008—2013 гг. деятельности государства в сфере противодействия коррупции актуализировались вопросы организации профилактики коррупционных правонарушений.

Законодательство прямо не возлагает на органы прокуратуры функции профилактики правонарушений, в том числе коррупционных. Вместе с тем Федеральный закон «О противодействии коррупции» в ст. 5 устанавливает, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие (которое включает и профилактику) коррупции в пределах своих полномочий.

К полномочиям органов прокуратуры, а точнее, к подфункциям (отраслям надзора) прокуратуры отнесен надзор за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Самостоятельным направлением этой отрасли надзора можно считать надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, которое предусматривает целый комплекс мер, направленных на предупреждение коррупции. В частности, среди таковых определены: формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; рассмотрение в государственных и муниципальных органах не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики противодействия коррупции; 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; развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции.

1.2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции

Особое положение прокуратуры в системе органов государственной власти предопределило и специфику ее деятельности, для характеристики которой используется специальная терминология. В этой связи и содержание надзора за исполнением законов также может быть раскрыто только через сложившиеся в теории и практике терминологические обозначения различных аспектов прокурорско-надзорной деятельности. В первую очередь речь идет о таком дискуссионном в науке понятии, как предмет надзора.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», определяя в ст. 1 прокуратуру как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в ст. 21 устанавливает предмет надзора за исполнением законов: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории

Российской Федерации, 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, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Однако существующая в Законе видимая определенность не столь очевидна в теории прокурорского надзора. В качестве предмета прокурорского надзора различные авторы в разное время называли: законность, точное исполнение или соблюдение законов¹; акты и действия должностных лиц², деятельность должностных лиц, связанную с исполнением законов; общественные отношения в сфере обеспечения законности; нормы права, за исполнением которых осуществляется надзор; правовые действия (бездействие).

Обобщая законодательные определения и научные подходы, целесообразно изложить взгляд на проблему: под предметом надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции следует понимать соблюдение конституционных и исполнение законодательных норм о профилактике коррупции федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными организациями, их руководителями и должностными

¹ Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры: дис. докт. юрид. наук. М., 2014. С. 46.

² Даев В. Д., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1990. С. 91.

лицами, отдельными категориями лиц, замещающими государственные и муниципальные должности.

В то же время в научных и практических целях применимы и другие подходы к определению предмета надзора, которые могут методически помочь установить содержание и границы надзорной деятельности.

Например, предмет надзора можно также рассматривать как законность деятельности, проявляемой через действия (бездействие) и правовые акты, поднадзорных органов, организаций с точки зрения законодательства о противодействии коррупции в части организации ее профилактики.

Однако встает следующая проблема, обсуждаемая в контексте предмета прокурорского надзора: что понимать под «законами» в сфере профилактики коррупции.

В современном объемном пособии «Настольная книга прокурора», вышедшем в свет в 2012 г., авторы относят к актам, исполнение которых проверяет прокурор, Конституцию Российской Федерации, соблюдение которой составляет фундамент законности; международные договоры Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права; законодательные акты федерального и субъектового уровня; уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты. Одновременно прокурорам при проведении проверок исполнения законов, рекомендовано обращать внимание и на подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти), изданные на основе и во исполнение конкретных законов¹.

Во всех без исключения методических рекомендациях для прокуроров и во многих организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации речь идет о собирательном значении

¹ Предмет, пределы надзора за исполнением законов и полномочия прокурора по его осуществлению / В.Г. Бессарабов, И.С. Викторов, А.Х. Казарина, М.В. Маматов // Настольная книга прокурора: пособие / под общ.ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2013. С. 177.

закона, которым охватываются наряду с собственно законами также и указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, а иногда и подзаконные акты меньшей юридической силы.

Нормативно-правовую базу законности составляют не только законы, а вся совокупность действующих в обществе норм права и основанных на них правоприменительных актов. Конституция Российской Федерации не ограничивает законность исполнением законов. Буквальное толкование в данном случае искажает смысл Конституции Российской Федерации. Термин «закон» применен в широком смысле слова как вся совокупность нормативно-правовых актов. Иначе это положение вступало бы в противоречие с конституционными нормами, наделяющими Президента и Правительство Российской Федерации правом издавать правовые акты, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Особенностью профилактической составляющей законодательства о противодействии коррупции является то, что она объединяет комплекс обязывающих, запретительных и ограничивающих норм, установленных в целях профилактики и предупреждения коррупции, в ее узком, уголовно-правовом смысле. То есть в предмет надзора не будет входить исполнение процессуальных и материальных норм закона, касающихся борьбы с коррупционными преступлениями, соответствующими компетентными органами.

Еще одним законом, связанным с противодействием коррупции и непосредственно направленным на ее профилактику, является Федеральный закон от 17 июля 2010 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹. В нем определен порядок проведения антикоррупционной экспертизы, круг субъектов, в том числе органы прокуратуры, способ формализации результатов.

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17.07.2010 №172-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

Помимо этого, следует указать федеральные законы, которые предусматривают ответственность за коррупционные правонарушения, в том числе за коррупционные преступления. Ими являются: Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая, в частности глава 59, а также ст. 575 ГК РФ).

Анализ положений Федерального закона «О противодействии коррупции» показывает, что его нормы обращены к таким категориям органов, организаций, должностных лиц и граждан, как:

- Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Правительство Российской Федерации;

- федеральные органы государственной власти, в том числе правоохранительные органы;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

- органы местного самоуправления;

- другие органы и организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственные корпорации, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

- организации, создаваемые для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

- лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности;

- государственные и муниципальные служащие;

- лица, замещающие должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, в государственных

корпорациях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;

- лица, замещающие должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

- граждане, претендующие на замещение вышеуказанных должностей;

- работники, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

- граждане, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- представитель нанимателя (руководитель органа государственной власти, где предусмотрена гражданская служба) и работодатель (руководитель органа местного самоуправления, где предусмотрена муниципальная служба);

- организации, в которых работают на условиях трудового договора или выполняют работы на условиях гражданско-правового договора граждане, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также руководители таких организаций — работодатели.

- граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие коррупционные правонарушения;

- юридические лица, от имени или в интересах которых осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений.

Накладывая на приведенный перечень субъектов правоотношений, возникающих при осуществлении противодействия коррупции, круг органов, организаций и должностных лиц, содержащийся в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», можно установить, что большинство из перечисленных категорий охватываются границами объекта надзора за исполнением закона. Исключение составляют высшие органы власти Российской Федерации и высшие должностные лица — Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Правительство Российской Федерации. Среди федеральных органов государственной власти прокуратуре поднадзорны лишь федеральные органы исполнительной власти и Следственный комитет Российской Федерации.

Относительно различных категорий граждан, упоминаемых в законодательстве о противодействии коррупции, следует иметь в виду, что прокуратура не осуществляет надзор за исполнением законов физическими лицами, и это прямо следует из закона. Однако если гражданин выступает в качестве должностного лица, служащего, работника, на которых в интересах общества или государства законом возложена обязанность, наложены ограничения и запреты, связанные с предупреждением коррупции, либо граждане выступают в качестве субъекта коррупционного правонарушения, то «вмешательство прокурора правомерно и оправдано»¹.

Что касается организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственных корпораций, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными

¹ Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М.: ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 2016. С. 50—54.

государственными органами, то их включение в число специально поименованных субъектов правоотношений в сфере противодействия коррупции произошло сравнительно недавно — в ноябре 2011 г.¹ Можно с уверенностью прогнозировать, что у специалистов и прокуроров возникнут вопросы, связанные с отнесением той или иной организации к категории «создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами». Пока ситуацию спасают прямые указания в Национальном плане противодействия коррупции или в поручениях Президента Российской Федерации на круг подлежащих проверке организаций.

Подводя итог, предмет надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции можно сформулировать следующим образом: это соблюдение конституционных и исполнение законодательных норм в сфере профилактики коррупции федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и иными организациями, их руководителями и должностными лицами, отдельными категориями лиц, замещающими государственные и муниципальные должности. Предмет надзора можно также рассматривать как законность действий (бездействия) и правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и иных организаций, их руководителей и должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в сфере профилактики коррупции.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: федер. закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

2. Основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции

2.1. Организационно-правовые основы надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции

Для определения местоположения прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции в системе прокурорского надзора уместно предложение о выделении межотраслевых комплексных институтов прокурорского надзора, которые объединяет общность задач по преодолению неблагоприятных тенденций в состоянии законности, в структуре и уровне преступности, а также «теснота связи деликтов разноотраслевой направленности»¹. Именно в этом случае выделения межотраслевых областей приложения прокурорско-надзорных усилий можно установить наличие надзора за исполнением законодательства в сфере профилактики коррупции.

Прокуратура занимает особое место как в системе органов государственной власти, а также в системе правоохранительных органов, ей отводится особая роль в таком важном направлении деятельности государства, как противодействие коррупции. Помимо своей традиционной надзорной функции и осуществления уголовного преследования по коррупционным преступлениям органы прокуратуры осуществляют координацию деятельности по противодействию коррупции всей правоохранительной системы страны².

В настоящее время статистическая форма «К» действует в редакции приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 24 января 2014 г.

¹Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М.: ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 2016. С. 24.

² Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сб. методич. материалов / под общ. ред. А. Э. Буксмана. М.: Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2016. С. 9.

№ 26¹ и учитывает Перечень № 23 преступлений коррупционной направленности, утвержденный Указанием Генерального прокурора Российской Федерации и Министра внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2014 г. № 744/11/3 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

Вопросам противодействия коррупции посвящен целый ряд организационно-распорядительных документов, изданных Генеральным прокурором Российской Федерации.

В числе первых документов такого рода следует упомянуть Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 12 августа 1996 г. № 49/7 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе», которое весьма точно характеризовало складывающуюся криминальную ситуацию в стране в разрезе коррупционного видения. В частности, в Указании говорилось, что за последнее время коррупция получила широкое распространение, она тесно переплетается с организованной преступностью и свидетельствует об активном проникновении криминальных структур в различные эшелоны исполнительной власти, государственные органы. Серьезную опасность представляют сращивание государственных и коммерческих структур, факты корыстных злоупотреблений в правоохранительных и контролирующих органах власти и управления. Коррупция должностных лиц создает предпосылки для хищнического растаскивания национального достояния, контрабанды, незаконного вывоза за границу стратегического сырья и невозполнимых природных ресурсов, уклонения от уплаты налогов, различного рода финансовых махинаций.

¹ Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме К и Инструкции по его составлению: приказ Генерального прокурора РФ от 24.01.2014 № 26 (ред. от 21.08.2014) № 431.

В этих условиях прокурорам предлагалось принять решительные меры к усилению борьбы с коррупцией, своевременному выявлению и пресечению корыстных злоупотреблений служебными полномочиями государственными и муниципальными служащими, повышению уровня организации и осуществления надзора за исполнением законодательства в системе государственной, муниципальной, воинской службы.

В изданном в тот же день Указании Генерального прокурора Российской Федерации от 12 августа 1996 г. № 50/7 справедливо устанавливалось, что прокуратура обязана пресекать любые факты, связанные с нарушениями, неисполнением или ненадлежащим исполнением законов, нормативных указов Президента России и решений судов в системе государственной службы. В этих целях поручалось наладить действенную систему сбора, накопления и обработки данных о нарушениях или неисполнении должностными лицами и работниками органов исполнительной власти положений и установок законов; рассматривать сообщения, опубликованные в средствах массовой информации, в том числе в теле- и радиопередачах, о допущенных нарушениях государственными служащими, как самостоятельный повод для прокурорского вмешательства. По результатам проверок предлагалось сообщать в средства массовой информации о том, что сделано для восстановления законности и наказания виновных лиц¹.

В новом же указе Президента особое внимание предлагалось уделять соблюдению законности в деятельности уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления, связанной с осуществлением ими лицензионных, регистрационных, разрешительных и иных процедур. Следовало решительно пресекать факты создания названными органами необоснованных административных барьеров при реализации гражданами и субъектами предпринимательской деятельности своих прав. В документе в

¹ О дополнительных мерах органов прокуратуры по обеспечению дисциплины в системе государственной службы: указание Генерального прокурора РФ от 12 августа 1996 г. № 50/7 (утратило силу в связи с изданием приказа Генерального прокурора РФ от 28.03.2007 № 53) // Сб. основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. Т. 1. М., 2013.

качестве важнейшей задачи надзорной деятельности обозначалось своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий.

Наиболее полноценным и всеохватывающим организационно-распорядительным документом, регламентирующим деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции, явился приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.05.2010 № 209, в котором, с одной стороны, констатировалось создание «прочной законодательной базы для организации эффективного противодействия коррупции в Российской Федерации, отвечающей международным стандартам», с другой — по-прежнему высокий уровень распространенности коррупции¹. Вслед за Национальной стратегией прокурорам предложено рассматривать коррупцию как одну из системных угроз безопасности Российской Федерации. С небольшими стилистическими изменениями в данный приказ из прошлого перекочевали положения о принятии мер к усилению борьбы с коррупцией и активизации работы по выявлению и пресечению злоупотреблений государственных и муниципальных служащих служебными полномочиями. Вновь важнейшей задачей надзорной деятельности определено своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий.

Управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции помимо традиционных задач по координации деятельности структурных подразделений Генеральной прокуратуры, контролю прокуратур субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, активизации собственной надзорной деятельности отводится существенная роль в правотворческом процессе (например, в рамках обеспечения имплементации положений Конвенции ООН

¹ Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции (утратил силу в связи с изданием приказа от 29.08.2014 № 454): преамбула Приказа Генерального прокурора РФ от 15.05.2010 № 209 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения 20.05.2018).

против коррупции) и взаимодействии с международными организациями (например, ГРЕКО) и компетентными органами иностранных государств¹. В частности, поручалось оказывать правоохрнительным органам иностранных государств практическую помощь в разработке мер по предупреждению коррупции, принимать участие в работе Национального контактного пункта по обеспечению практического международного сотрудничества по выявлению, аресту, конфискации и возвращению активов, полученных в результате коррупционной деятельности.

Прокурорам нижестоящих прокуратур предлагалось с целью получения данных о коррупционных проявлениях наладить и поддерживать деловое взаимодействие с общественными организациями, средствами массовой информации, субъектами предпринимательской деятельности. Что интересно для целей настоящего исследования, прокурорам поручалось обеспечить функционирование постоянно действующих рабочих групп из числа представителей правоохрнительных и контрольно-надзорных органов, в рамках работы которых планировать и осуществлять совместные целевые профилактические мероприятия, при осуществлении прокурорского надзора уделять особое внимание деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, а также работе подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений, активизировать работу координационных совещаний правоохрнительных органов, на которых обсуждать актуальные проблемы правоприменительной практики по борьбе с коррупцией.²

Положительным моментом можно признать усиление аналитической составляющей работы прокуроров. Наряду с соответствующими поручениями

¹ Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» (утратил силу в связи с изданием приказа от 29.08.2014 № 454): пункт 2 Приказа Генерального прокурора РФ от 15.05.2010 № 209 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения 20.05.2018).

² Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» (утратил силу в связи с изданием приказа от 29.08.2014 № 454): пункты 4 и 5 Приказа Генерального прокурора РФ от 15.05.2010 № 209 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения 20.05.2018).

прокурорам субъектов Федерации и приравненным к ним прокурорам поручалась подготовка ежеквартальных докладных записок с анализом основных показателей противодействия коррупции, в частности, в обязательном порядке следовало отражать анализ состояния законности и борьбы с преступностью, организации прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции; результаты проведенных совместных с правоохранительными и контролирующими органами мероприятий по профилактике коррупции, в том числе в рамках работы упоминавшихся ранее постоянно действующих рабочих групп; выявленные в ходе осуществления прокурорского надзора основные причины и факторы, способствующие коррупции, принятые меры по их устранению; проблемы и недостатки в работе по противодействию коррупции, предложения по их решению и некоторые другие позиции¹.

2.2. Методика осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции

Федеральное законодательство возлагает на органы государственной власти и местного самоуправления обязанность по принятию в пределах своей компетенции мер, связанных с противодействием коррупции. Именно эта деятельность активизируется средствами прокурорского надзора, а ее законность выступает предметом надзора. Однако конкретизации этих полномочий в Федеральном законе, как и в положениях о соответствующих органах государственной власти и местного самоуправления, нет.

Некоторая ясность в вопросе специальных «антикоррупционных» полномочий государственных и муниципальных органов появилась с принятием Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. №

¹ Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» (утратил силу в связи с изданием приказа от 29.08.2014 № 454); пункт 5 Приказа Генерального прокурора РФ от 15.05.2010 № 209 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения 20.05.2018).

1065, который, во-первых, предписал федеральным государственным органам (а органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовал) создать подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо определить должностных лиц кадровых служб, ответственных за эту работу; а во-вторых, перечислил конкретные функции этих подразделений и должностных лиц. В частности, на указанные подразделения (должностных лиц) было возложено обеспечение соблюдения государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции; принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе, обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; подготовка проектов нормативных правовых актов о противодействии коррупции; взаимодействие с правоохранительными органами; оказание государственным служащим консультативной помощи по вопросам применения антикоррупционного законодательства, и организация правового просвещения государственных служащих.

Кроме того, им поручалось проведение служебных проверок, а также обеспечение проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, иных сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной службы, соблюдения государственным служащими требований к служебному поведению.

К вопросам, подлежащим изучению в ходе прокурорской проверки, в первую очередь следует отнести вопрос наличия таких специализированных подразделений (ответственных должностных лиц) кадровых служб и

утвержденных положений о них (должностных регламентов), содержащих соответствующие задачи и функции.

Правовые основы кадровой работы органов государственной власти, включая исполнение требований законодательства в части организации профилактики коррупционных правонарушений, которые могут совершаться государственными и муниципальными служащими, содержатся в федеральных законах «О противодействии коррупции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», иных федеральных законах, а также в нормативных правовых актах Президента и Правительства Российской Федерации.

Организация рассматриваемого направления кадровой работы в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляется на основе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, принимаемых в соответствии и в развитие вышеуказанных федеральных законов и с учетом рекомендаций, содержащихся в актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Принятым во исполнение приведенной нормы Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 557¹ было поручено руководителям федеральных государственных органов утвердить ведомственные перечни должностей, которые бы содержали должности федеральной государственной службы, исполнение должностных обязанностей по которым, в частности, предусматривает: осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и

¹Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 // Российская газета. 2009. № 89.

принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса; управление государственным имуществом.

Одновременно органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано определить должности государственной гражданской службы субъектов и должности муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в отношении себя, своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В этой связи в ходе прокурорских проверок устанавливается наличие в государственных и муниципальных органах перечней должностей, при замещении которых представляются сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, их соответствие требованиям актов федерального уровня, а также факт ознакомления с ними лиц, замещающих включенные в них должности.

В государственных органах также проверяется наличие и соответствие законодательству ведомственных актов об образовании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов. Для муниципальных органов вопрос создания таких комиссий носит диспозитивный характер, однако при выявлении фактов личной заинтересованности муниципальных служащих органы местного самоуправления уже не могут игнорировать общепринятый в государстве механизм разрешения ситуации конфликта интересов.

Еще одним новым направлением работы кадровых подразделений в связи с принятием антикоррупционного законодательства стало консультирование и правовое просвещение служащих.

Проверке подлежит наличие в положениях о таких подразделениях (должностном регламенте ответственного должностного лица) функций по консультированию и правовому просвещению служащих конкретного

государственного или муниципального органа. Кроме того, актом государственного или муниципального органа может быть определен порядок реализации данных функций, например, в регламенте деятельности конкретного органа, в специальной инструкции и т.д.

Проверка исполнения этих функций как составной части работы, связанной с выполнением требований законодательству в сфере профилактике коррупции, должна осуществляться с пониманием содержания этой работы. Нормативно, на уровне актов федерального законодательства, понятия «консультирование» и «правовое просвещение», а также порядок их осуществления в государственных и муниципальных органах не определены.

Процедура консультирования служащих по актуальным вопросам профилактики коррупции может быть формализована и регламентирована внутренними актами государственных и муниципальных органов. Факт проведения консультаций должен фиксироваться, предпочтительно, в отдельном журнале или с помощью электронных программ. Фиксации подлежат сведения о должности и фамилии служащего, обратившегося за консультацией, вопрос, послуживший предметом консультации, дата, содержание, форма (устная, письменная) разъяснения, данного должностным лицом кадровой службы в ходе консультации.

Проверка реализации функций по правовому просвещению и консультированию может быть осуществлена путем опроса государственных и муниципальных служащих в конкретном органе государственной власти и местного самоуправления. На основе опроса (с последующей фиксацией в форме объяснения) могут быть выявлены конкретные нарушения в работе подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений и, соответственно, приняты меры прокурорского реагирования¹.

¹ Козлов Т. Л., Дмитриев Д. А. Проверка прокурором исполнения требований законодательства государственными и муниципальными органами при профилактике коррупционных правонарушений: методич. рекомендации. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2014.

2.3. Правовые средства прокурорского надзора в профилактике коррупционных правонарушений

Прокурору предоставлено многообразие правовых средств реализации власти в связи с его широкой компетенцией по осуществлению надзора и разнообразными конкретными направлениями прокурорско-надзорной деятельности, зависимостью объема власти от степени социальной опасности правонарушения. Механизм действия прокурорского надзора запускается при правонарушении. Поэтому закон, с одной стороны, предоставил прокурору полномочия по выявлению такового, а с другой — обязал его принимать меры, направленные на установление правонарушений, их предупреждение или устранение¹.

Защищая интересы государства и общества, нуждающиеся в такой защите, в том числе в связи с коррупционными проявлениями, прокурор опирается на закон, подлежащий безусловному исполнению всеми субъектами управления. Нарушенное право должно быть восстановлено, факт нарушения закона подлежит правовой оценке прокурором. В соответствии с законом и от имени государства прокурор обязывает должностное лицо, руководителя государственного или муниципального органа принять необходимые меры к восстановлению нарушенной законности, ликвидации причин и условий нарушения закона.

При этом государство гарантирует прокурору возможность реализовать свою власть, восстановить нарушенную законность, принять необходимые меры для привлечения виновных лиц к ответственности².

В современной литературе даны различные дефиниции понятия правовых средств прокурорского надзора, при этом по-разному решается

¹ Буянский С. Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М.: Буквовед, 2015. С. 16.

² Николаева Л. А. Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 2. С. 85.

проблема соотношения этих средств с полномочиями прокурора. Например, существует точка зрения, согласно которой полномочие прокурора рассматривается как законодательно закреплённая мера (модель) возможного и необходимого поведения, которая реализуется путем совершения действия. Поэтому правовые средства прокурора толкуются как выражающиеся в действиях и актах формы реализации законом закреплённых полномочий. Это позволяет сторонникам такой позиции сделать вывод о производности правовых средств от полномочий прокурора, но не об их тождественности¹.

Полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий обеспечивают установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, о лицах, ответственных за его совершение, причиненном им вреде, о конкретных обстоятельствах, приведших к совершению правонарушения².

Применительно к выявлению коррупционных правонарушений вышеозначенные полномочия какими-либо особенностями реализации по сравнению с другими направлениями общего надзора не обладают, однако здесь присутствуют свои сложности.

Одной из мер профилактики коррупции является своевременное, полное и достоверное декларирование доходов и имущества государственных и муниципальных служащих и членов их семей. Внесение служащими заведомо недостоверных сведений в справки о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, сокрытие фактов получения дополнительных доходов, приобретения имущества являются признаками коррупционных правонарушений.

В целях выявления таких фактов и установления нарушения норм законодательства о противодействии коррупции органами прокуратуры

¹ Вызова М. В. Представление прокурора: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014.

² Предмет, пределы надзора за исполнением законов и полномочия прокурора по его осуществлению / В. Г. Бессарабов, И. С. Викторов, А. Х. Казарина, М. В. Маматов // Настольная книга прокурора: пособие / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2013. С. 178.

проводится проверка представленных служащими сведений путем истребования информации в компетентных органах и организациях.

Тем не менее, новое законодательство, установив задачи по проверке достоверности представленных государственным или муниципальным служащим сведений, не наделяет правоохранительные органы достаточными правовыми возможностями по сбору необходимой информации. Органы прокуратуры лишены возможности истребовать сведения о наличии на банковских счетах государственных и муниципальных служащих денежных средств и о движении денежных средств по счетам, поскольку в силу ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» они не входят в перечень органов, которым выдаются такие сведения. Существуют законодательные затруднения и в получении сведений, составляющих налоговую тайну. Только в 2013 г. внесены необходимые изменения в ст.ст. 7 и 8 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части получения прокурором сведений о находящемся в собственности чиновников недвижимом имуществе, а также получение данных о сделках с недвижимым имуществом¹.

Полномочия прокурора по устранению нарушений закона представляют собой систему правовых средств, используемых прокурором для пресечения правонарушений, восстановления нарушенных прав, ликвидации вызванных нарушениями закона негативных последствий².

Прокурор, осуществляя вневедомственный по своей сути надзор за исполнением законов органами и организациями, не обладает административной властью, то есть не вправе отдавать распоряжения органам, за исполнением законов которыми он осуществляет надзор. В связи с этим он не может сам непосредственно отменить незаконный правовой акт,

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости: федер. закон от 23.06.2013 № 250-ФЗ (ред. от 03.06.2016) // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4083.

² Предмет, пределы надзора за исполнением законов и полномочия прокурора по его осуществлению / В. Г. Бессарабов, И. С. Викторов, А. Х. Казарина, М. В. Маматов // Настольная книга прокурора: пособие / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2013. С. 186.

восстановить нарушенную законность, привлечь виновное лицо к уголовной, административной или иной ответственности. Посредством актов прокурорского надзора прокурор обращается к компетентным органам с соответствующими требованиями¹.

В настоящее время согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе выносить мотивированное постановление лишь о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. При этом руководитель следственного органа, в отличие от органа дознания может не согласиться с доводами прокурора и отказать в возбуждении уголовного дела, что, в свою очередь, не исключает законной возможности у прокурора настаивать на своем видении событий.

Подводя итог, предмет надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции можно сформулировать как соблюдение конституционных и исполнение законодательных норм в сфере профилактики коррупции федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и иными организациями, их руководителями и должностными лицами, отдельными категориями лиц, замещающими государственные и муниципальные должности. Предмет надзора можно также рассматривать как законность действий (бездействия) и правовых актов указанных органов, организаций и лиц с точки зрения законодательства о противодействии коррупции в части организации ее профилактики.

¹ Прокурорский надзор: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / Ю. Е. Винокуров и др.; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. М.: Высшее образование, 2014. С. 160.

3. Проблемы и перспективы совершенствования прокурорского надзора в сфере профилактики коррупции

3.1. Надзор за исполнением законов о соблюдении антикоррупционных стандартов на государственной и муниципальной службе

В требованиях закона об организации профилактики коррупции в государственных и муниципальных органах, организациях выполнение коих проверяется и гарантируется в рамках надзорной функции прокуратуры, находится ряд главных позиций, которые оформляют базу внутриведомственной профилактики коррупционных правонарушений. Одним из таких институтов являются нормативно установленные правила поведения публичных служащих (обязанности, ограничения и запреты, требования к служебному поведению), имеющие антикоррупционную направленность, которые могут быть объединены единым термином — антикоррупционные стандарты.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» предлагается подход, согласно которому антикоррупционные стандарты представляют собой единую систему запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции для соответствующей области социальной деятельности.

Правовые запреты в системе государственной службы вообще и государственной гражданской службы в частности — это закрепленные нормами административного права предписания, не позволяющие государственному служащему совершать определенные действия, несмотря на то что данные действия могут носить общественно полезный характер, но их совершение несовместимо со статусом государственного служащего¹.

¹ Костенников М. В., Куракин А. В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. М., 2015. С. 48.

Запреты, связанные с прохождением муниципальной службы, установлены ст. 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Они носят практически аналогичный по отношению к запретам на государственной гражданской службе характер, однако с учетом муниципальной специфики (например, запрещается быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, а не в государственном органе, как это предусмотрено в случае государственной гражданской службы, и за некоторыми исключениями (например, муниципальным служащим запрещается участвовать в деятельности органа управления коммерческой организацией не только на платной основе, как это определено для государственных гражданских служащих, а в целом).

Запреты, обусловленные режимом государственной и муниципальной службы, сводятся к тому, что они выражают отрицательную правовую мотивацию, предполагают снижение негативной активности, направлены на защиту общественных отношений, то есть выполняют охранительную функцию. Поступающий на публичную службу добровольно принимает на себя указанные запреты.

В связи с этим ч. 4 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет норму, согласно которой ответственность за несоблюдение запретов, предусмотренных данной статьей, устанавливается обозначенным Федеральным законом (дисциплинарная ответственность) и другими федеральными законами (административная, уголовная ответственность).

Стоит отметить, что ряд запретов прямо коррелируется с определенными действиями, запрещенными уголовным законом. В криминологическом смысле несоблюдение этих запретов предшествует совершению некоторых коррупционных преступлений, в связи с чем своевременное пресечение их

нарушения позволяет профилактировать коррупционные уголовно наказуемые деяния.

Так, запрет на занятие предпринимательской деятельностью, участие в органах управления коммерческих организаций фактически ориентирован на предупреждение такого преступления, как незаконное предпринимательство (ст. 289 УК РФ); запрет на получение вознаграждения (подарков) от физических и юридических лиц предупреждает получение взятки (ст. 290 УК РФ); представительство служащим интересов третьих лиц в своем государственном органе — предтеча злоупотребления (превышения) должностными полномочиями из корыстной и иной личной заинтересованности (ст.ст. 285, 286 УК РФ).

Любое занятие коммерческой деятельностью на свой страх и риск как в форме предпринимательства, так и в форме участия в управлении коммерческими организациями, в том числе через владение акциями, долями участия в уставных капиталах таких организаций, создает угрозу добросовестному исполнению возложенных обязанностей по службе, а также имущественному положению служащего и его семьи (имея в виду возникающие материальные обязательства, связанные с самостоятельным ведением бизнеса). Психологически и физически совмещать публичную службу и управление коммерческим предприятием весьма сложно и проблематично. Наконец, возникает соблазн использовать свое должностное положение для обеспечения успеха своим коммерческим начинаниям, либо для оказания содействия партнерам (кредиторам) по бизнесу «государственными» услугами общего покровительства и решением конкретных вопросов в органах власти.

Относительно новым примером запрета антикоррупционного характера выступает правовой институт, закрепленный Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в

иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹. Название говорит само за себя и отражает суть рассматриваемого запрета. Он распространяется как на широкую категорию публичных должностных лиц (в том числе с 2015 г. на государственных и муниципальных служащих), так и на членов их семей.

При все этом имеются и отрицательные стороны вопроса, которые можно дифференцировать следующим образом:

Во-первых, достоверно установить факт наличия денежных средств и ценностей у публичного служащего и его супруги (супруга) за рубежом можно на основании документов, выданных компетентными органами и организациями, в том числе кредитными, иностранного государства. Получение таких документов возможно лишь в рамках механизма международной правовой помощи (либо самим проверяемым субъектом, что вряд ли возможно ввиду противоречия его интересам), который задействуется лишь по гражданским и уголовным делам, а с учетом изменений российского законодательства в 2011 году² — и по делам об административных правонарушениях. Сейчас нарушение запрета лежит в плоскости дисциплинарного проступка, что исключает возможность обращения с запросом о получении необходимых документов из-за рубежа. Конвенция ООН против коррупции в ст. 43 устанавливает, что, когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией.

¹ О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: федер. закон от 7.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

² Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» в КоАП РФ включена глава 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. 2011. №19. Ст. 2714.

Во-вторых, как было отмечено выше, нарушение запрета является основанием увольнения государственного или муниципального служащего, иного поименованного в законе лица в связи с утратой доверия. Иными словами: денежные средства и ценности продолжают оставаться за рубежом, а правонарушитель, потенциальный коррупционер ощущает правовые последствия своего нарушения лишь в смене работы. В этой связи представляется совершенно оправданным, с одной стороны, установить административную ответственность за нарушение рассматриваемого запрета с возможностью дисквалификации, а с другой — законодательно определить статус таких денежных средств и ценностей неосновательным обогащением и предусмотреть гражданско-правовой механизм их изъятия. Предлагаемые новеллы будут способствовать и разрешению упомянутой выше проблемы получения правовой помощи иностранных государств при выявлении случаев наличия активов у государственных и муниципальных служащих, иных должностных лиц за пределами Российской Федерации.

Кроме того, в-третьих, существует проблема определенного несоответствия рассматриваемого запрета в его нынешнем виде с некоторыми конституционными нормами и началами семейного законодательства. Как отмечает В.М. Корякин¹, «получается, что наличие родственных связей (супружество) с государственным служащим ограничивает право гражданина, не состоящего на государственной службе, заниматься предпринимательской деятельностью с использованием иностранных финансовых инструментов. Одновременно имеет место нарушение принципа юридической ответственности только за виновное противоправное деяние». Например, супруга государственного служащего как дееспособное лицо отказывается закрыть открытый на ее имя счет в иностранном банке. А за ее действия будет отвечать супруг, который ничего противоправного не совершил.

¹ Корякин В. М. Храните деньги в Сберегательном банке (комментарий к законодательству о запрете военнослужащим иметь вклады в иностранных банках) // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 87. С. 2-4.

Статья 19.29 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции». В частности, речь идет о ст. 12 Закона, устанавливающей соответствующее ограничение.

В рамках надзорных мероприятий проверяется соблюдение требований законодательства о содержании сведений, размещаемых на официальных сайтах государственных и муниципальных органов, предоставляемых для опубликования, и сроках их размещения. Типичным нарушением законодательства в части декларирования доходов государственных и муниципальных служащих является непредставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Национальный план в качестве одной из мер противодействия коррупции называет законодательное развитие механизма разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. На реализацию указанной меры направлены, в частности, положения Федерального закона «О противодействии коррупции».¹ Наличие конфликта интересов на государственной и муниципальной службе при реализации необходимых социально-экономических программ и мероприятий, особенно в условиях мирового финансового кризиса, последствия которого испытывает Россия, разрушает фундаментальные демократические процессы, подрывает политические и правовые устои государственной власти и ее авторитет².

¹ О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) //СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² Козлов Т. Л. Об институте урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. №2(16). С. 17.

Организация комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов рассматривается как создание внутриведомственной основы противодействия коррупции в рамках проводимой в стране административной реформы¹.

В целом результаты деятельности прокуроров позволяют выделить следующие формальные правонарушения коррупционной направленности, связанные с конфликтом интересов на государственной и муниципальной службе.

1. Непринятие государственным или муниципальным служащим мер по предотвращению конфликта интересов, а равно неуведомление представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов, либо о наличии личной заинтересованности, которая может к нему привести.²

2. Обязанность государственного и муниципального служащего по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и требование об обязательности и письменной форме уведомления о наличии личной заинтересованности содержится в ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и п. 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Невыполнение данной обязанности влечет увольнение со службы в связи с утратой доверия. Однако надо понимать, что если ситуация конфликта интересов привела к каким-либо негативным материальным последствиям, служащий может быть привлечен также и к гражданско-правовой ответственности. Кроме того, действия государственного (муниципального) служащего могут образовывать состав административного правонарушения, например, нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров,

¹ Цирин А. М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 28.

² Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 150.

выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков (ст. 7.30 КоАП РФ). В этом случае наряду с дисциплинарной ответственностью за неисполнение обязанности по уведомлению представителя нанимателя о личной заинтересованности служащий может быть привлечен к ответственности административной. Непринятие представителем нанимателя мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

К вопросам, подлежащим проверке в рамках реализуемых прокуратурой надзорных мероприятий, может быть отнесено установление в действиях государственного (муниципального) служащего реального или потенциального конфликта интересов, факта принятия (непринятия) служащим и его непосредственным начальником, руководителем органа, предусмотренных законодательством мер по недопущению или урегулированию конфликта интересов.

3.2. Проблемы оценки эффективности работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере профилактики коррупции

Исследование проблемы латентности коррупционных правонарушений в НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации показало, что о значительной части коррупционных дисциплинарных проступков, совершаемых государственными и муниципальными служащими, руководителям органов становится известно лишь в 79—81% случаев, однако и по выявленным правонарушениям надлежащие меры по проведению проверок и привлечению виновных к ответственности принимаются руководством государственных и муниципальных органов не всегда. По мнению

опрошенных, к ответственности привлекают около 46% лиц, совершивших коррупционные дисциплинарные проступки.

Результаты проведенных опросов государственных и муниципальных служащих различных категорий, органов и территориально-административных единиц демонстрируют, что из всех совершенных коррупционных административных правонарушений становится известно руководству в 57% случаев, при этом информация правоохранительным и иным органам сообщается только по 46% из них. А к ответственности виновные привлекаются в 77% случаев от числа зарегистрированных.

Как показало исследование, большинство коррупционных правонарушений, что не может не радовать, выявляется все-таки органами прокуратуры (около 38%). Примерно 30% правонарушений выявляется подразделениями кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Действующее законодательство далеко от идеала, оно обладает пробельностью, противоречивостью, коррупциогенными факторами и прочими дефектами. Тому подтверждение и многочисленные регулярные изменения законодательных актов, и принятие новых законов, не всегда вписывающихся в уже существующую систему законодательства. Его точное соблюдение отнюдь не гарантирует наступления «золотого века» законности.

Существует и другая проблема, о которой говорит А.Х. Казарина. Рассматривая законность как конечный результат прокурорского надзора за исполнением законов, забывается, что законность есть слагаемое различных факторов социального, экономического, демографического, правового характера, среди которых прокурорско-надзорная деятельность играет важную, но не определяющую роль¹.

Тем не менее при отказе от достигнутого состояния законности как критерия эффективности прокурорского надзора за исполнением законов есть

¹ Казарина А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2013. С. 388.

риск сориентировать прокуроров исключительно на сиюминутный (месячный, полугодовой, годовой) результат, производный от информации о нарушениях закона, ставших известными органам прокуратуры из официальных обращений или (видимо, выборочно) из средств массовой информации. Не будучи связанными генеральным устремлением к достижению максимального правопорядка на поднадзорной территории, прокуроры будут работать на функциональный результат.

Действительно, оценить фактическую работоспособность прокурорских работников конкретной прокуратуры, эффективность их деятельности можно на основе анализа практики реагирования на информацию о правонарушениях и мерах, принятых в связи с ее поступлением. Даже фактически достигнутый не вполне высокий результат не всегда свидетельствует о низком качестве работы.

Следует отметить, что данная позиция в определенном смысле отвечает вызовам времени. В условиях серьезной криминализации экономики, коррумпированности государственного и муниципального управления, фактического разворовывания бюджетных средств через скрытое и явное нарушение закупочных процедур основной удар правоохранительной системы, координируемой прокуратурой, наверное, должен приходиться на наиболее общественно опасные формы поведения — преступления.

Тем не менее, не стоит забывать о том, что прокуратура сегодня хотя и координирующим, но далеко не основным рабочим звеном государственной системы борьбы с преступностью — это задача, прежде всего органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Да, органы прокуратуры здесь «организаторы», «подстрекатели» (координирующая функция), «пособники» (подфункция надзора за законностью осуществления дознания, предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности), но не «исполнители».

Однако так ли уж утопична возможность снижения преступности и иной правонарушаемости, в том числе коррупционной, средствами правоохраны при организующей роли прокуроров и постановка соответствующей цели прокурорской и правоохранительной деятельности?

Речь конечно же не идет об искоренении преступности как явления. Правильней говорить о снижении ее уровня до минимально возможных размеров при одновременном реальном укреплении законности. Реальность достижения подобных целей, например, в вопросах борьбы с коррупцией, демонстрируют многие развитые государства, поставившие перед собой такие цели и задачи и всерьез их достигающие.

Подводя итог изложенному, следует определиться, что противодействие коррупции средствами прокурорского надзора в качестве стратегической цели, в зависимости от достижения которой и должны строиться показатели эффективности работы прокуроров, должно иметь снижение уровня коррупции в государственных и муниципальных органах. Измерение этого уровня должно строиться как на сведениях официальной статистики по выявленным коррупционным преступлениям и другим коррупционным правонарушениям, так и на основе специальных исследований, проводимых либо государственными органами, не входящими в число правоохранительных, либо независимыми экспертными организациями на основе государственного заказа.

На основе анализа практики прокурорского надзора можно предложить следующие качественные показатели эффективности деятельности органов прокуратуры по направлению надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции.

Во-первых, это принятие поднадзорными органами всех ведомственных актов, которые предусмотрены законодательством о противодействии коррупции, и соответствие их закону.

Во-вторых — фактическое соблюдение требований законодательства в сфере профилактики коррупции руководителями государственных и муниципальных органов (представителем нанимателя и работодателем), их должностными лицами в части организации ими внутриведомственной профилактики коррупционных правонарушений, а также антикоррупционных стандартов государственными и муниципальными служащими. Количественными показателями здесь будут являться число и виды выявленных нарушений законов в сфере профилактики коррупции, число представлений, предостережений, иных актов прокурорского реагирования, количество лиц, привлеченных к различным видам юридической ответственности.

Но следует еще раз подчеркнуть, что в основе оценки эффективности работы прокуратуры должна находиться степень достижения главного результата — снижения уровня коррупции в государственном и муниципальном управлении. Однако для того, чтобы эта цель была реально достижима, необходимо совершенствование правовых и организационных основ надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, в том числе в сфере ее профилактики.

3.3. Взаимосвязь надзора и иной функциональной деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики коррупции

Наряду с надзором за исполнением законов, практически все иные функции и отрасли надзора, закрепленные в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», применимы и должны быть задействованы в деятельности по противодействию коррупции, непосредственно или опосредованно осуществляя ее профилактику.

На профилактику преступных форм коррупции ориентированы такие отрасли надзора и иной функциональной деятельности прокуратуры, как

надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью соответствующих компетентных органов, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, поддержание государственного обвинения в суде по делам о преступлениях коррупционной направленности и другие, которые своим специфическим образом сопряжены с профилактикой коррупции.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, реализуется в ходе проверки соблюдения законности при выявлении, регистрации, пресечении, раскрытии и расследовании коррупционных преступлений. К объекту надзора здесь следует отнести органы полиции, федеральной службы безопасности, таможенной службы, уголовно-исполнительной системы, судебных приставов, Следственный комитет Российской Федерации. Уголовное преследование лиц у совершивших коррупционные преступления, осуществляется посредством вынесения в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ мотивированного постановления о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании, а также через утверждение обвинительного заключения и поддержание государственного обвинения по соответствующим уголовным делам.

Реализация этих функций прокуратуры связана с уголовно-правовым предупреждением преступности, то есть с предупредительным воздействием уголовной ответственности, уголовного наказания и других средств уголовного закона на определенные криминогенные факторы, реализуемые в специальной деятельности ее субъектов. В теории права превенция разделена на общую и специальную.

В связи с этим органы прокуратуры, устраняя предоставленными законом правовыми средствами нарушения закона при расследовании уголовных дел, осуществлении оперативно-розыскной деятельности,

добиваясь привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших коррупционные преступления, обеспечивают общую превенцию коррупционной преступности. Тем самым создаются предпосылки для устранения преступности, пресекается или ослабляется действие общих причин и условий преступности, отдельных ее видов и конкретных преступлений.

Специальная превенция — профилактика (предупреждение) совершения новых преступных акций лицами, уже совершившими какие-либо преступления, что достигается путем применения к ним мер уголовного наказания, а также принудительных мер медицинского и воспитательного характера, условного осуждения. К специальным превентивным мерам относятся профилактические мероприятия, направленные на предотвращение правонарушения отдельно взятым физическим лицом либо субъектом хозяйствования. Таким образом, осуществляя надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, обеспечивая соблюдение законности в вопросах отбывания наказания, соблюдения прав осужденных, органы прокуратуры участвуют в реализации специальной превенции по отношению к бывшим коррупционерам.

Одна из ключевых функций прокуратуры, задействованных в борьбе с коррупцией, — это координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В Национальном плане противодействия коррупции, упоминавшемся выше, Генеральному прокурору Российской Федерации и подчиненным ему прокурорам наряду с усилением надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, также поручено активизировать работу координационных совещаний, предусмотренных ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В целях обеспечения координации прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы,

истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью¹.

Реализация этой функции имеет многолетнюю практику. В ходе проводимых прокуратурой координационных и межведомственных совещаний начиная с 2014 г. в обязательном порядке обсуждались актуальные проблемы правоприменительной практики по борьбе с коррупцией. Так, за 2016 г. вопросам борьбы с коррупцией было посвящено 2894 (в 2017г. — 2065) координационных совещания руководителей правоохранительных органов и 3511 (987) межведомственное совещание. Создано 997 (675) межведомственных рабочих групп, издано 798 (468) приказов, указаний и иных межведомственных документов в сфере противодействия коррупции².

Федеральный закон «О противодействии коррупции» не только подтвердил координационный статус прокуратуры в обеспечении согласованности действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью, но и внес определенные коррективы в параметры этой деятельности. В частности, на прокуратуру возложена координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией в целом (а не только коррупционной преступностью). Под «борьбой с коррупцией» в самом Законе понимается выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений. В связи с этим можно сделать вывод о существенном расширении предмета координации.³

Отдельно следует уделить внимание новой функции прокуратуры, которая возникла в связи с расширением сфер приложения антикоррупционной

¹ Утверждено Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 25.11.2003) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

² Статистические данные приводятся по форме «К»: «Отчет о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел коррупционной направленности» за 2016, 2017 г.

³ Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией: пособие / Ф.М. Кобзарев, А.В. Кудашкин (рук.авт. кол.), Т.Л. Козлов и др. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. С. 8—9.

политики государства и напрямую связана с предупреждением возникновения коррупционных действий и отношений.

Основой методики такой работы служили методические рекомендации по оценке коррупциогенности проектов нормативных правовых актов и выявлению коррупционных проявлений при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства государственными и муниципальными служащими, органами управления и руководителями коммерческих и иных организаций.¹

Проблема коррупциогенности, состоит в том, что гражданское процессуальное и арбитражное процессуальное законодательство не содержит порядка рассмотрения судом (арбитражным судом) вопросов коррупциогенности законодательства и, соответственно, порядка обращения прокурора в суд по поводу исключения коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов.

Что немаловажно, реализацию новых полномочий следовало совмещать с обеспечением гласности в деятельности органов прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в том числе с использованием сети Интернет, организацией информационного обмена с общественными организациями и объединениями.

Организационно-правовые основы и проблемы проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы подробно рассматривались в литературе².

При проведении органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы важным является то, как налажена работа по получению органами прокуратуры нормативных правовых актов от поднадзорных органов. В большинстве случаев такой порядок установлен соглашением органов

¹ Разработаны совместно Генеральной прокуратурой РФ и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Направлены прокурорам субъектов РФ для организации работы письмом заместителя Генерального прокурора С.Г. Кехлерова от 24 октября 2014 г. № Исуб-22-75758-07.

² Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: науч.-практ. пособие. М.: Норма — Инфра-М, 2013.

прокуратуры и поднадзорных органов субъекта Российской Федерации, реже — непосредственно актом поднадзорного органа.

Несогласованность порядка и сроков поступления в органы прокуратуры информации о принятых нормативных правовых актах ведет в ряде случаев к необоснованному затягиванию сроков проведения самой антикоррупционной экспертизы. Так, в некоторых регионах информация о принятом нормативном правовом акте может поступить в прокуратуру лишь через 30 дней, в то время как в соседнем районе поступает в течение трех дней.

Представляется обоснованной позиция авторов, склонных к отнесению антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, к надзорной функции¹, хотя изложение этого предмета в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не дает такого однозначного понимания. С одной стороны, проведение антикоррупционной экспертизы заключается в изучении прокурором нормативного правового акта на предмет соответствия его требованиям Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». А с другой стороны, положения о проведении антикоррупционной экспертизы закреплены в ст. 9.1, которая помещена в разделе I («Общие положения»), а не в ст. 21, где изложен предмет надзора за исполнением законов, в том числе за законностью правовых актов.

Существует и более глобальная проблема — насколько антикоррупционная экспертиза (в том виде, в каком она существует) имманентна природе и характеру деятельности прокуратуры?

Фактически это тема для самостоятельного направления научного исследования, в связи с чем, не касаясь глубокого анализа ситуации, стоит отметить, что поиск и устранение дефектов правовых норм, именуемых коррупциогенными факторами, является по сути юридико-технической

¹ Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах участия органов прокуратуры в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. статей. Вып. 13. М.: МосГУ, 2014. С. 9.

составляющей нормотворческого процесса и, по убеждению автора, должно осуществляться на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов соответствующими субъектами. Уже принятые нормативные правовые акты могут и должны быть скорректированы с учетом требований антикоррупционного законодательства органами, к компетенции которых отнесено принятие соответствующих актов.

Неисполнение же подобных требований законодательства субъектами правотворчества и будет предметом прокурорских проверок или направляемых информации (в случае с актами высших органов власти и должностных лиц). Это более понятная и приемлемая для прокурорского надзора конструкция. Для этого, однако, необходимо инкорпорировать положения об антикоррупционной экспертизе в федеральный закон, который регламентировал бы процедуру разработки, принятия и вступления в силу всех нормативных правовых актов на территории Российской Федерации. В этом случае следовало бы ставить вопрос о криминологической экспертизе подготавливаемых проектов, то есть о прогнозировании их влияния на совершение коррупционных и других преступлений.

Нельзя не остановиться и на участии органов прокуратуры в правовом просвещении, которое само по себе несет огромный профилактический потенциал по отношению к коррупции.

Правовое просвещение представляет собой процесс распространения правовых знаний для роста общей правовой культуры, главная цель которого — овладение основами юридических знаний, понимание юридической ответственности¹. Расширение системы правового просвещения населения заявлено одним из основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции. Действительно, правовое просвещение может выступать достаточно эффективным средством профилактики коррупции.

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юрист, 2001. С. 570.

Дело в том, что причиной коррупционного поведения граждан зачастую является неинформированность о способах получения законных благ и реализации законных интересов, основанных на праве, то есть имеющих правовую регламентацию. Такое правовое незнание замещается негативными установками обыденного сознания о необходимости либо протекции, либо подкупа для достижения вполне законных целей (например, для получения квартиры по социальному найму в порядке очереди из нуждающихся).

В деле привития гражданам уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать весь потенциал прокуратуры. В связи с этим прокуроры осуществляют как общее правовое просвещение (обучение правовым знаниям, пропаганда права, правовое консультирование населения в целом), так и специальное (выполнение такой деятельности применительно к отдельным категориям лиц). Причем активно используются все имеющиеся возможности распространения правовых знаний: выступления перед гражданами с чтением лекций и докладов, проведение бесед, тематических вечеров и вечеров вопросов и ответов, недель, декад и месячников правовых знаний по месту жительства и работы. С целью правовой пропаганды органы прокуратуры размещают большое количество материалов в средствах массовой информации и сети Интернет¹.

Как отмечали еще в советской литературе², выступления прокуроров на совещаниях, конференциях и семинарах — это не только пропаганда права. В них может содержаться анализ выявленных нарушений законов. На них публично оглашаются имена и должности нарушителей, разъясняются последствия, которые ожидают нарушителей законов. Все это превращает выступления в средство укрепления законности, правового воспитания, профилактики нарушений законов.

¹ Жидких А. А. Роль прокуратуры в правовом развитии России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 66.

² Работа прокурора по общему надзору (вопросы общей методики): методич. пособие / А. Д. Берензон, В. Г. Мелкумов и др.; отв. ред. И. В. Череменин. М.: Юридическая литература, 1974. С. 72.

3.4. Совершенствование организационных, правовых и методических основ прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции

Достижение главного стратегического результата в сфере противодействия, в том числе коррупции — максимальное снижение уровня коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления — возможно лишь посредством комплексной скоординированной деятельности государственных и муниципальных органов, органов отраслевого контроля и надзора, правоохранительных органов и органов прокуратуры. Последние, помимо надзора за исполнением законодательства в сфере профилактики коррупции, играют координирующую роль в борьбе с коррупцией.

Помимо координирующей органы прокуратуры в современных условиях все чаще играют иницирующую роль в вопросах пресечения и устранения преступных форм коррупционных правонарушений, которые в основной своей массе, как было показано, выявляются именно средствами прокурорского надзора. В вопросах профилактики коррупции ни один контролирующий орган не обладает специальной компетенцией.

Феномен коррупции давно выделен учеными в качестве самостоятельного предмета научных исследований. Формы и методы противодействия коррупции, меры по ее профилактике, в том числе заимствованные из международных конвенций и успешного зарубежного опыта, имеют в своей основе глубокую научную проработку и практическую апробацию.

Выявление коррупционных преступлений хотя и имеет положительную динамику, однако не может быть охарактеризовано значительным изменением ситуации с латентной составляющей, которая, как уже отмечалось, составляет, по разным оценкам, около 90% от общего массива коррупционной преступности.

Сегодня результатом прокурорской проверки зачастую является фиксация нарушений закона, которые не представляют высокой степени общественной опасности (неполнота сведений о доходах, выраженная в неуказании начисляемого пособия на ребенка; неуведомление о занятии преподавательской деятельностью), легко обнаруживаются, влекут дисциплинарную или административную ответственность.

Например, для установления нарушения запретов на осуществление предпринимательской деятельности, на учреждение, управление коммерческими организациями, в налоговой службе по списку служащих поднадзорного органа (выборочно) прокурором запрашиваются сведения из Единого государственного реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В регионах, где между органами прокуратуры и налоговыми органами выстроены конструктивные взаимоотношения, такие сведения предоставляются в короткие сроки.

Если здесь в случае коррупционных преступлений латентность составляет 90%, то насколько оправданно братья за латентный слой непреступных форм коррупционного поведения, не разобравшись с реальным мздоимством и казнокрадством?

Тут возможны два варианта: первый — действительно сконцентрировать усилия всех правоохранительных органов при координирующей роли органов прокуратуры на борьбе с коррупционной преступностью и, добившись снижения до максимально возможного минимума ее латентности, обеспечить всем установленным виновным обвинительный приговор, а уже потом заняться чисткой чиновничьих рядов на предмет соответствия их квалификационным требованиям, полного без утайки декларирования доходов, соблюдения требований к служебному поведению и проч.; либо второй вариант — осуществлять эти процессы (при активном участии органов прокуратуры и в одном, и в другом случае) параллельно, как, собственно, и предлагает нам ныне проводимая государственная антикоррупционная политика.

Однако реагирование на правонарушения еще не означает их расследование и привлечение виновных к ответственности. Прокурор в силу своего специфического конституционно-правового положения органа надзора, выявляя те или иные нарушения закона, сам не устраняет их и не привлекает виновных лиц к ответственности. Он лишь ставит вопрос перед компетентными органами и следит за законностью принимаемых в связи с его актом реагирования решений. Конечный итог зависит от конкретных органов власти, в том числе правоохранительных, которые уполномочены принимать решения по дисциплинарным проступкам, административным правонарушениям, уголовно наказуемым деяниям. Решение о возмещении вреда, возникшего в результате коррупционного правонарушения, принимается в конечном итоге судом и не обязательно на основании позиции, заявленной прокурором при обращении в суд.

Успех прокурорской проверки в смысле наиболее полного выявления нарушений закона и ее эффективность в части устранения этих нарушений во многом будет зависеть от обоснованности плана проведения проверки, от той или иной последовательности проверочных действий, от избрания прокурором путей реализации полученных результатов проверки. Совокупность основанных на законе приемов и способов наиболее эффективного выявления и устранения нарушения законности называется, как известно, методикой осуществления прокурорского надзора¹.

Учитывая ограниченные кадровые и временные ресурсы органов прокуратуры, сегодня как никогда требуется совершенствование методики проведения прокурорской проверки. Разработка наиболее эффективной для конкретного направления прокурорского надзора методики проведения проверок может быть осуществлена «на основе познания закономерностей организации работы и управления в прокуратуре и ее деятельности, анализа и обобщения прокурорской практики и состояния законности, научно-

¹ Прокурорский надзор в СССР: учебник / С.Г. Березовская, В.К. Звирбуль и др.; отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юридическая литература, 2014. С. 36.

обоснованных рекомендаций о способах, приемах и средствах достижения целей и решения задач функционирования прокуратуры»¹.

Совершенствование методических основ надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции, с учетом применения предложенных выше организационных форм, видится в экстенсивном подходе к организации надзорных мероприятий, то есть в получении максимального эффекта за счет продуманной подготовки проверки, качества ее проведения и результативности реагирования в короткий промежуток времени. Это достижимо в случае, если реагирование на поступающую в прокуратуру или иной орган правоохраны информацию о коррупционном правонарушении будет осуществляться межведомственной рабочей группой с использованием статусных возможностей ее членов.

В рамках единой комплексной проверки (фактически это ранее уже практиковавшееся обследование) следует проверять деятельность государственного или муниципального органа на предмет соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции, законодательства об административных правонарушениях, уголовного законодательства в части коррупционных видов правонарушений и преступлений. В этом случае возможен максимальный правоохранительный и, что не менее важно, профилактический эффект.

Проверки не могут и не должны быть частыми, тем более регулярными. Это не соответствует концептуальным основам прокурорского надзора, отнюдь не призванного подменять иные государственные органы. Но проверки должны быть избирательны (только на основе поступившей информации), при этом полномасштабны, эффективны (за счет привлечения специалистов разных контрольно-надзорных и правоохранительных органов) и непродолжительны по времени (за счет сравнительно большого количества проверяющих и

¹ Ключков В.В. Методика как раздел науки прокурорского права // Вопросы теории законности и прокурорского надзора: сб. науч. трудов. М., 1994. С. 37.

правильного распределения нагрузки) с тем, чтобы не дестабилизировать работу проверяемого органа.

Целесообразно, чтобы прокурорской проверке в рамках надзора за исполнением законов о противодействии коррупции предшествовало оперативное изучение состояния законности в конкретном государственном или муниципальном органе. На основе полученных результатов прокурор может планировать проверочные мероприятия рабочей группы с тем, чтобы легально зафиксировать те или иные нарушения закона, определить необходимость привлечения к проверке работников контрольных, следственных и иных органов, если имеются достаточные данные, указывающие на признаки преступления, административного правонарушения, решать иные подготовительные и организационные вопросы.

Для успешного выявления в рамках надзорных мероприятий наиболее опасных и одновременно латентных коррупционных правонарушений обоснованно предложение Н.Д. Бут¹ (которое высказывалось в литературе и ранее) об использовании в практике прокурорского надзора правовых средств выявления и устранения нарушений законов с учетом достижений криминалистики по раскрытию преступлений.

Эта идея обсуждалась еще в советский период и не потеряла своей актуальности в настоящее время.² Выработка рекомендаций по использованию криминалистических достижений не должна базироваться на слепом копировании, но возможна на основании адаптации и модификации приемов и методов криминалистики, разработанных для расследования преступлений, с учетом специфики надзорной деятельности. В частности, предлагается использование разработанных в криминалистике учения о следах преступления, различных классификаций признаков преступлений, средств их обнаружения, методики расследования, тактических приемов проведения

¹ Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. докт. юрид. наук. М., 2013. С. 308—311.

² Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 29. 1978. С. 71.

отдельных следственных действий в целях обнаружения, закрепления, исследования и оценки доказательств.

По оценкам прокуроров, одной из основных проблем противодействия коррупции является латентность коррупционных преступлений, нежелание граждан и государственных служащих сотрудничать с правоохранительными органами, низкий уровень квалификации оперативных работников, устаревшие и неэффективные методы оперативной и следственной работы, не отвечающие современным условиям. При осуществлении надзора за исполнением законов в сфере профилактики коррупции возникают проблемы законодательного характера, которые уже упоминались ранее. Например, органы прокуратуры зачастую лишены возможности получить необходимые сведения об объектах недвижимости служащих. Этому препятствует существующая коллизия между ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ и ст. 7 и 8 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Результатами прокурорских проверок являются не только выявленные нарушения законов, но и многочисленные сигналы о нормативных дефектах и противоречиях в законодательстве, которые не позволяют органам прокуратуры и поднадзорным органам прийти к единому пониманию правовой нормы, однозначному ее толкованию. В итоге окончательную точку в этих спорах ставят судебные инстанции, вплоть до Президиума Верховного Суда Российской Федерации².

Представляется, что именно органы прокуратуры, наряду с Министерством юстиции Российской Федерации и другими органами государственной власти, способны эффективно, без дополнительных кадровых и финансовых затрат реализовать задачу постоянного мониторинга

¹ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 18.04.2018) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Об отмене определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29.07.2009 и оставлении в силе решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 30.04.2009, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими распоряжения Президента: постановление Президиума Верховного Суда РФ от 21.07.2010 № 11ПВ 10.

антикоррупционного законодательства и его применения. Хотя бы постольку, поскольку прокуратура в действительности реализуют эту задачу на протяжении всего своего существования.

С теоретической и нормативно-правовой точек зрения коррупция может распадаться на отдельные противоправные деяния разной степени общественной опасности, о которых шла речь в первой главе, однако в реальности этой явление цельное, которое характеризует определенное неправоное поведение публичного служащего. Задача органов прокуратуры и других правоохранительных органов состоит как в правовой оценке всех действий служащего, так и в раскрытии и пресечении коррупционных отношений в конкретном органе власти в целом.

Ранее в работе был сформулирован тезис о главной стратегической цели прокурорской деятельности по противодействию коррупции — максимально возможное снижение уровня коррупции в государственном и муниципальном управлении. Достижение подобной цели возможно при концентрации усилий не только органов прокуратуры, но и всей правоохранительной системы, и за счет сплошного охвата проверочными мероприятиями всех поднадзорных органов. Постановка такой задачи только перед органами прокуратуры противоречит самой концепции прокурорского надзора, заложенной в законодательстве: не подменять органы власти в их компетенции, а точно реагировать на информацию о конкретном нарушении закона. Следует учитывать, что интенсификация надзорной деятельности прокуратуры, таким «поголовным» способом может обернуться (и фактически оборачивается) формализмом, подменой государственных органов, искажением прокурорской отчетности, характеризующими результативность прокурорского надзора за исполнением законов¹.

Совершенствование административно-правового регулирования и прокурорского надзора в сфере профилактики коррупции видится в

¹ Казарина Л. Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2013. С. 414.

законодательном и методическом (для надзорной и правоохранительной деятельности) выстраивании криминологических цепочек возрастания степени общественной опасности коррупционных правонарушений на основе родственных формулировок объективной стороны: от дисциплинарных через административные к преступным — для адекватного реагирования, упреждения развития наиболее опасных, преступных форм.

Предлагается авторский проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», предполагающий внесение изменений в федеральные законы «О противодействии коррупции», «О прокуратуре Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административно-правового регулирования профилактики коррупции, административной ответственности за отдельные коррупционные нарушения, правовых основ прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции.

Заключение

Эффективное государственное и муниципальное управление, развитие экономики невозможны при широком распространении коррупционных практик и коррупционного мышления. Снижение уровня коррумпированности государственных и муниципальных органов является целью реализуемой антикоррупционной политики и актуальной задачей на ближайшую перспективу.

Противодействие коррупции, которое подразумевает ее профилактику, борьбу с конкретными правонарушениями и ликвидацию ее последствий, в настоящее время носит системный характер и осуществляется всеми публичными структурами российского государства в пределах своей компетенции на основе закона. Выявление и расследование фактов взятничества, корыстного злоупотребления должностными полномочиями, присвоения государственного или муниципального имущества с использованием служебного положения сочетается с принятием профилактических мер, внедрением антикоррупционных институтов и механизмов, установленных в законодательстве Российской Федерации. Административно-правовые средства предупреждения коррупции в системе государственной и муниципальной службы позволяют заблаговременно выявлять ситуации конфликта личных и служебных интересов служащих, устранять причины и условия коррупционной преступности, формировать некоррупционные стандарты поведения публичных должностных лиц.

Прокуратура Российской Федерации фактически выступает в роли катализатора антикоррупционных процессов в государственных и муниципальных органах, поскольку предоставленными законом средствами обеспечивает вневедомственный надзор за соблюдением требований Конституции Российской Федерации, исполнением законодательства о

противодействию коррупции, всеми поднадзорными государственными и муниципальными органами, организациями, их должностными лицами.

К типичным коррупционным правонарушениям, выявляемым прокурором, в 95% случаев относятся правонарушения некриминального характера, такие как представление заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера; незаконное участие государственных и муниципальных служащих в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности; замещение близкими родственниками должностей государственной и муниципальной службы, связанных с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью; неуведомление об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; непринятие мер к урегулированию конфликта интересов и другие.

Доля латентных коррупционных правонарушений непроступного характера составляет 30—40%. При этом органами прокуратуры выявляются не самые распространенные правонарушения. Реагирование происходит на те нарушения закона, которые легко обнаруживаются и не требуют больших временных затрат для установления. Незначительно количество материалов, направляемых прокурорами в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании, — не более 5—6% от всего массива выявленных нарушений закона.

Совершенствование административно-правового регулирования в сфере профилактики коррупции возможно через развитие существующих антикоррупционных стандартов и механизмов с учетом результатов прокурорского надзора и правоприменительной практики, а также в законодательном выстраивании криминологических цепочек возрастания степени общественной опасности коррупционных правонарушений на основе родственных формулировок объективной стороны: от дисциплинарных через

административные к преступным. Предложения автора изложены в проекте федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», которым предполагается внесение изменений в федеральные законы «О противодействии коррупции», «О прокуратуре Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Совершенствование организационных и методических основ надзора за исполнением законов о противодействии коррупции видится в использовании возможностей межведомственных рабочих групп, которые бы создавались по приоритетным направлениям надзора и действовали на постоянной основе под руководством прокурора, и в таком подходе к проверочным мероприятиям, который обеспечивал бы полную проверку соблюдения законодательства о противодействии коррупции, включая его уголовную составляющую, в конкретном проверяемом органе.

В этих целях необходимо более широкое использование знаний, накопленных в криминологии и криминалистике.

Среди причин ненадлежащей организации профилактики коррупции в государственных и муниципальных органах следует особо выделить недостаточную эффективность правоохранительной деятельности в целом.

Анализ ситуации и изучение зарубежного опыта говорит о том, что целесообразно рассмотреть вопрос о создании в Генеральной прокуратуре Российской Федерации (или при ней) самостоятельной структуры с наделением ее, помимо функций надзора и поддержания государственного обвинения по делам о коррупционных преступлениях, оперативно-розыскными и следственными полномочиями, а также тесной взаимосвязью с подразделениями кадровых служб и комиссиями по урегулированию конфликта интересов, сконцентрировав тем самым профилактические и правоохранительные усилия государства в борьбе с коррупцией.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Российская газета» - № 237. – 25.12.1993.

2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. 19.02.2018) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.

3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17.07.2010 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // СЗ РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: федер. закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ //СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6730.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости: федер. закон от 23.06.2013 № 250-ФЗ (ред. от 03.06.2016) // СЗ РФ. – 2013. – № 30 (ч. I). – Ст. 4083.

6. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» в КоАП РФ включена глава 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях»: федер. закон от 4.05.2011 № 97-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – №19. – Ст. 2714.

7. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: федер. закон от 7.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2306.

8. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим: указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 (ред. от 30.09.2013) // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 440.

9. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 18.04.2018) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

10. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

Учебная литература

11. Адрианов, В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. 2-е изд., перераб. и доп.: Волтерс Клувер, 2015. – 272 с.

12. Алексеев, А. И. Состояние борьбы с коррупцией и роль органов прокуратуры в противодействии коррупционным правонарушениям: аналитич. докладам.: НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2014. 25 с.

13. Антикоррупционная политика в системах государственной службы зарубежных государств / Е. В. Горин, М. В. Костенников, А. В. Куракин и др. – М.: Nota Bene, 2015. – 162 с.

14. Астанин, В. В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). СПб.: Юридический центр Пресс, 2016. – 272 с.

15. Бакатин, Д. В. Закон США о коррупционной деятельности за рубежом. Некоторые вопросы применения и толкования. – М.: Изд-во МГУ, 2015. – 78 с.
16. Басков, В. И., Коробейников, Б. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. / В. И. Басков, Б. В. Коробейников. – М.: Зерцало, 2016. – 512 с.
17. Берензон, А. Д., Гудкович, Ю. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействия прокуроров с ними при осуществлении общего надзора. М.: Юридическая литература, 2014. – 231 с.
18. Буянский, С. Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. – М.: Буквовед, 2015. – 160 с.
19. Винокуров, А. Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. – М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2014. – 200 с.
20. Винокуров, А. Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: сб. науч. статей. / А. Ю. Винокуров. – М., 2014. – 492 с.
21. Даев, В. Д., Маршунов, М. Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1990. – 136 с.
22. Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции / А. В. Кудашкин, С. К. Илий, Т. Л. Козлов (рук. авт. кол.) и др.; под общ. ред. А.В. Кудашкина. М.: Юрлитинформ, 2013. – 304 с.
23. Долгова, А. И. Криминология: учебник. 4-е изд., пере раб. и доп. / под общ. ред. А.И. Долговой. М.: Норма — Инфра-М, 2015. – 1008 с.
24. Емельянов, С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М.: Юридическая литература, 2013. – 120 с.

25. Звирбуль, В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (науч. основы). – М.: Юридическая литература, 2014. – 168 с.
26. Зорькин, В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляды Ильинки. – М.: Норма, 2015. – 400 с.
27. Казарина, А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). – М.: Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ, 2016. – 280 с.
28. Казарина, А. Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2015. – 429 с.
29. Козлов, Т. Л., Дмитриев, Д. А. Проверка прокурором исполнения требований законодательства государственными и муниципальными органами при профилактике коррупционных правонарушений: методич. рекомендации / Т. Л. Козлов, Д. А. Дмитриев. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2014. – 60 с.
30. Комментарий к Федеральному закону от 25.12. 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / И. С. Алихаджиева, Д. С. Велиева, Г. Н. Комкова и др.; под ред. С. Ю. Наумова, С. Е. Чаннова. – М.: Юстицинформ, 2015. – 272 с.
31. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией: пособие / Ф. М. Кобзарев, А. В. Кудашкин (рук. авт. кол.), Т. Л. Козлов и др. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2014. – 136 с.
32. Костенников, М. В., Куракин А.В. .Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 125 с.
33. Костенников, М. В., Куракин А. В. Государственная служба и коррупция. – М.: Московский ун-т МВД России, 2016. – 320 с.

34. Настольная книга прокурора / С.И. Герасимов, А.Ю. Винокуров, В. П. Рябцев и др.; под ред. С. И. Герасимова. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; Экслит, 2015. – 850 с.

35. Настольная книга прокурора: пособие / А. Х. Казарина, В. П. Рябцев, Т. Л. Козлов и др.; под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2013. – 1159 с.

36. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / А. Ф. Смирнов, Ф. М. Кобзарев и др.; под ред. проф. А.Ф. Смирнова. – М.: Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ, 2015. – 336 с.

37. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы: пособие / В. Б. Евдокимов, Т. Л. Козлов и др.; под ред. В. Б. Евдокимова. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2013. – 104 с.

38. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сб. методич. материалов /А. В. Кудашкин (рук. авт. кол.), А. Г. Халиулин, Т. Л. Козлов и др.; под общ. ред. А. Э. Буксмана. – М.: Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2016. – 344 с.

39. Малков, В. Д. Криминология: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. Д. Малкова. – М.: Юстицинформ, 2015. – 528 с.

40. Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристь, 2013. – 296 с.

41. Мелехин, А. В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. М., 2014. – 527 с. // СПС «КонсультантПлюс».

42. Морозова, Л. А. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2014. – 448 с.

43. Настольная книга прокурора / С. И. Герасимов, А. Ю. Винокуров, В. П. Рябцев и др.; под ред. С. И. Герасимова. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; Экслит, 2013. – 850 с.

44. Общая теория государства и права: академический курс. В 3 т. 3-е изд., перераб. и доп. / В. Н. Кудрявцев, М. Н. Марченко и др.; отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Норма, 2015.

45. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сб. методич. материалов / А. В. Кудашкин (рук. авт. кол.), А. Г. Халиулин, Т. Л. Козлов и др.; под общ. ред. А. Э. Буксмана. М.: Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2015. – 344 с.

46. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / Ю. Е. Винокуров (рук. авт. кол.), А. Б. Карлин, Ф. М. Кобзарев и др. М.: Экзамен, 2013. – 544 с.

47. Шалумов, М. С. Прокуратура в современном российском государстве. Кострома: Знание, 2014. – 132 с.

48. Шишкарёв, С. Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. МЛ КДУ, 2016. – 248 с.

49. Эминов, В. Е., Максимов, С. В., Мацкевич, И. М. Коррупционная преступность и борьба с ней: учеб. пособие для вузов. – М.: Юрист, 2015. – 125 с.

50. Юсупов, М. Р. Противодействие коррупции институтами гражданского общества (методология и организационно-правовые аспекты поддержки на общественных началах в сфере предпринимательства). – М.: Московская торгово-промышленная палата, 2016. – 345 с.

51. Ястребов, В. Б. Прокурорский надзор: учебник / В. Б. Ястребов. – М.: Зерцало, 2015. – 424 с.

Научная литература

52. Астанин, В. В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2009. – № 2. – С. 131—167.

53. Ашурбеков, Т. А., Рябцев, В. П. Прокуратура в системе государственных институтов Российской Федерации: современная трактовка / Т. А. Ашурбеков, В. П. Рябцев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2009. – № 6(14). – С. 28—34.

54. 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.: Ин-т государства и права РАН, 2012. С. 94-106.

55. Винокуров, А. Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры / А. Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 104—107.

56. Винокуров, А. Ю. О некоторых вопросах участия органов прокуратуры в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов / А. Ю. Винокуров // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. статей. Вып. 13. М.: МосГУ, 2014. С. 8—14.

57. Винокуров, А. Ю. О некоторых вопросах участия органов прокуратуры в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов / А.Ю. Винокуров // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: сб. науч. статей. М., 2014. С. 316—321.

58. Винокуров, А. Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации / А.Ю. Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2014. – № 3(23). – С. 23—26.

59. Винокуров, А. Ю. Требование в системе правовых средств прокурорского надзора // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сб. статей / под ред. О.С. Капинус, А.В. Кудашкина. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2015. С. 251—257.

60. Галушко, Н. С. О профилактике правонарушений и некоторых пробелах законодательной практики / Н.С. Галушко // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2014. – № 3 (23). – С. 39-43.

52. Гулягин, А. Ю. Эффективность координации деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции / А. Ю. Гулягин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2012. – № 6 (14). – С. 44—48.

53. Долгова, А. И. Формы прокурорского надзора / А. И. Долгова // Вопросы прокурорского надзора: сб. науч. трудов. М., 2016. С. 48—56.

54. Жидких, А. А. О методологии правового мониторинга, проводимого органами прокуратуры А. А. Жидких // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2014. – № 4 (18). – С. 40—44.

55. Корякин, В. М. Храните деньги в Сберегательном банке (комментарий к законодательству о запрете военнослужащим иметь вклады в иностранных банках) / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 87. – С. 2—4.

56. Хабриева, Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 7—14.

57. Хорунжий, С. Н., Бекетова, С. М. Правовые проблемы противодействия коррупции, связанные с ограничениями и обязанностями лиц, замещающих государственные и муниципальные должности / С. Н. Хорунжий, С. М. Бекетова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 4. – С. 37—40.

58. Цирин, А. М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции / А. М. Цирин // Журнал российского права. – 2015. – № 2. – С. 12—24.

59. Цирин, А. М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти / А. М., Цирин // Журнал российского права. – 2009. – № 3. – С. 28—34.

Материалы судебной практики

60. Об отмене определения Судебной коллегии по гражданским Делах Верховного Суда РФ от 29.07.2009 и оставлении в силе решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 30.04.2009, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими распоряжения Президента: постановление Президиума Верховного Суда РФ от 21.07.2010 № 11ПВ 10.