

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования**

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра

«Правоохранительная деятельность»

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА
на тему**

Роль прокуратуры в борьбе с преступлениями коррупционной направленности

Студент _____
(подпись, дата)

Кадомкина Ксения Валерьевна
(ФИО полностью)

Научный руководитель _____
(подпись, дата)

Ильина О.В.
(фамилия, инициалы)

Нормоконтролёр _____
(подпись, дата)

Битюцкий Е.В.
(фамилия, инициалы)

Рецензент Адвокат адвокатского кабинета адвокатской палаты Пензенской области _____

Храмцов В.И.

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

Заведующий кафедрой _____
(подпись)

Свечников Н.И.
(фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой _____ (протокол ГЭК от ____ № ____).

Секретарь ГЭК _____
(подпись)

Козинченко Т.Н.
(фамилия, инициалы)

Пенза, 2018

Оглавление

Введение.....	3
1. Место и роль прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти.....	7
1.1. Правовой статус и функции Прокуратуры РФ как органа государственной власти.....	7
1.2. Основные направления прокурорского надзора.....	15
2. Прокурорский надзор в сфере противодействия коррупции в современных условиях.....	23
2.1. Социально-правовые аспекты проявления коррупции в условиях российской действительности.....	23
2.2. Особенности реализации надзорных функций прокуратуры в сфере противодействия коррупции.....	30
3. Основные направления совершенствования деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции.....	40
3.1. Расширение надзорных полномочий прокурора в сфере уголовного преследования.....	40
3.2. Взаимодействие прокуратуры с иными органами государственной власти и общественными институтами как мера противодействия коррупции.....	48
Заключение.....	56
Список литературы.....	59

Введение

Актуальность исследования. В настоящее время прокуратура Российской Федерации играет особую роль в сфере обеспечения правопорядка и защиты прав и свобод граждан. Усилия прокуратуры направлены на сферы, от укрепления правопорядка в которых зависит качество жизни людей, их благополучие и безопасность, а также защита государственных интересов.

Основная функция прокуратуры России – надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории нашего государства. Кроме этого, значительную роль в поддержании состояния безопасности и защищенности общества и государства играют такие направления деятельности прокуратуры, как уголовное преследование, поддержка государственного обвинения, координация деятельности правоохранительных ведомств и ряд иных.

Наличие таких значимых полномочий является гарантией соблюдения законности гражданами, организациями, должностными лицами, органами государственной власти и местного самоуправления, что, в свою очередь, служит целям усиления национальной безопасности нашего государства.

Важнейшей функцией прокуратуры РФ в современных условиях выступает противодействие преступлениям коррупционной направленности. Стратегией национальной безопасности России коррупция обоснованно признана одной из насущных угроз национальной безопасности, посягающих на государственную и общественную безопасность.¹ Сегодня коррупция оказывает крайне негативное воздействие на развитие российского общества, подрывая у населения доверие к существующим институтам власти, у предпринимателей - мотивацию к ведению бизнеса в соответствии с правовыми нормами, у государственных служащих - мотивацию к надлежащему выполнению их должностных обязанностей.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

В результате в обществе формируется искаженная система отношений, в рамках которой граждане поступают на государственную службу в надежде обогатиться, используя должностное положение; бизнесмены заинтересованы не в повышении качества и снижении стоимости предлагаемых товаров и услуг, а в получении и хищении бюджетных средств, а также в устранении с рынка конкурентов путем использования коррупционных связей в органах власти; граждане стремятся избегать любых контактов с представителями органов власти, чтобы не осуществлять коррупционные выплаты.

Значимость проблемы противодействия коррупции обусловлена также тем, что сегодня прокуратура, наряду с другими правоохранительными органами, находится в процессе реформирования. При этом в последнее время наблюдается ограничение надзорных функций прокурора, что на практике влечет ряд насущных проблем эффективного осуществления контроля и надзора и может привести к ослаблению отдельных направлений национальной безопасности России, в том числе - в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности.

Вышеизложенные обстоятельства обуславливают актуальность и значимость проводимого исследования и свидетельствуют о необходимости изучения и осмысления места и роли прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности.

Разработанность. Проблемные вопросы осуществления прокурорского надзора, реализации полномочий прокурора, применения мер прокурорского реагирования на нарушения законности неоднократно становились предметом исследования М.И. Байтина, М.Ю. Барщевского, Н.В. Витрука, В.Н. Кудрявцева, Е.А. Лукашевой, П.А. Lupинской, А.В. Малько, В.В. Мальцева, Н.И. Матузова, А.С. Мордовца, В.С. Нерсисянца, Т.Н. Радько, Ю.И. Скуратова и многих других авторов.

Различные аспекты противодействия коррупции, в том числе - с участием органов прокуратуры, разрабатывались таким авторами, как А.Ю. Винокуров, Б.Н. Габричидзе, А.Л. Журавлев, Д.А. Китова, С.А. Маслов, В.А. Соснин, А.Г.

Хрульков, В.Б. Ястребов и многие другие ученые.

В то же время, данную тему невозможно признать полностью раскрытой и изученной в связи с непрекращающимися реформами правоохранительной системы и изменениями правового статуса Прокуратуры РФ, а также новыми подходами к вопросам противодействия коррупции на территории Российской Федерации. Указанные обстоятельства также подтверждают актуальность и значимость предпринятого исследования.

Объектом исследования выступают правоотношения, возникающие в сфере реализации полномочий прокуратуры РФ по противодействию коррупционным преступлениям.

Предметом исследования являются нормы Конституции России, федерального законодательства, ведомственных нормативных актов, регулирующих вопросы противодействия коррупционным преступлениям применительно к деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Целью работы является характеристика основных направлений деятельности прокуратуры РФ в сфере противодействия коррупционным преступлениям.

Указанная цель обусловила постановку и решение следующих частных **задач:**

- рассмотреть правовой статус и функции Прокуратуры РФ как органа государственной власти;
- выделить основные направления прокурорского надзора;
- исследовать социально-правовые аспекты проявления коррупции в условиях российской действительности;
- выявить особенности реализации надзорных функций прокуратуры в сфере противодействия коррупции;
- провести анализ проблемы расширения надзорных полномочий прокурора в сфере уголовного преследования;
- показать особенности взаимодействия прокуратуры с иными органами государственной власти и общественными институтами по вопросам усиления

борьбы с коррупцией.

Теоретической основой исследования являются работы российских ученых, посвященные различным аспектам осуществления прокурорского надзора; федеральное законодательство; нормативные правовые акты Генеральной Прокуратуры РФ.

Методологическая основа исследования обусловлена применяемыми в работе научными методами анализа и синтеза, логического, формально-юридического методов и ряда других.

Научная новизна исследования состоит в том, что в данной работе предпринята попытка комплексного анализа деятельности прокуратуры в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности в современных условиях существования и развития Российского государства.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что отдельные разделы данной работы могут быть использованы в качестве учебного пособия при изучении дисциплин «Прокурорский надзор».

Практическая значимость настоящего исследования обусловлена выводами и предложениями по совершенствованию института деятельности прокуратуры в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности.

Структура работы обусловлена объектом, предметом, целями и задачами исследования. Исследование состоит из настоящего введения, трех глав с шестью параграфами, заключения и списка литературы.

1. Место и роль прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти

1.1. Правовой статус и функции Прокуратуры РФ как органа государственной власти

В настоящее время Прокуратура Российской Федерации представляет собой особый государственный институт в виде централизованной системы правоохранительной направленности с непосредственным подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, призванный осуществлять от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов на территории страны и выполнением политики Президента РФ, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, уголовное преследование и поддержание государственного обвинения, а также выполнение иных функций, установленных федеральными законами.

Прокуратура Российской Федерации на сегодняшний день является неотъемлемой и важнейшей частью государственного устройства, будучи гарантом соблюдения Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации.

В России деятельность прокуратуры регулируется Конституцией Российской Федерации, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации¹ (далее - УПК РФ), Федеральным законом от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»² (далее - Закон о прокуратуре) и иными федеральными законами, ведомственными нормативно-правовыми актами Генеральной прокуратуры РФ и совместными межведомственными приказами. Помимо закрепления функций, задач и полномочий прокурора,

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. 2001. № 249.

² О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. 1992. № 39.

данные нормативные акты определяют отдельные элементы правового статуса прокурора.

Следует отметить, что Закон о прокуратуре не содержит дефиниции правового статуса прокурора, лишь упоминая о его наличии. Например, согласно части 5 ст. 14 Закона о прокуратуре, генеральный прокурор РФ имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений. Часть 8 ст. 48 Закона о прокуратуре закрепляет, что офицеры органов военной прокуратуры имеют статус военнослужащих и проходят службу в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В свою очередь, УПК РФ детально регулирует процессуальные полномочия прокурора, связанные с надзорными функциями в отношении органов дознания и предварительного расследования, а также поддержанием государственного обвинения. Конкретные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве сформулированы в отдельных нормах УПК РФ. Так, согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ, только прокурор уполномочен осуществлять уголовное преследование от имени государства на протяжении всего уголовного судопроизводства. В отличие от него иные должностные лица реализуют указанную функцию лишь в рамках определенных процессуальных форм, ограниченных досудебным производством по делу.

Законодатель в УПК РФ под понятием «прокурор» как носитель функции уголовного преследования использует следующее значение: Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, их заместители и иные должностные лица органов прокуратуры, участвующие в уголовном судопроизводстве и наделенные соответствующими полномочиями Федеральным законом о прокуратуре (п. 31 ст. 5). При этом, следуя ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, прокуроры реализуют уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными УПК РФ.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что ни Закон о прокуратуре, ни УПК РФ не содержат четкого определения правового статуса прокурора, и

не выделяют институт прокурорского статуса в отдельный нормативный раздел. Как представляется, это обусловлено также и тем, что в настоящее время вопрос определения правового статуса вообще и статуса государственных служащих - в частности, продолжает оставаться дискуссионным. Исследователями высказываются различные мнения о том, что представляет из себя правовой статус как юридическая категория, в том числе - применительно к государственным служащим, к которым относятся и работники прокуратуры.

В общей теории права под правовым статусом понимается комплексный институт прав, обязанностей и ответственности субъекта. Некоторые исследователи в правовой статус включают наличие гарантий и компенсаций. В теории уголовного процесса, в свою очередь, существуют различные подходы к определению процессуального статуса участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения.

Так, А.В. Смирнов полагает, что правовой статус участника судопроизводства - это совокупность его прав и обязанностей, установленных нормами права и отвечающих выполняемой им процессуальной функции. Далее автор справедливо отмечает, что правовой статус не произволен, а определяется выполняемой участником функцией и не может выходить за ее границы.¹

По мнению В.Д. Дармаевой, процессуальный статус участника стороны обвинения представляет собой установленную нормами уголовно-процессуального права совокупность таких элементов, как функция (основное направление деятельности); задачи; полномочия; процессуальная самостоятельность; гарантии законности и обоснованности деятельности; ответственность.²

Как видно, авторы в целом сходятся во мнении о том, что процессуальный статус представляет собой совокупность прав и обязанностей

¹ Смирнов, А. В. Уголовный процесс: учебник / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский. М.: КНОРУС, 2009. С. 51.

² Дармаева, В. Д. Уголовно-процессуальный статус участников стороны обвинения: учебное пособие / В. Д. Дармаева. М.: Академия управления МВД России, 2016. С. 12.

конкретного участника судопроизводства, возложенных на него законом. Таким образом, в данном случае речь идет о совокупности прав и обязанностей, предоставленных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации должностным лицам-участникам уголовного процесса.

Применительно к правовому статусу прокурора в уголовном процессе, как представляется, можно вести речь о совокупности прав и обязанностей, поскольку УПК РФ, регламентирующий процессуальную деятельность прокурора, оперирует только этими понятиями. При этом прав у прокурора значительно больше, чем обязанностей. Анализ статьи 37 УПК РФ позволяет выделить свыше двадцати полномочий прокурора, которые и являются его правами в уголовном процессе. Кроме этого, в отдельных нормах УПК данные полномочия конкретизируются и раскрываются, что позволяет говорить о подавляющем преимуществе прав перед обязанностями.

Фактически об обязанностях прокурора речь идет лишь в нескольких нормах УПК РФ. Одна из основных обязанностей прокурора - выносить законные, обоснованные и мотивированные постановления (ч. 4 ст. 7 УПК РФ). Согласно ст. 246, обязательным является участие в судебном разбирательстве государственного обвинителя, которым является прокурор. Участие прокурора также обязательно при рассмотрении кассационной и надзорной жалоб.

Согласно ч. 4 ст. 136 УПК РФ по требованию реабилитированного, а в случае его смерти - его близких родственников или родственников прокурор обязан в срок не позднее 14 суток направить письменные сообщения о принятых решениях, оправдывающих гражданина, по месту его работы, учебы или месту жительства.

В силу ст. 389.19, для прокурора являются обязательными указания суда апелляционной инстанции, если уголовное дело возвращено для устранения обстоятельств, препятствующих вынесению законного и обоснованного решения.

Анализ Закона о прокуратуре также позволяет утверждать, что прямое указание на обязанности прокурора также встречается достаточно редко. В

частности, в статье 33 Закона о прокуратуре закреплено, что прокурор обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера.

В то же время, наличие обширного круга прав и полномочий прокурора на досудебных стадиях и стадиях судебного разбирательства позволяет утверждать, что сегодня прокурор является центральной фигурой уголовного процесса, выполняя роль надзорного, направляющего и координирующего органа в сфере предварительного расследования. Прокурор обладает такими значимыми полномочиями, как возвращение уголовного дела, утверждение обвинительных актов и заключений, удовлетворение ходатайств, участие в судебных заседаниях, проверка материалов уголовных дел и множеством других полномочий и прав, позволяющих эффективно реализовывать функции по надзору, уголовному преследованию и поддержке государственного обвинения.

Что касается непосредственно функций прокурора, то сегодня в научной среде также высказываются различные мнения по поводу их понятия и классификации.

Например, В.Б. Ястребов под функциями прокурора предлагает понимать обязанность соблюдения прокурором норм законодательства, регулирующих полномочия прокуратуры в сфере надзора, уголовного преследования и поддержания государственного обвинения.¹

О.Я. Баев придерживается схожей позиции и пишет о том, что применительно к уголовному процессу функции прокурора заключаются, во-первых, в осуществлении уголовного преследования; во-вторых, надзорной деятельности за органами дознания и предварительного расследования. К общенадзорной деятельности прокурора О.Я. Баев относит функции по надзору

¹ Ястребов, В. Б. Функции прокурора в уголовном судопроизводстве (былое и современность: некоторые уроки Судебной реформы 1864 г.) / В. Б. Ястребов // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 4. С. 619.

за исполнением законов в иных сферах, не относящихся к уголовно-правовым.¹

А.Ю. Винокуров в своих работах высказывает точку зрения о том, что функция прокуратуры - это осуществляемый в строго регламентированных законодательством рамках вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой целей, заключающийся в реализации возложенных на нее полномочий, исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции. В рамках конкретной отрасли прокурорского надзора указанный автор выделяет направления (подотрасли), а к тем видам деятельности, которые не являются самостоятельными, а во многом обеспечивательными, по его мнению, следует применить термин «участок деятельности», т.е. направление деятельности прокуратуры, осуществляемой в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, характеризующееся преимущественно ведомственным регулированием полномочий прокуроров.

К участкам прокурорской деятельности А.Ю. Винокуров относит, в частности, международное сотрудничество, участие в правотворческой деятельности, взаимодействие с органами публичной власти, государственный учет преступлений и некоторые другие.²

В свою очередь, Е.Л. Никитин, по существу, отождествляет с направлением деятельности прокуратуры ее функции, полагая, что функцией прокуратуры является социально значимое направление деятельности этого органа, осуществляемое через конкретные виды его деятельности в рамках установленного типа его организации и деятельности.³

Как видно, в литературе функции прокурора традиционно разделяют на функции, реализуемые прокурором как субъектом надзорной деятельности; функции в сфере уголовного преследования; функции, осуществляемые

¹ Баев, О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования / О. Я. Баев. М., 2006. С. 32.

² Винокуров, А. Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры / А. Ю. Винокуров. М., 2012. С. 54.

³ Никитин, Е. Л. Функции прокуратуры и отрасли прокурорской деятельности: понятие, сущность, классификация / Е. Л. Никитин // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 6. С. 26.

прокурором в качестве государственного обвинителя. В то же время, сегодня в ученой среде еще не сформирован единый подход к понятию, формам и содержанию уголовно-процессуальных функций прокурора, реализуемых данным участником судопроизводства на досудебных стадиях. Н.С. Алексеев подчеркивает, что для теории уголовного процесса проблема уяснения сути процессуальных функций - одна из наиболее дискуссионных и трудноразрешимых задач.¹

Так, некоторые ученые считают, что в уголовном судопроизводстве прокурор реализует только одну процессуальную функцию, а именно - функцию уголовного преследования, придавая этой функции расширительное толкование. В частности, по мнению В.А. Лазаревой, УПК РФ не выделяет надзорную деятельность прокурора в отношении предварительного расследования как функцию уголовного судопроизводства. Данная деятельность является средством уголовного преследования.²

С указанной позицией сложно согласиться, поскольку анализ ст. 37 УПК РФ показывает, что согласно положениям уголовно-процессуального закона, прокурор осуществляет от имени государства уголовное преследование, а также надзорную деятельность. Как видно, закон четко разграничивает надзор и уголовное преследование как отдельные направления деятельности прокурора, следовательно, объединять их в единую функцию представляется неверным.

Названные положения УПК РФ согласуются и с нормами Закона о прокуратуре, который в статье 1 перечисляет функции, возложенные на прокуратуру. В этом перечне, в частности, содержатся функции по надзору за исполнением законов и уголовному преследованию в соответствии с полномочиями, закрепленными УПК РФ.

Это подтверждает, что функции прокурора в сфере надзора и в сфере уголовного преследования являются отдельными направлениями деятельности

¹ Алексеев, Н. С. Очерк развития науки советского уголовного процесса // Проблемы теории и практики уголовного процесса: история и современность / Н. С. Алексеев, В. Г. Даев, Л. Д. Кокорев. Воронеж, 2016. С. 73.

² Лазарева, В. А. Прокурор в уголовном процессе / В. А. Лазарева. М., 2015. С. 45.

прокуратуры на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, что подтверждает правильность их разграничения.

В целом, вышеуказанные функции и полномочия можно подразделить на несколько групп:

1. Функции, осуществляемые только в отношении органов дознания и дознавателей: направление письменных указаний, дача согласия на производство процессуальных действий, отмена постановлений, вынесенных органами дознания, изъятие дела и передача его в следствие, утверждение обвинительного акта и т.д.

2. Функции, осуществляемые только в отношении органов предварительного следствия: принятие решений по возражениям следователя на требование прокурора; утверждение обвинительного заключения следователя; проверка законности и обоснованности решений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела.

3. Общенадзорные функции: проверка исполнения законов органами государственной власти и местного самоуправления; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

4. Функции, направленные на реализацию полномочий прокурора по уголовному преследованию: возврат уголовных дел с указаниями о необходимости производства дополнительного расследования или переквалификации деяний; участие в судебных заседаниях по вопросам избрания или отмены мер пресечения и т.д.

Следует отметить, что сегодня большинство исследователей обращают внимание на значительное снижение роли прокурора как субъекта, уполномоченного осуществлять уголовное преследование. Некоторыми авторами даже высказываются мнения о том, что в связи с внесенными изменениями в УПК РФ прокурор вообще не является субъектом уголовного преследования, и эту функцию от имени государства не осуществляет.

Так, В.В. Стрельников утверждает, что процедура уголовного преследования, в первую очередь, предполагает наличие полномочий по

возбуждению уголовного дела, которых прокурор сегодня лишен. Остальные функции прокурора являются лишь различными формами надзорной деятельности. В связи с чем В.В. Стрельников предлагает вести речь не о функции уголовного преследования, осуществляемого прокурором, а о функции привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.¹

Сложно согласиться с высказанной позицией, поскольку анализ полномочий прокурора позволяет выделить достаточное количество функций, не связанных непосредственно с надзорной деятельностью, а относящихся к формам уголовного преследования. УПК РФ в п. 55 ст. 5 закрепляет понятие уголовного преследования: это процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Как видно, прокурор, непосредственно участвуя в судебных заседаниях по уголовным делам в ходе досудебного расследования; указывая на недостатки расследования; направляя материалы в органы предварительного расследования с требованием возбудить уголовное дело, осуществляет функции по уголовному преследованию.

В заключение параграфа можно сделать вывод о том, что сегодня на Прокуратуру Российской Федерации возложены важнейшие функции в сфере надзорной деятельности за исполнением законов; осуществления уголовного преследования; поддержания государственного обвинения.

1.2. Основные направления прокурорского надзора

Закон о прокуратуре уже в статье 1 говорит о том, что Прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов, а также выполняет иные функции. Таким образом, надзорные функции Прокуратуры являются важнейшим направлением деятельности данного государственного органа.

В настоящее время надзорная деятельность прокуратуры Российской

¹ Стрельников, В. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования / В. В. Стрельников // Право и безопасность. 2012. № 1 (41). С. 69.

Федерации весьма высоко оценивается как гражданами Российского государства, так и высшим руководством нашей страны. Президент России В.В. Путин на расширенном заседании коллегии Генпрокуратуры РФ 15 февраля 2018 года отметил, что за весь период своего существования прокуратура успешно справлялась со своими основными задачами, внося значимый вклад в укрепление правовых основ жизни государства и общества. Глава государства назвал работу прокуроров эффективной и результативной, подчеркнув, что гражданин, обратившийся за защитой в правоохранительные органы, уверен, что ему помогут в сложной ситуации, восстановят нарушенные права, восстановят справедливость.¹

Что касается отношения граждан к прокуратуре РФ, то данные опросов, проводимых за последние годы, а также статистические данные по обращениям в прокуратуру показывают, что рейтинг надзорного ведомства неуклонно возрастает.

Например, в 2012 году опрос населения РФ показал, что полностью доверяют органам внутренних дел 23,5% респондентов, прокуратуре - 33,0%.² В 2013 году начальник Управления по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры РФ отметил, что только за первое полугодие 2013 г. в органы прокуратуры поступило более 1,9 миллиона обращений, из них удовлетворено 20,8%, т.е. практически по каждому пятому обращению приняты соответствующие меры прокурорского реагирования.³

В 2014 году председатель Совета Федерации РФ В.И. Матвиенко привела следующие факты: «На сегодняшний день прокуратура остается самым действенным и доступным для граждан инструментом защиты нарушенных прав», - подчеркнула спикер верхней палаты российского парламента. По ее словам, ежегодно в органы прокуратуры поступает более 3 миллионов различных обращений от граждан. «Этот показатель постоянно растет, и такая

¹ Заседание коллегии Генпрокуратуры / Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56863>. (дата обращения: 01.03.2018).

² Крутиков, М. Ю. Доверие населения к современной прокуратуре / М. Ю. Крутиков // Законность. 2012. № 11. С. 57.

³ Хрульков, А. Г. Прокуратура была и остается самым быстрым, действенным и доступным способом защиты нарушенных прав / А. Г. Хрульков // Прокурор. 2013. № 3. С. 70.

тенденция показывает, что рейтинг доверия к органам прокуратуры со стороны населения повышается», - сказала Валентина Ивановна.¹ Наблюдался рост доверия граждан к надзорному ведомству и в 2015-2016 г.г.

Сохраняется эта тенденция и в текущем году, что, несомненно, связано с активной деятельностью прокуратуры по осуществлению надзора за законностью в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также непосредственное участие надзорного ведомства в вопросах обеспечения национальной безопасности России. Прокуратура Российской Федерации на сегодняшний день является неотъемлемой и важнейшей частью государственного устройства, будучи гарантом соблюдения Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации.

В литературе высказываются различные суждения о понятии и сущности надзорной деятельности Прокуратуры РФ. Например, А.П. Рыжаков пишет, что прокурорский надзор - это осуществляемая от имени государства деятельность работников прокуратуры, целью которой является обеспечение исполнения законов Российской Федерации на территории нашей страны. При этом прокурорский надзор немыслим без мер прокурорского реагирования, выявления нарушений и принятия мер к их устранению, а также привлечения виновных к установленной законом ответственности.²

Схожее определение предлагают и авторы учебника «Правоохранительные и судебные органы России» Российской академии правосудия. По их мнению, прокурорский надзор представляет собой деятельность прокуратуры по проверке соблюдения Конституции РФ и исполнения законов федеральными органами исполнительной власти РФ, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также

¹ Рейтинг доверия населения к органам прокуратуры повышается / Информационное агентство России: официальный сайт. URL // <http://tass.ru/politika/878902> (дата обращения - 01.03.2018).

² Рыжаков, А. П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. 4-е изд. / А. П. Рыжаков - М.: Проспект, 2017. С. 82.

коммерческими и некоммерческими организациями.¹

Ю.К. Якимович, в свою очередь, под прокурорским надзором понимает деятельность прокурора, осуществляемую им в виде реализации полномочий по обеспечению соблюдения и исполнения законов всеми тремя ветвями федеральных органов власти, органов власти субъектов федерации и местной властью. Неподнадзорными органам прокуратуры, справедливо указывает Ю.К. Якимович, могут быть только органы высшей федеральной власти - Парламент, Президент, Правительство, Конституционный Суд и Верховный Суд.²

Таким образом, обобщая предложенные дефиниции, можно сделать вывод о том, что прокурорский надзор представляет собой деятельность работников прокуратуры по обеспечению соблюдения принятых законов на территории Российской Федерации; выявлению незаконных актов, издаваемых субъектами надзора; установлению допущенных нарушений и лиц, являющихся нарушителями закона; принятию мер для устранения нарушений и обстоятельств, способствовавших их совершению.

В то же время, сегодня ряд ученых отмечают, что формулировки надзорных полномочий прокуратуры нуждаются в совершенствовании с целью устранения фактов их двойного толкования. Например, профессор О.С. Капинус в одной из своих статей отметила, что несовершенство законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры, нередко приводит к противоречивости определения предмета прокурорского надзора.

Так, пишет О.С. Капинус, в ч. 1 ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано, что «органы прокуратуры РФ и другие уполномоченные федеральными законами органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов,

¹ Правоохранительные и судебные органы России: учебник / В. С. Авдонкин, В. А. Бобренев, О. Н. Диордиева и др.; под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. С. 225.

² Якимович, Ю. К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора / Ю. К. Якимович // Законность. 2015. № 8. С. 3.

конституций (уставов), законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов». Подобные формулировки приводят к неверным выводам о включении в предмет прокурорского надзора исполнения органами местного самоуправления и их должностными лицами положений уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.¹

Обращает внимание на данное противоречие и А.Ю. Винокуров, который отмечает, что в ч. 1 ст. 77 названного Закона органы прокуратуры в контексте осуществления надзора за законностью в деятельности органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц были указаны непосредственно, в то время как словосочетание «другие уполномоченные федеральным законом органы» не свидетельствует о персонализации соответствующих структур, призванных наряду с прокурорами принимать участие в надзорном процессе.²

Справедливости ради следует отметить, что указанная неопределенность была устранена на законодательном уровне Федеральным законом от 21.12.2013 г. № 370-ФЗ, который исключил из части первой слова «и другие уполномоченные федеральным законом органы».³

Некоторые авторы, и, в частности, Н.Н. Карпов, пишут о том, что в настоящее время традиционный термин «прокурорский надзор» не охватывает в полной мере все виды деятельности прокуратуры, в связи с чем необходимо ввести в служебный, практический оборот понятие «прокурорская деятельность». Такая деятельность, по мнению Н.Н. Карпова, должна представлять собой особый вид реализации полномочий прокуратуры в иных формах, кроме надзора, уголовного преследования и иных функций

¹ Капинус, О. С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития / О. С. Капинус // Законность. 2017. № 7. С. 12.

² Винокуров, А. Ю. Законодательные новеллы о прокуратуре: достоинства и недостатки / А. Ю. Винокуров // Lex russica. 2014. № 8. С. 958.

³ О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2013 г. № 370-ФЗ // Российская газета. 2013. № 291.

прокуратуры.¹

Данная позиция представляется неубедительной, поскольку, как отмечалось выше, статья 1 Закона о прокуратуре закрепляет, что Прокуратура РФ осуществляет надзор и иные функции, установленные федеральными законами. Как видно, законодатель предусмотрел комплексность института прокуратуры, наделяя данный государственный орган обширными полномочиями, в том числе - по осуществлению иной прокурорской деятельности, не включающей в себя надзор, государственное обвинение и уголовное преследование (например, координацию правоохранительных ведомств, правотворческую деятельность и ряд иных направлений).

В целом, ученые высоко оценивают институт прокурорского надзора, говоря о его ведущей роли в системе прокурорской деятельности. Например, Ш.Ш. Байрамов пишет, что в современных условиях основной функцией прокурора в Российской Федерации на досудебной стадии уголовного процесса является надзор за исполнением законов. Все остальные функции прокуратуры являются вспомогательными и служат основной цели предупреждения и устранения нарушений закона со стороны субъектов надзора.²

В свою очередь, Н.Ф. Бережкова отмечает, что вся деятельность прокуратуры направлена на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты законных прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых законом интересов общества и государства. Надзорная деятельность прокуратуры - ведущее направление ее деятельности, особый вид государственных полномочий прокурора, при котором прокуратура контролирует соблюдение требований Конституции РФ и других законов субъектами надзора. Особое место прокурорского надзора также обусловлено тем, что для осуществления своих функций прокуроры используют особые полномочия, собственные формы и методы деятельности, которые по своему

¹ Карпов, Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? / Н. Н. Карпов // Законность. 2014. № 8. С. 7.

² Байрамов, Ш. Ш. Проблемные аспекты надзора за исполнением законов как основная функция прокурора в досудебной стадии уголовного процесса / Ш. Ш. Байрамов // Российский следователь. 2014. № 6. С. 11.

характеру не могут применяться другими органами государственной власти.¹

А.И. Гальченко также пишет о том, что в юридической литературе господствует точка зрения о главенствующей роли надзорной функции, поскольку, во-первых, именно для этого и создавалась прокуратура; во-вторых, законодатель, давая определение прокуратуры, прямо указал только на надзорную функцию; в-третьих, объем выполняемой прокуратурой надзорной деятельности превалирует над другими видами деятельности.²

Соглашаясь с вышеприведенными мнениями, следует, в то же время, отметить, что ведомственные нормативно-правовые акты Генеральной Прокуратуры РФ придают большое значение и другим функциям прокуратуры. Например, в приказе Генерального прокурора РФ «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» от 25.12.2012 г. № 465 прокурорам предписывается считать участие в судебных стадиях уголовного судопроизводства одной из важнейших функций прокуратуры.³

Сегодня ряд вопросов возникает при разграничении понятий «надзор» и «контроль». Отсутствие соответствующих легальных дефиниций также породило ряд дискуссий в рассматриваемой сфере. Так, профессор В.П. Беляев считает, что сегодня законодатель не приводит отличий между понятием контроля и надзора; соответственно, проблемным остается разграничение контрольной и надзорной деятельности. По мнению В.П. Беляева, надзорную деятельность осуществляет только прокуратура, которая не входит ни в одну из ветвей государственной власти; тогда как органы государственного контроля, в свою очередь, входят в систему органов исполнительной власти. Также В.П. Беляев подчеркивает, что прокурорский надзор, в отличие от государственного контроля, охватывает практически все сферы общественных отношений.⁴

С данной позицией возможно согласиться лишь частично, поскольку

¹ Бережкова, Н. Ф. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за деятельностью полиции / Н. Ф. Бережкова // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 82.

² Гальченко, А. И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы / А. И. Гальченко // Lex russica. 2014. № 11. С. 1346.

³ Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства: Приказ Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 // Законность. 2013. № 1.

⁴ Беляев, В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Беляев. - Саратов, 2006. С. 19.

надзор как вид государственной деятельности присущ не только прокуратуре, но и другим органам государственной власти, например, полиции, которая осуществляет административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Кроме этого, надзор в ряде случаев является самостоятельной административной функцией иных органов исполнительной власти, что подтверждает, например, Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».¹

Итогом надзорной деятельности прокурора в случае выявления каких-либо нарушений законности является составление акта прокурорского реагирования в виде протеста, постановления, представления или предостережения. Как отмечается в литературе, акты прокурорского реагирования являются одними из самых эффективных мер надзорной деятельности прокурора, поскольку позволяют устранить нарушения закона еще на досудебной стадии.²

В целом, прокурорский надзор отличается от иных видов надзора (контроля) тем, что он осуществляется органами прокуратуры в соответствии с теми функциями и задачами, которые возложены на данный государственный орган, и согласно установленным мерам прокурорского реагирования, на что указывает статья 1 Закона о прокуратуре. Кроме этого, прокурорский надзор осуществляется на предмет соответствия Конституции и федеральным законам. Тогда как надзор (контроль), осуществляемый иными органами, имеет своей целью контроль за соблюдением специальных правил, которые могут устанавливаться не только Конституцией и федеральными законами, но и иными нормативными, ведомственными и локальными актами.

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

² Филиппенко, С. В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов / С. В. Филиппенко // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 128.

2. Прокурорский надзор в сфере противодействия коррупции в современных условиях

2.1. Социально-правовые аспекты проявления коррупции в условиях российской действительности

Тема коррупции для нашей страны выступает одной из острых и болезненных проблем, сопровождающих историю России практически с момента образования централизованного государства. Феномен существования и развития отечественной коррупции многогранен и не может быть сведен к одной или нескольким причинам, объясняющим ее существование. Сложившаяся система злоупотребления властью должностными лицами и чиновниками всех мастей имеет глубокие корни, произрастающие из сложного конгломерата российской ментальности, исторически обусловленных этапов становления рассматриваемого феномена и социально-политических, культурных и экономических факторов.

Несмотря на многочисленные исследования рассматриваемого феномена, в научной среде до настоящего времени не сформировалось единой позиции по поводу того, какие факторы являются определяющими для объяснения причин коррупции. Ряд исследователей склонны винить в разрастании коррупции «русский характер», поддерживающий традиции кормления, терпимое отношение к взяточничеству и вседозволенности высших слоев общества, общее раболепство.¹ Однако А.В. Пучнин уверен, что коррупция в России порождена не какими-то особыми чертами русского характера, а внутренней политикой правительства, которое давало возможность государственным служащим «кормиться от дел». Таким образом, коррупция в России - это неотъемлемая часть института государственного управления. По мысли А.В. Пучнина, злоупотребление должностными полномочиями, взяточничество,

¹ Финогентова, О. Е. Понятие и ответственность за взятку по уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и Уголовному уложению 1903 года / О. Е. Финогентова // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. - Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2015. № 9. С. 23.

подкуп фактически поощрялись и даже санкционировались государством.¹

Можно частично согласиться с высказанным мнением. Однако исторический анализ института уголовной ответственности за коррупцию показывает, что отечественный законодатель неуклонно повышал степень противодействия таким деяниям, предусматривая достаточно жесткие меры реагирования на использование властных полномочий в корыстных целях.

Например, уже в середине XIX века в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года содержались нормы, карающие должностные преступления. Система мер юридической ответственности государственных служащих Российской империи отличалась достаточно большим разнообразием, при этом основная часть из указанных мер носила характер исключительного карательного воздействия на государственного служащего.

Отдельно карались такие коррупционные правонарушения, как мздоимство (принятие подарков без совершения противоправных деяний по службе) и лихоимство (принятие взятки в виде денег, вещей или иного имущества за совершение противоправных деяний по службе). Меры наказания за совершение таких действий различались от денежного взыскания до ссылки в Сибирь или направлением в исправительные арестантские роты.

Таким образом, точка зрения А.В. Пучнина была бы верной в случае отсутствия каких-либо санкций со стороны государства за коррупционные преступления, либо достаточно мягкого характера этих санкций, тогда как в действительности ситуация в этой сфере представляется противоположной. Российский законодатель вводил ответственность не только за взяточничество и подкуп, но и за обещанное чиновником совершение коррупционного преступления в будущем. Так, в силу статьи 405 Раздела 5 Уложения, получивший взятку признается виновным и подвергается наказанию также в случае, если деньги или вещи ему были обещаны, но еще не отданы, при этом взяточник выразил согласие на их получение.

¹ Пучнин, А.В. Коррупция как культурно-ментальный феномен / А. В. Пучнин, В. В. Горбова // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2017. № 3-3. С. 330.

Таким образом, говорить о том, что государство поощряло взяточников, не представляется возможным. Представляется, что применительно к России существование феномена коррупции обусловлено целым комплексом объективных причин, не последнее место в числе которых занимает исторически сложившееся расслоение российского общества на бедных и богатых, господ и крепостных, управленцев и подчиненных.

Как известно, на Руси издавна процветал принудительный труд. С момента юридического оформления процесса закрепощения крестьян в Соборном уложении, положение работников неуклонно продолжало ухудшаться. Способствовало этому и ярко выраженное презрение российской аристократии к любому физическому труду. «Как и все тогдашние помещики, - заметила писательница Е.Н. Водовозова, - мелкопоместные дворяне ничего не делали, не занимались никакой работой. Этому мешала барская спесь... Они стыдились выполнять даже самые легкие работы в своих комнатах и постоянно повторяли фразы вроде следующих: «Это не позволяет мне мое дворянское достоинство».¹

По этому поводу правильно высказывается Л. Жилина, говоря о том, что между российской властью и народом всегда существовала пропасть. Российский гражданин не чувствует себя частью государства. Нужно развивать ощущение доверия у народа к государству, пропагандировать его в культуре.²

Отмена крепостного права стала одной из причин «переквалификации» дворян и помещиков в государственных служащих. Однако врожденные привычки и потребности в роскошной жизни и излишествах вынуждали новоиспеченных «государев слуг» искать пути легкого обогащения, используя возможности государственной службы.

В то же время, масштабное расширение государственного аппарата потребовало и набора служащих низшего и среднего звена, которые пришли в основном из малообеспеченных и малообразованных слоев населения.

¹ Ковальченко, И. Д. Русское крепостное крестьянство в первой половине XIX в. / И. Д. Ковальченко. М., 1967. С. 216.

² Жилина, Л. Почему бытовую коррупцию победить сложнее. Проблемы ментальности населения / Л. Жилина // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 6. С. 155.

Возможность попасть на государственную службу, занять даже самую незначительную должность расценивалась такими людьми как прямой путь к обогащению.

Так зародилась вначале система бюрократии, а затем - полновесный институт повсеместного взяточничества, местничества, протекционизма и вымогательства, опутавших липкой паутиной всю систему государственных учреждений и оказываемых ими услуг. Чрезмерно раздутый государственный аппарат, бюрократизация государства и общества, единение управления послужило подходящей почвой для коррупционной деятельности, о чем верно пишет Д.А. Мохоров.¹

Сегодня официальные доходы государственных служащих низшего и среднего звена не позволяют им удовлетворять основные материальные потребности. Эта же проблема существовала и в период формирования государственного бюрократического аппарата, что придавало взятке статус почти легального дополнительного вознаграждения. Недаром именно в середине-конце XVIII века родились русские поговорки «Не подмажешь, не поедешь»; «В суд ногой, в карман рукой»; «Дай грош, будешь хорош»; «Закон, что дышло: куда повернул, туда и вышло»; «Если золото всплыло, правда потонет»; «Казна на поживу дана»; «Мзда глаза ослепляет»² и другие цитаты народного творчества, ярко характеризующие истинное положение дел в рассматриваемой сфере.

Способствовало разрастанию коррупции и отсутствие эффективной системы государственного контроля за исполнением законов чиновниками и служащими. Это - извечная проблема отечественной государственности, преследующая Россию из века в век. Сотни, тысячи законов, принятых исключительно с благими намерениями, оказываются неработоспособны либо попросту игнорируются правоприменителями, то есть лицами, которые обязаны эти законы соблюдать и исполнять.

¹ Мохоров, Д. А. Философия коррупции / Д. А. Мохоров // Актуальные проблемы науки и практики. 2016. № 1 (002). С. 4.

² Серебрянская, М. Коррупция в царской России. / М. Серебрянская, Д. Шапова // Актуальные проблемы науки и практики. 2015. № 1 (001). С. 45.

Не последнюю роль в низкой эффективности законотворческой деятельности, направленной на ослабление коррупции, играла и несформированная правовая культура субъектов законодательного процесса. М.М. Сперанский, один из активных участников отечественной систематизации законов в XIX веке, писал, что повсеместным явлением стало отсутствие четкой программы предстоящей работы, непонимание комиссиями поставленных перед ними задач, что приводило к плачевным результатам. «...Все приступали прямо к концу работы, не приготовив ни начала, ни середины... Поэтому они то печатали манифесты о сочинении Уложения, не сочинив его, то приступали к составлению Свода законов или даже Уложения, не сделав предварительно собрания законов».¹

Также следует согласиться и с О.П. Салтыковой, справедливо подметившей, что в России коррупция стала одновременно и следствием и причиной утраты обществом базовых факторов продуктивной социальной самоорганизации и заполнения образовавшегося вакуума суррогатными регуляторами.²

Сегодня в научный оборот прочно вошел термин «коррупционное поведение», под которым понимается поведение должностного лица, направленное на получение личной выгоды путём злоупотребления служебным положением. Однако, пишет О.В. Ванновская, такое поведение обусловлено двумя факторами: коррупционным давлением и склонностью к коррупции.

Под коррупционным давлением автор предлагает понимать «совокупность социальных и психологических факторов воздействия на должностное лицо, приводящих к ситуации выбора между злоупотреблением властными полномочиями для получения личной выгоды или отказу от него». В свою очередь, склонностью к коррупции О.В. Ванновская называет личностную предрасположенность к выбору коррупционного поведения в

¹ Кассихина, В. Е. Сперанский, его роль в развитии и становлении российского государства и права / В. Е. Кассихина // Государство и право в XXI веке. 2017. № 2. С. 7.

² Салтыкова, О. П. Коррупция как социально-политический феномен общественной и государственной жизни / О. П. Салтыкова // Агрофорсайт. 2017. № 4 (10). С. 4.

ситуации коррупционного давления.¹

Таким образом, по мысли О.В. Ванновской, коррупционное поведение служащего возникает, во-первых, при наличии определенных личностных качеств субъекта, потенциально готового совершить преступление; во-вторых, при благоприятно сложившихся обстоятельствах, позволяющих осуществить задуманное.

Представляется, что данная теория подтверждает вышеизложенные рассуждения о том, что феномен коррупции существует постольку, поскольку ему позволяют существовать. Под термином «позволяют» в данном случае понимается собирательный образ общества, государства и отдельных индивидуумов, крайне неэффективно противодействующих коррупционным проявлениям. Очевидно, что одно из наиболее распространенных коррупционных преступлений - взятничество - имеет место только в виде двухсторонней сделки: сторона дающая и сторона принимающая. Это претензии к обществу. Государство же ограничивается карательными мерами, не связываясь с такими длительными и затратными процессами, как изменение правосознания граждан; повышение уровня благосостояния государственных служащих; установление общественного контроля над доходами и расходами чиновников; формирование атмосферы нетерпимости к взяткам и иным коррупционным проявлениям.

Кроме этого, считается, что коррупционный преступник обладает рядом отличительных свойств личности, типичных для совершения рассматриваемых преступлений. В частности, большинство из должностных лиц ранее не привлекались к уголовной ответственности за аналогичные преступления, что представляется весьма очевидным, поскольку невозможно занимать государственную должность, имея судимость.

Эти люди социально адаптивны и коммуникабельны, имеют достаточно высокий уровень образовательной и профессиональной подготовки. Эти

¹ Ванновская, О. В. Личностные детерминанты коррупционного поведения / О. В. Ванновская // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2009. № 102. С. 55.

свойства личности также представляются типичными для коррупционеров, что обусловлено повышенными требованиями к кандидатам на должности государственной службы.

Достаточно интересен вывод о том, что более половины лиц, совершивших коррупционные преступления, даже не задумывались о наступлении ответственности. Основная масса обследованных коррупционеров по разным основаниям считают, что наказание им назначено несправедливо («отсутствие состава преступления», «излишне суровое наказание»)¹. Кроме этого, согласно опросам осужденных за коррупционные преступления, проведенных Е.Е. Гавриной, обследуемые уверяли, что корысть не являлась основным мотивом совершения данных преступлений. Большинство респондентов указали на иные мотивы, в числе которых - повышение профессионального и духовного уровня, завоевание авторитета среди коллег, друзей и знакомых.²

Иное мнение сложилось у сотрудников уголовно-исполнительной системы, опрошенных Д.А. Китовой. Работники исправительных учреждений показали, что преобладающей мотивацией при совершении коррупционных преступлений у их бывших коллег является стремление повысить свой материальный уровень жизни, желание удовлетворить самые насущные потребности, стремление жить на широкую ногу и накопительство.³

Сказанное выше подтверждается, в частности, при изучении коррупционных мотивов в действиях сотрудников органов внутренних дел. Как отмечает А.В. Кокурин, в сравнении с преступностью среди гражданских лиц, в органах внутренних дел доминирует так называемая «низовая» коррупция, а не коррупция высших должностных лиц, реализуемая преимущественно в виде взяток, размер которых достаточно широк - от 5 тыс. руб. до 300 тыс. руб. и

¹ Соснин, В. А. Феномен коррупции в России как социополитическая, социокультурная и социально-психологическая проблема / В. А. Соснин // Психологический журнал. 2014. Т. 35. № 3. С. 78.

² Гаврина, Е. Е. Коррупция глазами российской молодежи / Е. Е. Гаврина // Прикладная юридическая психология. 2010. № 2. С. 84.

³ Китова, Д. А. Коррупция как объект социально-психологических исследований: состояние и перспективы / Д. А. Китова, А. Л. Журавлев // Институт психологии Российской академии наук. Социальная и экономическая психология. 2017. Том 2. № 3 (7). С. 12.

более. Все это указывает на доминирующий мотив преступников - не столько стремление к беспредельному обогащению (по принципу «взял на всю жизнь»), сколько желание удовлетворить актуальные бытовые потребности («денежного довольствия сотруднику не хватает на достойную жизнь»)¹.

Итак, в феномене коррупции тесно переплетаются психологические, социальные, политические, исторические и другие особенности развития нашего общества. Современное состояние государственных и общественных институтов, вынужденных противостоять разрастающейся коррупции, является следствием бюрократизации органов управления в период становления централизованного государства; расслоения общества по принципу «бедный-богатый», «хозяин-слуга»; насаждения протекционизма; нежелания государства осуществлять действенный контроль за чиновниками; традиционно низкого уровня оплаты труда госслужащих и других объективных причин.

2.2. Особенности реализации надзорных функций прокуратуры в сфере противодействия коррупции

В условиях не снижающегося уровня коррупции особую актуальность приобретает надзорная деятельность прокуратуры в сфере противодействия коррупции и коррупционным преступлениям.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» от прокуроров требуется рассматривать коррупцию как одну из системных угроз безопасности Российской Федерации и принимать все меры к усилению борьбы с ней, считая важнейшей задачей своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий, а также минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных

¹ Кокурин, А. В. Психолого-криминологическая характеристика личности сотрудников органов внутренних дел, осужденных за совершение преступлений коррупционной направленности / А. В. Кокурин, В. Е. Петров // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2017. № 7 (35). С. 111.

правонарушений.¹ В этих целях прокуроры наделены полномочиями:

- по проверке исполнения законодательства о противодействии коррупции;
- по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- по обращению в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации имущества, принадлежащего должностным лицам, которые не представили сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы;
- по выявлению и пресечению фактов дачи и получения взяток, коммерческого подкупа, иных коррупционных преступлений и ряд других.

В целях исполнения возложенных на надзорное ведомство задач по противодействию коррупции в прокуратурах субъектов РФ создаются специальные структурные подразделения, обеспечивающие исполнение государственной политики в рассматриваемой сфере. Так, в прокуратуре Пензенской области имеется Управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, в состав которого, в свою очередь, входят три отдела:

- а) Отдел по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью органов следствия;
- б) Отдел по надзору за соблюдением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и производством дознания;
- в) Отдел по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Представляется, что решение о создании в региональных прокуратурах антикоррупционных подразделений является своевременным и актуальным. Так, по официальной информации прокуратуры Пензенской области, только за первое полугодие 2015 года органами прокуратуры области в сфере противодействия коррупции выявлено 1833 нарушения закона. Мерами

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции: Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 № 454 (ред. от 09.03.2017) // Законность. 2014. № 12.

прокурорского реагирования на выявленные нарушения стали принесение 380 протестов, направление в суд 48 заявлений, внесение 415 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечены 400 лиц, к административной ответственности привлечено 100 лиц. Также возбуждено 13 уголовных дел коррупционной направленности.¹

В свою очередь, за 2017 год в сфере противодействия коррупции органами прокуратуры области выявлено 1 432 нарушения законов, что на 20% больше, чем в 2016 году. По результатам прокурорских проверок принесено 389 протестов, в суды направлено 38 заявлений, внесено 496 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 541 лицо, к административной - 93 лица.

По постановлениям прокуроров к административной ответственности за незаконное вознаграждение в интересах юридического лица по ст. 19.28 КоАП РФ привлечено 4 юридических лица. Им назначены штрафы на общую сумму 1,5 млн рублей.

За нарушение порядка трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих по постановлениям прокуроров к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ привлечены 74 лица, в том числе 31 юридическое лицо. Правонарушителям назначены штрафы на общую сумму 2,9 млн рублей.²

Как указывалось выше, отдельными направлениями в сфере антикоррупционной деятельности прокуратуры выступают проверка исполнения законодательства о противодействии коррупции; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; обращение в суды; выявление и пресечение фактов дачи и получения взяток, коммерческого подкупа, иных коррупционных преступлений и ряд других. В этой связи представляется необходимым более подробно рассмотреть особенности

¹Прокуратура Пензенской области провела обобщение практики надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции за I полугодие 2015 года / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.proscpenza.ru/reports/2015/09/14/11593960> (дата обращения - 15.03.2018).

²Органы прокуратуры области в 2017 году выявили более 1,4 тысячи нарушений антикоррупционного законодательства года / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.proscpenza.ru/news/2018/02/7/16142503> (дата обращения - 15.03.2018).

реализации отдельных надзорных функций прокуратуры в сфере противодействия коррупции.

Проверка исполнения законодательства о противодействии коррупции - одно из наиболее комплексных направлений деятельности прокуратуры, включающее в себя:

- анализ полноты и своевременности соблюдения должностными лицами требований нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на противодействие коррупции;

- проверка соблюдения и выполнения федеральными государственными служащими, служащими субъекта РФ, муниципальными служащими требований к антикоррупционному поведению,

- проверка достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых должностными лицами и ряд других мероприятий.

При выявлении нарушений антикоррупционного законодательства прокурор осуществляет меры реагирования, направленные на их устранение, а также на привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности.

Например, в январе 2018 года прокуратура Пензенского района провела проверку исполнения законодательства о противодействии коррупции депутатами 18 представительных органов сельских поселений, в ходе которой было установлено, что в нарушение требований закона отдельными депутатами этих органов представлены недостоверные сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2016 год. В частности, выявлены факты не указания депутатами сведений о наличии у них или членов их семей в собственности транспортных средств, недвижимого имущества, расположенного как на территории Пензенской области, так и на территориях иных субъектов Российской Федерации, сокрытия или занижения полученных в 2016 году доходов, а также финансовых обязательств имущественного характера.

В связи с этим прокурор района внес в комитеты местного

самоуправления Кондольского, Золотареского, Большееланского, Оленевского, Богословского, Воскресеновского, Краснопольского, Ермоловского, Кучкинського, Леонидовского, Алферьевского, Мичуринского сельсоветов 12 представлений с требованием рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий народных избранников. По результатам рассмотрения представлений прокурора района полномочия 23 депутатов названных сельсоветов досрочно прекращены.¹

В результате аналогичной проверки, проведенной прокуратурой Лунинского района Пензенской области в отношении руководителей муниципальных учреждений района в ноябре 2017 года, установлено, что ряд таких руководителей представили заведомо недостоверные сведения об имуществе, находящемся в собственности у них их супругов. Не были указаны сведения о наличии в собственности земельных участков, квартир и иного недвижимого имущества.

По результатам проверки главе администрации района внесено представление, все должностные лица, виновные в нарушении антикоррупционного законодательства, привлечены к дисциплинарной ответственности.²

К сфере нарушений требований законодательства о противодействии коррупции относятся и выявляемые случаи конфликта интересов. Впервые легальное определение рассматриваемого понятия было закреплено в статье 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где под конфликтом интересов понимается «...ситуация, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей». В этой же норме говорится о том, что при возникновении подобной ситуации

¹ После вмешательства прокуратуры в Пензенском районе досрочно прекращены полномочия 23 депутатов в связи с предоставлением неполных сведений в справках о доходах / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: www.proscpenza.ru/news/2018/01/22/16343694 (дата обращения - 15.03.2018).

² Прокуратура Лунинского района выявила нарушения законодательства о противодействии коррупции / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.proscpenza.ru/news/2017/11/29/224556> (дата обращения - 15.03.2018).

возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами иных субъектов правоотношений, способное привести к причинению вреда этим законным интересам.¹

Исследователи указывают на опасность достижения личных интересов государственными служащими посредством использования своих должностных полномочий, которая заключается в том, что, как правило, это противоречит государственным и общественным интересам. Именно в целях предотвращения неправомерного использования властных полномочий при достижении личных интересов законодатель установил ряд запретов, ограничений и требований к служебному поведению государственных служащих, соблюдение которых, снижает риски столкновения личных и государственных (общественных) интересов.²

Однако предусмотреть и законодательно закрепить все ситуации, вызывающие конфликт интересов, которые, по сути, являются «предвестниками» коррупции, фактически не представляется возможным, в связи с чем важно нормативно-правовое описание признаков таких ситуаций и установление правил поведения государственного служащего при возникновении конфликта интересов, а также осуществление контроля за исполнением этих правил, что является одной из задач прокуратуры.

Так, по результатам проверки соблюдения антикоррупционного законодательства в региональном Управлении Росприроднадзора прокуратурой Пензенской области было установлено, что руководитель одного из отделов не принял меры по предотвращению конфликта интересов, обусловленного проведением внеплановой выездной проверкой хозяйствующего субъекта, в котором работает его супруга. Указанная проверка проведена служащим единолично, без привлечения к ней специалистов, несмотря на

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Российская газета. 2004. № 162.

² Матвеев, Д. Д. Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Автореф. дис. ... к.ю.н / Д. Д. Матвеев. М., 2009. С. 12.

соответствующее указание в приказе о проведении проверки. По результатам проверки никаких нарушений государственным служащим не выявлено.

Кроме того, в Управлении до момента прокурорской проверки в нарушение требований законодательства отсутствовал нормативно закреплённый порядок уведомления государственным служащими представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, а также самостоятельный план противодействия коррупции.

По результатам проверки прокурором области руководителю Управления внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, выявленные нарушения устранены, к дисциплинарной ответственности привлечено 3 лица, в том числе о неполном должностном соответствии предупрежден служащий, не принявший мер по предотвращению конфликта интересов.¹

Очевидно, что в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» гражданин, поступив на государственную службу, осуществляет профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Указанная деятельность требует от государственного служащего беспрекословного следования интересам указанных субъектов, что обеспечивается путем делегирования ими властных полномочий государственному служащему.

В то же время, как показывает практика, государственные служащие не всегда следуют требованию использования своих властных полномочий только в целях обеспечения осуществления государственной службы. Будучи индивидуумом, государственный служащий, также как и иные члены общества, непременно имеет свои личные интересы материального (жилье, машина,

¹ Прокуратура области выявила нарушения антикоррупционного законодательства в региональном Управлении Росприроднадзора / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.proscpenza.ru/news/2017/09/25/9114087> (дата обращения - 15.03.2018).

денежные средства и т.п.) или нематериального (карьерный рост, образование, социальный статус и т.п.) характера.

Ряд личных интересов индивидуумами достигается посредством осуществления профессиональной деятельности, однако конкретная профессиональная деятельность, как инструмент удовлетворения личных интересов, обладает предельным потенциалом, и в случае, когда личные интересы не могут быть полностью удовлетворены в ходе ее осуществления, возможно три варианта развития событий:

- 1) личные интересы остаются не достигнутыми;
- 2) личные интересы достигаются путем смены профессиональной деятельности;
- 3) личные интересы удовлетворяются посредством превышения (злоупотребления) должностных полномочий, что характерно для государственной службы, так как использование властных полномочий в личных целях ставит их носителя в преимущественное положение перед другими членами общества.

Исходя из вышеизложенного, деятельность прокуратуры по выявлению и пресечению конфликта интересов является значимым фактором соблюдения служащими требований антикоррупционного законодательства.

В рамках надзора за соблюдением требований антикоррупционного законодательства прокуратура осуществляет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, по итогам которой дается заключение о наличии либо отсутствии коррупциогенных факторов в текстах нормативных актов.

Например, по результатам проведения антикоррупционной экспертизы приказа Министерства труда, социальной защиты и демографии Пензенской области от 18.07.2014, утверждающего административный регламент в сфере оказания мер социальной поддержки многодетным семьям, экспертиза показала, что в административном регламенте Министерства содержались внутренние противоречия, касающиеся перечня документов, предоставляемых заявителями самостоятельно для получения государственной услуги.

Кроме того, в административном регламенте содержались противоречивые основания отказа в предоставлении государственной услуги, что в процессе правоприменения могло способствовать произвольному отказу в предоставлении государственной услуги, в том числе исходя из возможной корыстной или иной личной заинтересованности.

По результатам антикоррупционной экспертизы прокурором Пензенской области внесено требование об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленного коррупциогенного фактора, которое рассмотрено и удовлетворено. В административный регламент были внесены соответствующие изменения.¹

Также анализ деятельности прокуратуры Пензенской области показал, что в ходе прокурорских проверок, осуществляемых в рамках надзорной деятельности в сфере соблюдения требований антикоррупционного законодательства, выявлялись многочисленные нарушения в сфере проведения закупок для государственных и муниципальных нужд.

Нарушения допускались при выборе способа размещения заказов, при формировании аукционной документации, установлении требований ограничивающих круг потенциальных участников размещения заказов, а также при исполнении государственных и муниципальных контрактов. Выявлены факты оказания незаконных преференций поставщикам и множество других нарушений.

В заключение параграфа можно сделать вывод о том, что в условиях продолжающегося развития системы антикоррупционного законодательства Российской Федерации деятельность прокуроров по применению надзорных полномочий выступает одним из наиболее эффективных методов выявления фактов коррупции, их пресечения и последующего привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

В то же время, надзорная деятельность прокуратуры требует постоянного

¹ По результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной прокуратурой Пензенской области, из нормативного правового акта исключен коррупциогенный фактор / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.proscpenza.ru/news> 2014/09/11/14451107 (дата обращения - 15.03.2018).

развития и совершенствования, что обусловлено непрерывным процессом формирования правового демократического государства на территории Российской Федерации. В связи с чем необходимо выделить основные направления совершенствования деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции, о чем будет сказано в заключительной главе настоящего исследования.

3. Основные направления совершенствования деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции

3.1. Расширение надзорных полномочий прокурора в сфере уголовного преследования

Анализ полномочий прокурора по надзору за органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, позволяет сделать вывод о том, что к надзорным функциям прокурора в этой сфере деятельности относятся:

- проверка соблюдения законности должностными лицами по работе с сообщениями о преступлениях;
- требование устранения нарушений законности органами следствия и дознания;
- проверка законности и обоснованности решений об отказе в возбуждении уголовного дела, а также о приостановлении или прекращении уголовного дела, вынесенного следователем или руководителем следственного органа;
- отмена постановлений органов дознания и дознавателей в случае, если они, по мнению прокурора, являются незаконными или необоснованными;
- ознакомление с материалами находящегося в производстве уголовного дела, возвращение уголовное дело дознавателю, следователю с указаниями о выявленных нарушениях и ряд других.

В то же время, сегодня остро встает вопрос о расширении полномочий прокурора в сфере надзора и уголовного преследования. Представляется, что расширение функций прокурора по уголовному преследованию является необходимым и своевременным шагом, что позволит более эффективно реализовать полномочия прокурора как в сфере надзора, так и в сфере уголовного преследования по делам, связанным с нарушениями коррупционного законодательства.

Как указывалось выше, на данный момент ряд направлений Прокуратуры РФ подвергся значительным изменениям. Несмотря на то, что прокурор все еще наделен значительными полномочиями в сфере осуществления надзора за органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, все большее число ученых и практиков выступают за наделение прокурора теми полномочиями, которыми он обладал до июня 2007 года.

В этой связи следует отметить, что еще в 2015 году группой депутатов Государственной Думы подготовлен и официально внесен на рассмотрение Государственной Думы РФ законопроект, который предполагает наделение прокурора значимыми полномочиями в сфере надзора, а также уголовного преследования.

По законопроекту прокурору, прежде всего, возвращается право возбуждения уголовного дела. Это право авторы законопроекта рассматривают как неотъемлемое условие активного участия органов прокуратуры в борьбе с преступностью.¹

Как пишет Ю.П. Синельщиков, являющийся одним из авторов законопроекта, мировая практика однозначно свидетельствует о неразрывности связи правового статуса прокурора с правом возбуждения производства по уголовному делу. В условиях отсутствия у прокурора такого права существенно осложняется выполнение им функции уголовного преследования в досудебных стадиях. Действующее уголовно-процессуальное законодательство в части принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела держит прокурора на вторых ролях, безоговорочно отдавая первенство следователю и дознавателю.²

По законопроекту прокурор также наделяется правом принятия решения о возбуждении уголовного дела по делам частного и частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве): проект Федерального закона № 872311-6 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Синельщиков, Ю. П. Перспективы развития законодательства о прокуратуре в сфере досудебного уголовного процесса / Ю. П. Синельщиков // Законность. 2015. № 10. С. 6.

представителя, если преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы, а также в случае совершения преступления лицом, данные о котором не известны.

Прокурору также предоставляется право вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по любым сообщениям о преступлении.

Однако до настоящего времени законопроект не получил статус Федерального закона, что не может не вызывать обоснованной тревоги. Учитывая высокую значимость института противодействия коррупции, представляется неверным затягивать принятие окончательного решения по наделению прокурора рассматриваемыми полномочиями.

В этой связи разумным будет обратиться к нормам зарубежного законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры. В частности, согласно положениям УПК Республики Казахстан, прокурор не только осуществляет надзор за органами досудебного расследования, но и сам является активным участником уголовного преследования, что прямо закреплено в статье 58: «Прокурор - должностное лицо, осуществляющее в пределах своей компетенции надзор за законностью... дознания, следствия и... уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса».

Эти же положения закреплены и в таких нормах, как:

- статья 11 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30.06.2017, где указано, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности в ходе досудебного расследования в соответствии с полномочиями, определенными уголовно-процессуальным законодательством;

- статья 19 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре», где указано, что прокурор осуществляет уголовное преследование в соответствии с УК РК и УПК РК и ряд других норм.¹

Осуществляя уголовное преследование, прокурор:

¹ О прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI / Информационная система «Параграф» (официальный сайт). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31690116#pos=1;-117 (дата обращения - 20.03.2018).

1) вправе начать досудебное расследование, передать его для расследования органу дознания или следствия либо принять его в свое производство;

2) руководит следственной, следственно-оперативной группой, принимает к производству уголовное дело и производит досудебное расследование.

Казахстанские исследователи называют прокуратуру самостоятельной ветвью власти. Так, С.Р. Шалабаев пишет, что прокуратура Республики Казахстан становится самостоятельным субъектом системы сдержек и противовесов в государственном механизме, взаимодействуя со всеми его составными частями, способствуя тем самым обеспечению согласованного функционирования всех ветвей государственной власти и ответственности органов власти перед народом.¹

Согласен с С.Р. Шалабаевым и М.Н. Сарпекоев, утверждающий, что в Республике Казахстан органы прокуратуры независимы по своему статусу и не относятся ни к одной из ветвей власти, выполняя функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов».²

Данные утверждения справедливы тем более, что прокурор республики Казахстан вправе незамедлительно начать досудебное расследование при наличии соответствующих поводов. Российский же прокурор нередко вынужден в прямом смысле слова добиваться возбуждения уголовного дела, направляя соответствующие указания органу предварительного расследования, которые могут выполняться несвоевременно либо некачественно.

Подтверждением этому служит анализ источников информации о преступлении, перечисленных в части 1 статьи 140 УПК РФ, в числе которых:

- заявление потерпевшего;
- явка с повинной;

¹ Шалабаев, С. Р. Место и функции прокуратуры республики Казахстан в системе разделения властей / С. Р. Шалабаев // Инновационная наука. 2016. № 1-3. С. 155.

² Сарпекоев, М. Н. Реализация принципа приоритета прав и свобод человека в деятельности прокуратуры республики Казахстан / М. Н. Сарпекоев // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2016. № 2 (44). С. 50.

- сообщение о преступлении, полученное из иных источников;
- постановление прокурора о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Как видно, направление прокурором материалов в орган предварительного расследования еще не означает, что уголовное дело будет возбуждено, что в ряде случаев может вызывать негативные последствия в виде уклонения виновных от привлечения к уголовной ответственности.

Также следует отметить, что в случае принятия решения о возбуждении уголовного дела следователь (дознаватель) выносит одноименное постановление, в котором указывается необходимая информация, в том числе - поводы и основания для возбуждения уголовного дела, а также норма Уголовного кодекса РФ, соответствующая совершенному деянию. Копия постановления незамедлительно направляется прокурору, который вправе признать постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и отменить его, о чем также выносится соответствующее постановление. Однако самостоятельно возбудить уголовное дело прокурор не вправе.

Таким образом, российский законодатель, с одной стороны, закрепляет дополнительные гарантии защиты прав и законных интересов граждан, наделяя прокурора правом отменять незаконно возбужденные уголовные дела; с другой стороны - необоснованно лишает прокурора полномочий по защите общественных отношений в сфере управления, на которые посягают коррупционные преступления, посредством самостоятельного возбуждения уголовного дела.

Судебная практика содержит немало примеров возбуждения уголовных дел, связанных с коррупционными преступлениями, по постановлениям прокурора. Так, прокурорской проверкой выявлен факт коррупционного преступления, совершенного работницей администрации Березовского сельского совета М., которая изготовила поддельное постановление главы

Администрации Березовского сельсовета Колышлейского района Пензенской области «О предоставлении земельного участка», после чего использовала вышеуказанное поддельное постановление, предъявив поддельный документ в Колышлейское отделение УФСГРКК по Пензенской области. Своими действиями М. совершила подделку официального документа, предоставляющего право, в целях его использования, то есть преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 327 УК РФ.

По данному факту в следственные органы было направлено постановление прокурора для решения вопроса об уголовном преследовании в отношении М. По результатам проведенной проверки в отношении М. было возбуждено уголовное дело.¹

Представляется, что в этой ситуации уместным было бы наделение прокурора полномочиями по инициированию доследственной проверки и самостоятельному возбуждению уголовного дела. Очевидно, что направление прокурором материалов с признаками коррупционного преступления в органы предварительного расследования является фактором, препятствующим незамедлительному началу проведения неотложных следственных действий, поскольку процесс прохождения документов по инстанции нередко затягивается, что может повлечь различные негативные последствия в виде уничтожения подозреваемым вещественных доказательств, формирования алиби, оказания давления на свидетелей и других подобных фактов.

Дискуссионным также является вопрос о разграничении функций прокурорского надзора и осуществления уголовного преследования на этапе окончания предварительного расследования.

Так, при получении уголовного дела с обвинительным заключением прокурор может принять решение о возвращении его следователю, в частности для изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ). То есть в данном случае он, действуя в рамках надзора

¹ Решение Колышлейского районного суда Пензенской области № 2-270/2014 от 16 сентября 2014 г. // Архив Колышлейского районного суда Пензенской области.

за предварительным следствием, дает указание об осуществлении уголовного преследования.

В случаях же получения уголовного дела с обвинительным актом (обвинительным постановлением) от дознавателя прокурор вправе лично вынести постановление об исключении из него отдельных пунктов обвинения либо переквалификации обвинения на менее тяжкое (ч. 2 ст. 225 УПК РФ). Следовательно, в рамках проверки законности и обоснованности при окончании производства по уголовному делу прокурор осуществляет уголовное преследование.

Сопоставление указанных полномочий на этом этапе окончания предварительного расследования выявляет не только различие в принимаемых решениях прокурора по уголовному делу в отношении следователя и дознавателя, но и взаимосвязь таких функций у прокурора, как прокурорский надзор и осуществление уголовного преследования.

Изложенное позволяет сформулировать вывод, что прокурор должен быть наделен правом на вынесение постановления об исключении отдельных пунктов обвинения или переквалификации обвинения на менее тяжкое при поступлении уголовного дела с обвинительным заключением от следователя. Таким образом, прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения на этапе окончания предварительного следствия объединит такие полномочия, как надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и осуществление уголовного преследования.

По этому поводу О.Н. Грашичева пишет, что прокурор, усматривая необходимость принятия решения об исключении отдельных пунктов обвинения либо переквалификации обвинения на менее тяжкое, может, не возвращая уголовное дело следователю, вынести соответствующее постановление подобно аналогичному решению по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом (обвинительным постановлением).¹

¹ Грашичева, О. Н. Проблемы правового регулирования полномочий прокурора на этапе окончания предварительного расследования / О. Н. Грашичева // Российский следователь. 2015. № 6. С. 16.

Тем не менее, следует учитывать, что это является возможным лишь в тех случаях, когда отсутствует необходимость производства дополнительного расследования и прокурор считает необходимым принять решение об исключении из обвинения отдельных пунктов либо переквалификации его на менее тяжкое.

А. Соловьев считает, что рассматриваемое решение также исключит дополнительную «волокиту» при возвращении уголовного дела, его возможном обжаловании следователем, рассмотрении поступившей жалобы вышестоящим прокурором и тому подобное. Сохранение существующего порядка ставит прокурора в положение «жалобщика», зависимое зачастую от решений поднадзорных ему должностных лиц, что несовместимо с предписаниями ч. 1 ст. 37 УПК РФ и процессуальным статусом прокурора.¹

Подводя итоги параграфа, представляется возможным внести следующие предложения:

1. Необходимо вернуть прокурору функции по самостоятельному возбуждению уголовного дела, по крайней мере, по делам, связанным с коррупцией. Как показывает практика, прокуратура выявляет значительное количество правонарушений и преступлений коррупционной направленности, однако прокурорские меры реагирования фактически сводятся к направлению различных письменных указаний в соответствующие органы. Направление прокурором постановления о решении вопроса по возбуждению уголовного дела также не гарантирует его безусловное исполнение. В этой связи необходимо значительное повышение процессуального статуса прокурора в целях эффективного противодействия коррупционным преступлениям.

2. Важной формой прокурорского надзора должно стать право прокурора давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые должны быть обязательны для следователя и руководителя следственного органа, а также право отменять

¹ Соловьев, А. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства / А. Соловьев, М. Токарева // Уголовный процесс. 2011. № 4. С. 98.

любые незаконные или необоснованные постановления следователя и отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если ими допущено нарушение требований УПК РФ. Сегодня таких полномочий прокурор необоснованно лишен.

3.2. Взаимодействие прокуратуры с иными органами государственной власти и общественными институтами как мера противодействия коррупции

Эффективная деятельность прокуратуры, направленная на противодействие коррупции, невозможна без качественной организации взаимодействия между прокуратурой и всеми заинтересованными органами, включая органы государственной власти, местного самоуправления, общественные объединения и организации.

В то же время, анализ федерального законодательства, регулирующего вопросы противодействия коррупции, показывает, что институту взаимодействия в текстах нормативных актов уделяется недостаточно внимания. Так, в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» термин «взаимодействие» вообще не упоминается. Статья 2 говорит о «сотрудничестве», но только применительно к международным организациям.

Действительно, Генеральная прокуратура на высоком уровне сотрудничает с ведущими международными организациями по вопросам борьбы с преступностью, в том числе - в сфере противодействия коррупции. Исследователи отмечают, что тесное сотрудничество осуществляется с такими международными органами, как Координационный совет генеральных прокуроров СНГ; Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег; Международная ассоциация прокуроров; Группа государств против коррупции и большим количеством других субъектов международного уровня

борьбы с коррупцией.¹

В статье 8 Закона речь идет о ведущей роли прокурора в сфере координации деятельности по борьбе с преступностью, однако координация предполагает направление соответствующих указаний правоохранительным органам и истребование необходимой информации, что не вполне подпадает под понятие взаимодействия.

Об этом же пишет и Г.М. Онланбекова, высказывающая мнение о том, что при взаимодействии (в отличие от координации) у участников, как правило, отсутствуют какие-либо обязанности по выработке и применению единых мер, по распределению сил и средств, по установлению спроса за исполнение запланированных мероприятий, а главное — не выделяется специальный участник, имеющий полномочия по организации взаимных действий.²

Более пристальное внимание институту взаимодействия применительно к противодействию коррупции уделяется законодателем в Федеральном законе № 273-ФЗ. Так, в статье 7 говорится о необходимости создания механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества. В то же время, подробности создания такого механизма в тексте закона не раскрываются, что представляется очевидным законодательным пробелом.

Ведущий правоприменительный акт в сфере уголовно-процессуального законодательства, в роли которого выступает УПК РФ, также регулирует вопросы взаимодействия только применительно к иностранным государствам и международным организациям. Что касается взаимодействия между прокуратурой, следственными и оперативными подразделениями, то этот процесс назван «выполнением поручений», а также «привлечением к участию», что не предполагает наличия взаимных прав и обязанностей и механизма

¹ Бабкин, Л. М. Международное взаимодействие и сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с деяниями коррупционной направленности / Л. М. Бабкин, А. Е. Родин // Человек: преступление и наказание. 2015. № 4. С. 17.

² Онланбекова, Г. М. - Соотношение понятий «координация» и «взаимодействие» в деятельности суда и прокуратуры / Г. М. Онланбекова // Научные исследования: от теории к практике. 2015. № 3 (4). С. 402.

контроля за их реализацией.

В литературе отмечается, что способы и формы взаимодействия прокуратуры с органами, объединениями и организациями могут быть самыми различными. В последние годы основными формами взаимодействия органов прокуратуры с общественными объединениями являются: участие в разработке и реализации совместных комплексных программ; взаимный обмен информацией; участие в предупредительных мероприятиях; методическая консультативная помощь.¹

Анализ практической деятельности прокуратуры показывает, что взаимодействие прокуратуры с государственными органами и общественными объединениями осуществляется в таких формах, как форумы; «круглые столы»; рабочие встречи с трудовыми коллективами и представителями общественности; проведение конкурсов и олимпиад для школьников и студентов и другие подобные мероприятия, направленные на профилактику коррупционных проявлений и формирование высокого уровня правосознания в гражданском обществе.

Представляется, что данные формы взаимодействия основаны на рекомендациях Конвенции ООН «Против коррупции», где указано, что механизмы участия общества в противодействии коррупции должны реализовываться путем:

- а) усиления прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- б) обеспечения для населения эффективного доступа к информации;
- в) проведения мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;
- г) поощрения и защиты свободы поиска, получения, опубликования и

¹ Луговская, А. А. Взаимодействие органов прокуратуры с общественными объединениями / А. А. Луговская, О. А. Чернова // Новая наука: От идеи к результату. 2016. № 6-2 (90). С. 259.

распространения информации о коррупции.¹

Исследователи отмечают, что гражданские институты являются мощным антикоррупционным ресурсом, который нельзя недооценивать органам власти. Именно институты гражданского общества способны обеспечить поступление достоверной информации о реальной эффективности государственной антикоррупционной политики, поддержание механизма обратной связи между властью и обществом, очищение власти от компрометирующих ее чиновников и содействовать формированию нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям.²

Прокуратурой Пензенской области и подчиненными прокуратурами на территории региона вопросам взаимодействия с общественными объединениями и организациями придается большое значение. В первую очередь, необходимость тесного взаимодействия с общественностью, гражданами, а особенно - с молодежью, обусловлена крайне низким уровнем правосознания в современном российском обществе, утратой доверия к органам государственной власти. Поэтому первоочередной задачей прокуратуры видится налаживание честного и открытого диалога с обществом, создание условий для повышения уровня правосознания, правовой культуры и правовой грамотности населения, формирование чувства защищенности и уважения к органам власти.

Так, в рамках проведения мероприятий по правовому просвещению сотрудниками прокуратуры Первомайского района г. Пензы в апреле 2017 года была проведена профилактическая беседа со студентами Пензенского филиала «Финансового университета при Правительстве Российской Федерации» по темам «Противодействие преступлениям коррупционной направленности». Как отмечается сотрудниками надзорного ведомства, мероприятие было проведено доверительной атмосфере, студентам была предоставлена возможность

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций «Против коррупции» (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г.) // Российская газета. 2004. № 1.

² Протасевич, А. В. Взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции / А. В. Протасевич, А. З. Игнатюк // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. 2015. № 8. С. 240.

задавать все интересующие их вопросы и получить ответы от сотрудников прокуратуры района с учетом действующего законодательства.

Кроме этого, в декабре 2017 года, в преддверии Международного дня борьбы с коррупцией, утвержденного Генеральной Ассамблеей ООН, по инициативе прокуратуры Первомайского района г. Пензы на базе Пензенского филиала «Финансового университета при Правительстве Российской Федерации» был проведен круглый стол по теме «Противодействие коррупции» с участием представителей УМВД России по г. Пензе, Следственного комитета, преподавателей и студентов. На данном мероприятии прокурор Первомайского района г. Пензы акцентировал внимание учащихся на роли прокуратуры в вопросах противодействия коррупции, а также на принимаемых мерах, направленных на предупреждение коррупционных преступлений и установленной законодательством ответственности.

Внимание участников круглого стола было обращено на основные запреты, установленные законодательством о противодействии коррупции.

В рамках данного мероприятия также были заслушаны доклады студентов на антикоррупционную тематику, обсуждены их предложения по мерам борьбы с коррупцией в нашем государстве.

Участники круглого стола заверили общественность, что практика подобных мероприятий по правовому просвещению будет продолжена сотрудниками прокуратуры Первомайского района г. Пензы, так как нашла положительный отклик среди студентов и педагогов.¹

Заслуживает внимания успешный опыт прокуратуры Неверкинского района Пензенской области по взаимодействию с общественными организациями в рамках мероприятий, посвященных Международному дню борьбы с коррупцией. В декабре 2017 года сотрудниками прокуратуры Неверкинского района была проведена олимпиада по теме «Противодействие коррупции в Российской Федерации» среди учащихся старших классов

¹ Взаимодействие прокуратуры Первомайского района г. Пензы с Пензенским филиалом «Финансового университета при Правительстве Российской Федерации» / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: http://www.proscpenza.ru/public_news/2017/12/29/17045992 (дата обращения - 23.03.2018).

общеобразовательных учреждений района.

В ходе олимпиады участникам было необходимо ответить на вопросы теста, состоящего из трех блоков. Первый блок включал в себя вопросы по федеральному законодательству. Во втором блоке ребятам необходимо было определить наличие коррупциогенного фактора в нормативных правовых актах, а в третьем – решить задачи по заданной тематике с использованием уголовного законодательства.

После олимпиады состоялась беседа, в ходе которой прокурор района Филиппенкова Т.И. ответила на вопросы участников, разобрала с ними несколько практических примеров и разъяснила нормы законодательства о противодействии коррупции. По итогам олимпиады прокуратурой района победителям были вручены почетные грамоты и памятные подарки.¹

Не остаются в стороне и сотрудники прокуратуры Городищенского района Пензенской области, успешно реализовавшие проведение конкурса плакатов «Мы за Россию без коррупции!», посвященного Международному дню борьбы с коррупцией. Как отметили в надзорном ведомстве, конкурс проводился в целях формирования у молодежи антикоррупционного сознания и гражданской позиции, ориентированной на неприятие коррупции как социального явления государства и общества, а также стимулирования творческой и общественной деятельности школьников, направленной на изучение проблем противодействия коррупции.

Особенностью данного мероприятия стало активное участие в его проведении представителей различных органов и общественных объединений. Так, в состав жюри вошли работники прокуратуры, представитель администрации Городищенского района, члены религиозных организаций, а также преподаватели детской школы искусств Городищенского района. Все учащиеся школ, принявшие участие в конкурсе, награждены благодарственными письмами от прокурора района, а также памятными

¹ Прокуратурой Неверкинского района Пензенской области среди школьников проведена олимпиада «Противодействие коррупции в Российской Федерации» / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: http://www.proscpenza.ru/public_news/2017/11/3/15434957 (дата обращения - 23.03.2018).

подарками.¹

Активно взаимодействует с общественными организациями и прокуратура Пензенского района. В рамках проекта «Диалог с прокурором» руководителем районного надзорного ведомства проводятся встречи с представителями общественных организаций. Реализуя проект «Диалог с прокурором», прокуратура Пензенского района уделяет большое внимание привлечению различных возрастных категорий граждан к общественному контролю. Поэтому основные цели такого мероприятия - это установление контакта между государством и гражданским обществом, просвещение граждан в вопросах деятельности прокуратуры, привлечение внимания прокуратуры района к проблемам различных категорий граждан, формирование традиции встреч представителей общественности с органами власти.

Так, участниками встреч становились председатель совета ветеранов Пензенского района, руководитель местного отделения общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России», командир отряда ОМОД Пензенского района, председатель молодежного парламента при Собрании представителей Пензенского района и множество других представителей общественности. В ходе диалогов обсуждались не только вопросы противодействия коррупции, но и проблемы, способствующие распространению коррупциогенных факторов, а именно - состояние законности и правопорядка, уровень преступности, вопросы общественного контроля.²

Подводя итоги параграфа, представляется возможность сделать следующие выводы.

1. Сегодня институт взаимодействия прокуратуры с органами власти, объединениями и организациями остается слабо урегулированным. Ведущие акты федерального законодательства лишь фрагментарно затрагивают вопросы взаимодействия с позиции взаимных прав и обязанностей. Фактически нормы

¹ Прокуратурой Городищенского района Пензенской области проведен конкурс плакатов «Мы за Россию без коррупции» / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. http://www.proscpenza.ru/public_news/2016/12/9/15391472 (дата обращения - 23.03.2018).

² Проект прокуратуры Пензенского района «Диалог с прокурором» / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: http://www.proscpenza.ru/public_news /2017/01/9/11455455 (дата обращения - 23.03.2018).

федеральных законов и кодексов говорят только о безусловном выполнении указаний и поручений надзорного ведомства, отводя прокуратуре роль координирующего органа в системе правоохранительных структур. Тогда как механизм и формы взаимодействия с общественными объединениями в правовых актах не раскрывается, что представляется очевидным просчетом законодателя.

2. Практические формы взаимодействия, реализуемые прокуратурой, требуют дальнейшего расширения с учетом непрекращающегося процесса формирования гражданского общества в Российской Федерации. Так, на первый план в сфере противодействия коррупции должна выйти профилактическая деятельность прокуратуры совместно с органами местного самоуправления, крупными общественными организациями и объединениями. Профилактика коррупции должна начинаться с младших классов школы посредством вовлечения детей в первичные антикоррупционные мероприятия: разъяснение необходимости соблюдать законы и правила, формирование нетерпимости к проявлениям коррупционных действий, привитие базовых ценностей гражданского общества. Только при этих условиях деятельность прокуратуры по противодействию коррупции будет наглядной и эффективной.

Заключение

В заключение проведенного исследования представляется возможным сформулировать следующие выводы.

Сегодня коррупция продолжает оставаться одним из наиболее негативных факторов, отрицательно влияющих на состояние национальной безопасности нашего государства. Опасность коррупции состоит не только в том, что она оказывает разрушительное воздействие на функционирование государственных институтов, деформирует экономические отношения, ломает политическую систему, наносит огромный материальный и нравственный ущерб обществу. Коррупция меняет психологию граждан, должностных лиц и целых общественных институтов, формируя снисходительное и попустительское к ней отношение.

Системный характер коррупции привел к появлению особого типа преступника - коррупционера, злоупотребляющего властью и должностными полномочиями с целью получения материальной и иной личной выгоды. Большинство из них начинали как ситуативные правонарушители, совершая преступления от случая к случаю и оправдывая свои действия необходимостью «быть как все», «не выделяться», не стать «белой вороной». Впоследствии аппетиты чиновников возрастают, и коррупционные преступления приобретают системный характер. Этому способствуют и атмосфера безнаказанности, круговая порука, отсутствие действенных методов выявления и пресечения коррупционных правонарушений.

Известно, что многие громкие дела о миллиардных хищениях и взятках в сфере высших органов государственной власти не доходили до суда, либо виновным назначали смехотворные сроки отбывания наказания без конфискации имущества. Такие тенденции также крайне негативно влияют на психологию коррупционеров, позволяя им утвердиться в своей безнаказанности или уверенности в том, что все острые вопросы «можно решить».

В процессе исследования был сделан вывод о том, что исследование

феномена коррупции предполагает осмысление множества причин, лежащих в различных плоскостях индивидуального, общественного и государственного бытия. Невозможно выделить одну, две, три или больше факторов, обуславливающих существование коррупции, и назвать данный список исчерпывающим. Для каждой отдельно взятой страны найдутся свои характерные поводы, основания и условия возникновения и развития рассматриваемого феномена.

Как представляется, в России масштабное проникновение коррупции во все значимые сферы правоотношений обусловлено, в первую очередь, историческими, политическими и социально-экономическими причинами, в числе которых: отсутствие диалога между властью и народом; резкое расслоение населения на бедных и богатых; традиционное раболепие подчиненных перед начальниками; низкие официальные доходы государственных служащих; неэффективность имеющихся средств борьбы с коррупцией; отсутствие действенных государственных программ длительного действия, направленных на создание атмосферы нетерпимости к коррупционным преступлениям и множество других.

В этой связи надзорная деятельность прокуратуры в сфере противодействия коррупции является одним из наиболее эффективных и действенных средств государственного контроля и надзора, позволяющих значительно снизить уровень коррупционности российского общества и государства. В то же время, необходимо признать, что сегодня прокуратура лишена такого важнейшего полномочия надзорной деятельности, как самостоятельное возбуждение уголовного дела, что вызывает обоснованные возражения со стороны теоретических и практических работников.

Представляется, что в сфере противодействия коррупции прокурорам должны быть возвращены полномочия по возбуждению уголовного дела и направлению его по подследственности в соответствующий орган предварительного расследования. Расширение круга надзорных полномочий значительно повысит уровень защищенности общественных и государственных

интересов, что, в свою очередь, позволит обеспечить стабильность Российского государства и национальной безопасности.

Сегодня же итогом надзорной деятельности прокурора в случае выявления фактов коррупционного поведения, является только составление акта прокурорского реагирования в виде протеста, постановления, представления или предостережения. Несмотря на то, что акты прокурорского реагирования являются одними из самых эффективных мер надзорной деятельности прокурора, поскольку позволяют устранить нарушения закона еще на досудебной стадии, тем не менее, полномочия прокуратуры должны быть расширены до возможностей самостоятельного возбуждения уголовного дела.

Вызывает ряд вопросов и эффективность института взаимодействия прокуратуры с иными органами власти и общественными объединениями по вопросам противодействия коррупции. Анализ практической деятельности прокуратуры Пензенской области по данному направлению показал, что взаимодействием охватывается аудитория граждан, начиная со старших классов. Тогда как сегодня необходимо вовлекать в антикоррупционную сферу подрастающее поколение уже с младших классов, проводя активную профилактическую работу, направленную на формирование в обществе нетерпимости к проявлениям коррупции.

Очевидно, что эта деятельность должна осуществляться совместными усилиями правоохранительных органов, институтов гражданского общества и самими гражданами. Однако прокуратура призвана играть в этом процессе ведущую роль, являясь одновременно надзирающим и координирующим органом, призванным не только выявлять и пресекать коррупционную деятельность, но и активно вовлекать в нее значимые общественные и государственные институты, предприятия и организации, а также граждан Российской Федерации. Только совместными усилиями возможно значительное снижение уровня коррупции и его минимизация.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Российская Федерация. Конституция (1993) // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций «Против коррупции» (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г.) // Российская газета. – 2004. – № 1.
3. Уголовно–процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174–ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. – 2001. – № 249.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63–ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. – 1996. – № 113.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79–ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Российская газета. – 2004. – № 162.
6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294–ФЗ (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.
7. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. – № 2202–1 (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 1992. – № 39.
8. О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2013 г. – № 370–ФЗ // Российская газета. – 2013. – № 291.
9. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212.
10. О внесении изменений в Уголовно–процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном

судопроизводстве): проект Федерального закона № 872311–6 // Доступ из СПС «Консультант Плюс.

11. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции: Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 № 454 (ред. от 09.03.2017) // Законность. – 2014. – № 12.

12. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства: Приказ Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 // Законность. – 2013. – № 1.

Учебная литература

13. Дармаева, В. Д. Уголовно–процессуальный статус участников стороны обвинения: учебное пособие / В. Д. Дармаева. – М.: Академия управления МВД России, 2016. – 123 с.

14. Правоохранительные и судебные органы России: учебник / В. С. Авдонкин, В. А. Бобренев, О. Н. Диордиева и др.; под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – 225 с.

15. Рыжаков, А. П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. 4–е изд. / А. П. Рыжаков – М.: Проспект, 2017. – 279 с.

16. Смирнов, А. В. Уголовный процесс: учебник / А. В. – Смирнов, К Б. Калиновский. – М.: КНОРУС, 2009. – 260 с.

Научная литература

17. Алексеев, Н. С. Очерк развития науки советского уголовного процесса // Проблемы теории и практики уголовного процесса: история и современность / Н. С. Алексеев, В. Г. Даев, Л. Д. Кокорев. – Воронеж, 2016. – С. 316 – 320.

18. Бабкин, Л. М. Международное взаимодействие и сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с деяниями коррупционной направленности / Л. М. Бабкин, А. Е. Родин // Человек:

преступление и наказание. – 2015. – № 4. – С. 178 – 183.

19. Баев, О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования / О. Я. Баев. – М., 2006. – С. 118 – 122.

20. Байрамов, Ш. Ш. Проблемные аспекты надзора за исполнением законов как основная функция прокурора в досудебной стадии уголовного процесса / Ш. Ш. Байрамов // Российский следователь. – 2014. – № 6. – С. 195 – 203.

21. Беляев, В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Беляев. – Саратов, 2006. – 197 с.

22. Бережкова, Н. Ф. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за деятельностью полиции / Н. Ф. Бережкова // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 161 – 167.

23. Ванновская, О. В. Личностные детерминанты коррупционного поведения / О. В. Ванновская // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. – 2009. – № 102. – С. 218 – 224.

24. Винокуров, А. Ю. Законодательные новеллы о прокуратуре: достоинства и недостатки / А. Ю. Винокуров // Lex russica. – 2014. – № 8. – 458 с.

25. Винокуров, А. Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры / А. Ю. Винокуров. – М., 2012. – С. 317.

26. Гаврина, Е. Е. Коррупция глазами российской молодежи / Е. Е. Гаврина // Прикладная юридическая психология. – 2010. – № 2. – С. 84.

27. Гальченко, А. И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы / А. И. Гальченко // Lex russica. – 2014. – № 11. – 346 с.

28. Грашичева, О. Н. Проблемы правового регулирования полномочий прокурора на этапе окончания предварительного расследования / О. Н. Грашичева // Российский следователь. – 2015. – № 6. – С. 16 – 23.

29. Жилина, Л. Почему бытовую коррупцию победить сложнее. Проблемы ментальности населения / Л. Жилина // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 6. – С. 155 – 161.

30. Капинус, О. С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития / О. С. Капинус // Законность. – 2017. – № 7. – С. 12 – 19.

31. Карпов, Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? / Н. Н. Карпов // Законность. – 2014. – № 8. – С. 7 – 12.

32. Кассихина, В. Е. М.М. – Сперанский, его роль в развитии и становлении российского государства и права / В. Е. Кассихина // Государство и право в XXI веке. – 2017. – № 2. – С. 7 – 15.

33. Китова, Д. А. Коррупция как объект социально–психологических исследований: состояние и перспективы / Д. А. Китова, А. Л. Журавлев // Институт психологии Российской академии наук. Социальная и экономическая психология. – 2017. – Том 2. – № 3 (7). – С. 12 – 18.

34. Ковальченко, И. Д. Русское крепостное крестьянство в первой половине XIX в. / И. Д. Ковальченко. – М., 1967. – 400 с.

35. Кокурин, А. В. Психолого–криминологическая характеристика личности сотрудников органов внутренних дел, осужденных за совершение преступлений коррупционной направленности / А. В. Кокурин, В. Е. Петров // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2017. – № 7 (35). – С. 111 – 119.

36. Крутиков, М. Ю. Доверие населения к современной прокуратуре / М. Ю. Крутиков // Законность. – 2012. – № 11. – С. 57 – 63.

37. Лазарева, В. А. Прокурор в уголовном процессе / В. А. Лазарева. – М., 2015. – 252 с.

38. Луговская, А. А. Взаимодействие органов прокуратуры с общественными объединениями / А. А. Луговская, О. А. Чернова // Новая наука: От идеи к результату. – 2016. – № 6–2 (90). – С. 259 – 264.

39. Матвеев, Д. Д. Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов

внутренних дел. Автореф. дис. ... к.ю.н / Д. Д. Матвеев. – М., 2009. – С. 12.

40. Мохоров, Д. А. Философия коррупции / Д. А. Мохоров // Актуальные проблемы науки и практики. – 2016. – № 1 (002). – С. 4 – 10.

41. Никитин, Е. Л. Функции прокуратуры и отрасли прокурорской деятельности: понятие, сущность, классификация / Е. Л. Никитин // Труды Санкт–Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 6. – С. 26 – 30.

42. Онланбекова, Г. М. – Соотношение понятий «координация» и «взаимодействие» в деятельности суда и прокуратуры / Г. М. Онланбекова // Научные исследования: от теории к практике. – 2015. – № 3 (4). – С. 81 – 88.

43. Протасевич, А. В. Взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции / А. В. Протасевич, А. З. Игнатюк // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2015. – № 8. – С. 140 – 146.

44. Пучнин, А.В. Коррупция как культурно–ментальный феномен / А. В. Пучнин, В. В. Горбова // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – 2017. – № 3–3. – С. 130 – 135.

45. Салтыкова, О. П. Коррупция как социально–политический феномен общественной и государственной жизни / О. П. Салтыкова // Агрофорсайт. – 2017. – № 4 (10). – С. 4 – 8.

46. Сарпеков, М. Н. Реализация принципа приоритета прав и свобод человека в деятельности прокуратуры республики Казахстан / М. Н. Сарпеков // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2016. – № 2 (44). – С. 50 – 57.

47. Серебрянская, М. Коррупция в царской России. / М. Серебрянская, Д. Шапова // Актуальные проблемы науки и практики. – 2015. – № 1 (001). – С. 45 – 51.

48. Синельщиков, Ю. П. Перспективы развития законодательства о прокуратуре в сфере досудебного уголовного процесса / Ю. П. Синельщиков // Законность. – 2015. – № 10. – С. 6 – 13.

49. Соловьев, А. Необходимо восстановить властно–распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства / А. Соловьев, М. Токарева // Уголовный процесс. – 2011. – № 4. – С. 98 – 104.

50. Соснин, В. А. Феномен коррупции в России как социополитическая, социокультурная и социально психологическая проблема / В. А. Соснин // Психологический журнал. – 2014. – Т. 35. – № 3. – С. 78 – 84.

51. Стрельников, В. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования / В. В. Стрельников // Право и безопасность. – 2012. – № 1 (41). – С. 69 – 73.

52. Филиппенко, С. В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов / С. В. Филиппенко // Российский юридический журнал. – 2014. – № 3. – С. 128 – 134.

53. Финогентова, О. Е. Понятие и ответственность за взятку по уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и Уголовному уложению 1903 года / О. Е. Финогентова // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2015. – № 9. – С. 23 – 27.

54. Хрульков, А. Г. Прокуратура была и остается самым быстрым, действенным и доступным способом защиты нарушенных прав / А. Г. Хрульков // Прокурор. – 2013. – № 3. – С. 70 – 75.

55. Шалабаев, С. Р. Место и функции прокуратуры республики Казахстан в системе разделения властей / С. Р. Шалабаев // Инновационная наука. – 2016. – № 1–3. – С. 155 – 161.

56. Якимович, Ю. К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора / Ю. К. Якимович // Законность. – 2015. – № 8. – С. 3 – 10.

57. Ястребов, В. Б. Функции прокурора в уголовном судопроизводстве (былое и современность: некоторые уроки Судебной реформы 1864 г.) / В. Б. Ястребов // Актуальные проблемы российского права. 2014. – № 4. – С. 319 – 326.

Материалы судебной практики

58. Решение Колышлейского районного суда (Пензенская область) № 2-270/2014 от 16 сентября 2014 г. // Архив Колышлейского районного суда.

Иные источники

59. Взаимодействие прокуратуры Первомайского района г. Пензы с Пензенским филиалом «Финансового университета при Правительстве Российской Федерации». - URL: http://www.proscpenza.ru/public_news/2017/12/29/17045992

60. Взаимодействие прокуратуры Первомайского района г. Пензы с Пензенским филиалом «Финансового университета при Правительстве Российской Федерации» / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: http://www.proscpenza.ru/public_news/2017/12/29/17045992 (дата обращения - 23.03.2018).

61. Заседание коллегии Генпрокуратуры / Официальный сайт Президента Российской Федерации. - URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56863> (дата обращения: 01.03.2018).

62. О прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI / Информационная система «Параграф» (официальный сайт). - URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31690116#pos=1;-117 (дата обращения - 20.03.2018).

63. Органы прокуратуры области в 2017 году выявили более 1,4 тысячи нарушений антикоррупционного законодательства года / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: <http://www.proscpenza.ru/news/2018/02/7/16142503> (дата обращения - 15.03.2018).

64. По результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной прокуратурой Пензенской области, из нормативного правового акта исключен коррупциогенный фактор / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: <http://www.proscpenza.ru/news> 2014/09/11/14451107 (дата обращения - 15.03.2018).

65. После вмешательства прокуратуры в Пензенском районе досрочно прекращены полномочия 23 депутатов в связи с предоставлением неполных сведений в справках о доходах / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: <http://www.proscpenza.ru/news/2018/01/22/16343694> (дата обращения - 15.03.2018).

66. Проект прокуратуры Пензенского района «Диалог с прокурором» / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: http://www.proscpenza.ru/public_news/2017/01/9/11455455 (дата обращения - 23.03.2018).

67. Прокуратура Лунинского района выявила нарушения законодательства о противодействии коррупции / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: <http://www.proscpenza.ru/news/2017/11/29/224556> (дата обращения - 15.03.2018).

68. Прокуратура области выявила нарушения антикоррупционного законодательства в региональном Управлении Росприроднадзора / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: <http://www.proscpenza.ru/news/2017/09/25/9114087> (дата обращения - 15.03.2018).

69. Прокуратура Пензенской области провела обобщение практики надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции за I полугодие 2015 года / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: <http://www.proscpenza.ru/reports/2015/09/14/11593960> (дата обращения - 15.03.2018).

70. Прокуратурой Городищенского района Пензенской области проведен конкурс плакатов «Мы за Россию без коррупции» / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - http://www.proscpenza.ru/public_news/2016/12/9/15391472 (дата обращения - 23.03.2018).

71. Прокуратурой Неверкинского района Пензенской области среди школьников проведена олимпиада «Противодействие коррупции в Российской Федерации» / Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. - URL: http://www.proscpenza.ru/public_news/2017/11/3/15434957 (дата обращения -

23.03.2018).

72. Рейтинг доверия населения к органам прокуратуры повышается / Информационное агентство России: официальный сайт. - URL // <http://tass.ru/politika/878902> (дата обращения - 01.03.2018).