

УДК 347.963

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

**Христолюбова Елена Юрьевна,**

*ст. преподаватель кафедры уголовного права и процесса,*

*e-mail: vitte.pravo@mail.ru,*

*Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва*

*Статья посвящена прокурорскому надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности. Изучены основные направления, методы по противодействию коррупции в рамках прокурорского надзора. Дана оценка состояния надзора, его особенностям и возникающим проблемам. В свете активной цифровизации рассмотрен вопрос о влиянии сети Интернет на общество в целом, а также на совокупность мер, направленных на искоренение коррупционной составляющей в деятельности тех или иных лиц. Дано понятие основного предмета деятельности при осуществлении надзора, его специфики, сферы деятельности. Рассмотрено такое понятие, как правовое поведение, и что влияет на выбор каждого из участников правоотношений. Дана оценка процессуальным действиям участников уголовного судопроизводства. Проанализированы проблемы, возникающие при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности.*

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, коррупция, цифровизация, уголовный процесс, процессуальные действия, следственные органы, мировой опыт, проблемы надзора, коррупционная схема

## PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS BY THE BODIES THAT CONDUCT INQUIRIES AND PRELIMINARY INVESTIGATIONS IN CRIMINAL CASES OF CORRUPTION-RELATED CRIMES

**Khristolyubova E. Yu.,**

*senior lecturer of the department of criminal law and procedure,*

*e-mail: vitte.pravo@mail.ru,*

*Moscow Witte University, Moscow*

*The article is devoted to prosecutorial supervision of the execution of laws by bodies conducting inquiry and preliminary investigation in criminal cases of corruption-related crimes. The main directions and methods for combating corruption in the framework of prosecutorial supervision were studied. An assessment of the state of supervision, its features and emerging problems is given. In the light of active digitalization, the issue of the impact of the Internet on society as a whole, as well as on the totality of measures aimed at eradicating the corruption component in the activities of various individuals, is considered. The concept of the main subject of activity in the implementation of supervision, its specificity, scope of activity is given. The concept of legal behavior is considered and that affects the choice of each of the participants in the legal relationship. The assessment of the procedural actions of the participants in criminal proceedings. The problems that arise during the implementation of prosecutorial supervision of the enforcement of laws by the bodies conducting the inquiry and preliminary investigation in criminal cases of corruption-related crimes are analyzed.*

**Keywords:** prosecutorial supervision, corruption, digitalization, criminal procedure, procedural actions, investigative authorities, international experience, problems of supervision, corruption scheme

DOI 10.21777/2587-9472-2020-1-56-61

Прежде чем приступить к обсуждению специфики предмета и отметить незаменимую роль прокурорского надзора, предлагается ознакомиться с тем, что в настоящее время оказывает большое влияние на общество и каждого человека. Имеется в виду информация, которую активно предлагает сеть Интернет, содержащая как анализ деятельности прокурорского надзора, так и мнение каждого из граждан Российской Федерации, демонстрируя степень доверия и эффективности работы государственных органов.

«Юридическая грамотность прокурорских работников, в том числе в Генпрокуратуре, сейчас ниже плинтуса. Многие получали платное юридическое образование, нередко заочное, учились в непрофильных вузах – технических, сельскохозяйственных, в которые был всунут юрфак. Толковать законы и правильно их применять не умеют. В надзоре за следствием после разделения прокуратуры и СК катастрофа в том, что возросло количество прокурорских работников, которые никогда не работали следователями и не провели ни одного следственного действия. Они не представляют, как проводятся допросы, обыски, выемки, не знают вообще, как расследуются уголовные дела, но надзирают за законностью их расследования. В итоге в требованиях об устранении нарушений закона, в постановлениях об отмене постановлений о возбуждении уголовных дел они пишут всякий бред» [3]. Нужно отметить, что столь острую точку зрения имеет «Первое антикоррупционное СМИ» – федеральное средство массовой информации, специализирующееся на борьбе с коррупцией в России.

Теперь предлагается рассмотреть, что по данному вопросу думают граждане Российской Федерации, люди, которые один раз в жизни, но сталкивались с коррупцией, а кто-то мог и пострадать от действий недобросовестного чиновника, так и не найдя справедливости.

«В наступившем 2020 году 66 % россиян ждут коррупционных скандалов и отставок в правительстве», – выяснил «Левада-центр».

По данным социологов, такие данные по ожиданиям коррупционных скандалов и отставок стали самыми высокими за последние семь лет.

Опрос «Левада-центр» проводился в период с 12 по 18 декабря 2019 года в 137 населенных пунктах, 50 субъектах РФ. В нем приняли участие 1608 респондентов от 18 лет и старше. Исследование проводилось методом личного интервью, пишет «Коммерсант» [4].

По данному вопросу написано немало, но, как видно, результатов, которые удовлетворяли бы общество, достигнуть гораздо сложнее. Чаще теория расходится с практикой, и в таком тонком вопросе, который волнует каждого из нас, необходимо разбираться, абсолютно беспристрастно учитывая мельчайшие детали.

Исходя из опыта, осуществление надзора за следствием и дознанием возможно только после получения опыта самой следственной работы на должности, которая предполагает расследование преступлений финансового порядка. Нельзя не согласиться с вышесказанным, что качество образования будущего прокурорского работника или сотрудника следственного комитета абсолютно точно должно быть профильным и полученным в вузе особого порядка, где каждый из участников учебного процесса имеет возможность соотнести теорию с практикой, а не ограничиваться общими понятиями и определениями.

Отступив от общих вопросов организации обучения и подготовки будущих сотрудников прокуратуры, нужно упомянуть о том, насколько пластичен и непредсказуем рассматриваемый вопрос с точки зрения законодательства.

Так, в настоящее время Минюстом России разрабатывается проект нормативно-правового акта, в котором будут описаны случаи, когда несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, вследствие неопределенной силы не являются уголовно преследуемыми деяниями.

Таким образом, зная об общих настроениях по данному вопросу, законодателем предложено рассмотреть возможность, при которой взятка может считаться «неопределенной силой».

Любое коррупционное правонарушение является виновным. Оценка обстоятельств, при которых оно совершено, дается в ходе проведения досудебной проверки. Соответственно, в случае установления в ходе такой проверки обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии вины, действие лица не может быть квалифицировано как коррупционное правонарушение.

Такого рода нюансы могут возникнуть в любой сфере законодательства и стать проблемой для осуществления любого из существующих сфер прокурорского надзора.

Мнение самого надзорного органа по данному вопросу однозначное, освобождения от уголовной ответственности российским законодательством не предусмотрено, с чем нельзя не согласиться, ведь оправданию взятке нет.

Мнения граждан также понятны. Россияне погрязли в кредитах, а в настоящее время, как никогда, видна социальная разница.

Соответственно, вся нагрузка ложится на органы, осуществляющие основной надзор. Всем известно, что сотрудник прокуратуры – это образец нравственности высшего порядка и в своей деятельности он должен руководствоваться только законом. Для этого при осуществлении деятельности внутри надзорного органа разрабатываются всевозможные памятки и методические рекомендации, которые, в первую очередь, направлены для оказания помощи вновь прибывшим на службу сотрудникам.

Пределы прокурорского надзора определяются кругом поднадзорных органов, организаций и лиц, а также полномочиями прокурора.

Из круга лиц, определенных ч. 1 ст. 8 и ст. 12<sup>1</sup> Федерального закона «О противодействии коррупции», под надзор в сфере противодействия коррупции подпадают претендующие на замещение и замещающие должности государственной и муниципальной службы, должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях и государственных внебюджетных фондах и иных организациях, а также граждане, поступающие на обучение в образовательные организации высшего образования, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности<sup>1</sup>.

Исключение составляют лица, замещающие государственные должности Российской Федерации.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет прокуроров полномочиями по надзору за исполнением законов должностными лицами федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерства, служб, агентств, комитетов), Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, военного управления, органов контроля, коммерческих и некоммерческих организаций<sup>2</sup>.

Порядок проверки установлен Указом Президента Российской Федерации № 1065, им же предусмотрено создание подразделений с возложением на них в том числе обязанности по проведению проверок полноты и достоверности представляемых сведений, а также закреплено право инициировать такие проверки.

В части организации надзора также актуальны: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» и приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»<sup>3</sup>.

Исходя из имеющихся ресурсов работа, которая направлена на осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности, ведется активно, достаточно обратиться к статистическим данным, таких нарушений выявлено в разы больше по сравнению с предыдущими годами, однако возможности уйти от ответственности еще больше. И здесь немаловажную роль играет цифровизация, которая переводит преступления данного порядка в совершенно другую плоскость. В настоящее время прокурор напрямую не может получить сведения о сделках и финансо-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ, ст. 8 (ред. от 26.07.2019), 2020 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fzrf.su/zakon/o-protivodejstvie-korrupcii-273-fz/st-8.php> (дата обращения: 28.01.2020).

<sup>2</sup> Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» и приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС КонсультантПлюс.

вых операциях, такие сведения могут быть получены посредством обращения в Росфинмониторинг, также прокурор при осуществлении надзора ограничен временными рамками.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» прокуроры не наделены полномочиями получать сведения, содержащие банковскую тайну, в том числе иметь доступ к данным о движении по счетам<sup>4</sup>.

В предмет надзора входит не только выявление нарушений норм уголовного права, но также и выявление нарушений в других отраслях материального права. Сложность вопроса состоит в том, что при осуществлении прямого надзора необходимо учитывать возникающие при этом другие социально негативные аспекты, которые регулируются соответствующими нормами и не всегда несут при этом санкции уголовного порядка.

Необходимо отметить широкие полномочия и действительную эффективность работы надзорного органа. Любой человек, ставший жертвой коррупционной схемы, может лично принести жалобу в приемный день дежурному прокурору. Но сейчас при подаче заявления нет необходимости присутствовать лично, все материалы полностью оцифрованы. Все это говорит об открытости системы надзора по отношению к гражданам, о желании быстро и бескомпромиссно отреагировать на любую информацию о взятке и т.п.

Генеральная прокуратура разработала и опубликовала множество памяток и методических материалов, используя возможности сети Интернет. Это сделано для того, чтобы каждый человек, действуя в той или иной ситуации, хорошо знал как свои права, так и обязанности чиновника, который представляет ту или иную услугу от лица государства.

Разрешая вопрос надзора, стоит учесть опыт европейских стран, в частности, в Уголовном кодексе Японии предусмотрена уголовная ответственность не только за получение взятки должностным лицом, но и за передачу взятки третьему лицу (ст. 197-II), получение взятки за посредничество (ст. 197-IV). Согласно ст. 197-V (конфискация взятки и дополнительное взыскание) «взятка, принятая преступником или третьим лицом, осведомленным о фактическом положении вещей, конфискуется. Если она не может быть полностью или частично конфискована, то дополнительно взыскивается соответствующий эквивалент». За данные преступления предусмотрено наказание в виде лишения свободы с принудительным физическим трудом на срок до 5 лет [2].

Пример Сингапура также может быть интересным. Одно из высказываний Ли Куан Ю гласит: «Начните с того, что посадите трех своих друзей. Вы точно знаете, за что, и они знают, за что». Возможно, это один из самых эффективных в мире способов борьбы с коррупцией [1].

Нельзя не оценить по достоинству тонкую восточную философию, которая во многом обуславливает порядок вещей, определяющих, например, характер распределения должностей и то, каким образом тот или иной человек добился поставленных задач. Не преследовал ли он при этом личных целей?

Японским законодателем уделяется очень много внимания моральной стороне вопроса. Внимание обращено на воспитание каждого гражданина в строгом соответствии с высокими морально-нравственными ценностями. Можно предположить, что если начать учитывать данный опыт и принципиально предавать позору и общественному осуждению каждого, кто совершает преступления коррупционной направленности, это может повлиять на общество в целом. Очень важно, чтобы каждый выявленный случай коррупционного правонарушения активно освещался в средствах массовой информации, чтобы граждане знали и были уверены в неотвратимости наказания независимо от занимаемой должности виновного лица.

В борьбе с коррупцией есть необходимость в разрешении доступа к материалам проверок по каждому случаю, чтобы любой желающий мог ознакомиться с ними, конечно, если это не вопрос национальной безопасности. В настоящее время любой из нас располагает только постановленным приговором, без указания на обстоятельства совершенного коррупционного правонарушения.

По вопросу влияния на уровень коррупции необходимо упомянуть о большой текучести кадров внутри надзорного органа. Тенденция к повышению уровня нравственности и поощрению высокоморального поведения каждого сотрудника прокуратуры должна стать основным инструментом внутренней политики, так же, как и помощь молодым специалистам.

<sup>4</sup> Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1 // СПС КонсультантПлюс.



Ни одна норма закона не будет эффективно работать на благо обществу, если ее применение будет трактовать человек с низкими моральными качествами, заинтересованный лишь в личной выгоде. При осуществлении прокурорского надзора практика демонстрирует некоторое противостояние между прокурором и сотрудником, осуществляющим предварительное следствие именно в части возбуждения уголовного дела. Следователь в уголовном процессе участвует с одной стороны – со стороны обвинения, защищая права граждан и учитывая интересы своего ведомства.

Широкие полномочия прокурора при осуществлении надзора могут серьезно уменьшить обвинительную предвзятость в работе следственных органов, а также увеличат процессуальную ответственность участников уголовного судопроизводства.

В настоящее время встречаются случаи, когда при проведении проверки запреты касаются только государственных и муниципальных служащих, а депутаты и главы муниципальных органов не входят в сферу прокурорской проверки. В данной части нормативно-правового законодательства еще имеются некоторые недоработки.

Чем же обусловлено столь пристальное внимание к данному направлению надзора? Связано это с тем, что в настоящее время продолжает реализовываться государственная антикоррупционная политика, также приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» непосредственно возлагает на прокуроров осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в данной сфере.

Таким образом, важно отметить, что рассмотренный выше вопрос надзора имеет большое значение, а затрагиваемая тема является остро насущной. Коррупционная «болезнь» давно охватила практически все сферы общественной жизни, подрывая доверие граждан к законодателю. Сам термин «коррупция», который активно используется надзорными органами, имеет корыстные корни, преследует любую имущественную выгоду, тем самым создает нездоровое общество, общество, где во главе всего выступают деньги.

Нельзя недооценить небезопасность такого положения, никогда еще личная заинтересованность так сильно не влияла на общество и качество жизни, как сейчас. Задача каждого из участников любых правоотношений независимо от процессуального статуса – хорошо осознавать последствия принятого решения, ведь все в этой жизни имеет свойство повторяться.

Коррупция является главным барьером к достижению всех целей, останавливает развитие общества и государства в целом, создает отрицательную репутацию в международном сообществе.

Ориентированность на предупреждение и своевременное пресечение преступлений коррупционной направленности, системный подход – вот что является залогом успешной борьбы с коррупцией.

Распространенность коррупционных правонарушений требует научного изучения указанной незаконной деятельности всеми органами власти, участвующими в организации работы по противодействию коррупции в Российской Федерации.

### Список литературы

1. 10 стран с самым низким уровнем коррупции, 2018 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.basetop.ru/10-stran-s-samyim-nizkim-urovнем-korruptsii> (дата обращения: 26.01.2020).
2. Антикоррупционная политика Японии [Электронный ресурс] // Молодой ученый. – 2019. – URL: <https://www.moluch.ru/archive/268/61774> (дата обращения: 26.01.2020).
3. Безграмотность и интриги, коррупция и кумовство: тяжелое наследие Чайки – взгляд изнутри, 2020 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.pasmi.ru/archive/256099> (дата обращения: 28.01.2020).
4. Две трети россиян ждут коррупционных скандалов и громких отставок в 2020 году, 2020 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.pasmi.ru/archive/254937> (дата обращения: 28.01.2020).

### References

1. 10 stran s samym nizkim urovнем korruptsii, 2018 [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.basetop.ru/10-stran-s-samyim-nizkim-urovнем-korruptsii> (data obrashcheniya: 26.01.2020).

2. Antikorrupcionnaya politika Yaponii [Elektronnyj resurs] // Molodoj uchenyj. – 2019. – URL: <https://www.moluch.ru/archive/268/61774> (data obrashcheniya: 26.01.2020).
3. Bezgramotnost' i intrigi, korrupciya i kumovstvo: tyazheloe nasledie Chajki – vzglyad iznutri, 2020 [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.pasmi.ru/archive/256099> (data obrashcheniya: 28.01.2020).
4. Dve treti rossiyan zhdut korrupcionnyh skandalov i gromkih otstavok v 2020 godu, 2020 [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.pasmi.ru/archive/254937> (data obrashcheniya: 28.01.2020).