

УДК 347.963

**ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ****Е.В. ПИСКУНОВИЧ***(Полоцкий государственный университет)*

Профилактическая деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции рассмотрена в качестве самостоятельного направления деятельности органов прокуратуры. В процессе осуществления профилактики коррупционных правонарушений прокурорскими работниками реализуются меры общей и индивидуальной профилактики. Обосновывается целесообразность применения профилактических мер противодействия коррупции, реализация которых основана на взаимодействии органов прокуратуры с институтами гражданского общества.

Ключевые слова: профилактика, противодействие коррупции, прокуратура.

Введение. Важным направлением деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции является осуществление ими профилактической функции: предупреждение коррупции, выявление и устранение причин ее возникновения.

Основная часть. В отличие от прочих направлений деятельности профилактическая деятельность прокуратуры Республики Беларусь напрямую не урегулирована Законом Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» в качестве отдельного направления деятельности [1]. Профилактические полномочия прокурора закрепляются в иных нормативных правовых актах. Например, к их числу можно отнести Закон Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» от 4 января 2014 г. № 122-З [2], Указ Президента Республики Беларусь от 29.05.2007 г. № 244 «О криминалогической экспертизе» [3]. В юридической литературе указанный вид деятельности зачастую рассматривается как одно из направлений надзорной деятельности за исполнением законодательства, но не отдельная функция органов прокуратуры [4, с. 98].

Следует отметить, что профилактическая и надзорная деятельность органов прокуратуры взаимосвязаны между собой. Это подтверждается схожей организацией указанных видов деятельности, а также средствами прокурорского реагирования. Однако считаем обоснованным отнесение профилактической функции органов прокуратуры по противодействию коррупции к отдельному направлению их деятельности: коррупция представляет собой не только разновидность правонарушений, а является более сложным негативным явлением, проявляющимся не только в противоправном, но и ином социально-опасном поведении. В этой связи традиционных правовых средств прокурорского надзора не всегда достаточно, поэтому возникает необходимость в создании новых форм деятельности, направленных на недопущение и устранение коррупционных проявлений. Профилактическая деятельность осуществляется многими органами и учреждениями. Однако с учетом продолжительного опыта осуществления надзорной и координационной деятельности, включения деятельности прочих органов, осуществляющих профилактическую деятельность, в предмет прокурорского надзора, прокуратура представляет собой орган, способный осуществлять профилактику проявлениям коррупции в современных условиях [4, с. 98].

Согласно статье 6 Закона Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», а также статье 12 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» прокуратуре отведена координирующая роль в сфере профилактики правонарушений. Так, одним из способов организации профилактической деятельности является организация работы координационных совещаний на различных уровнях. В функции координационного совещания входит согласование региональных комплексных программ по профилактике правонарушений, а также контроль за реализацией предусмотренных профилактических мероприятий [2].

Отметим, что на сегодняшний день большое внимание уделяется вопросам правового воспитания населения. Обусловить это можно, прежде всего, тем, что «предназначение прокуратуры заключается не в наказании провинившихся, а в направлении их по пути следования нормам закона, предупреждении и предостережении» [5, с. 56]. Таким образом, можно говорить о наличии профилактического и воспитательного компонентов профилактического направления деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции.

В юридической литературе, а также в нормах законодательства, регулирующего порядок осуществления профилактической деятельности органами прокуратуры, выделяют два вида профилактики: общую и индивидуальную [2; 6, с. 39; 7, с. 49]. Представляется логичным рассмотрение задач и методов реализации каждого из видов профилактики применительно к сфере противодействия коррупции.

Согласно статье 1 Закона Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» общая профилактика коррупции и коррупционных правонарушений представляет собой «деятельность по выявлению причин правонарушений коррупционной направленности и условий, способствующих их совершению, и принятию мер по их устранению, воздействию на социальные процессы и явления в целях недопущения противоправного поведения граждан» [2].

Таким образом, при осуществлении общей профилактической деятельности коррупционным проявлением органами прокуратуры как субъектом профилактики осуществляется ряд следующих задач:

- выявление причин коррупционных правонарушений и условий, способствующих их совершению;
- принятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений;
- недопущение нарушений норм антикоррупционного законодательства, противоправного поведения граждан.

В рамках выделяемых задач можно определить два аспекта общей профилактики, о которых упоминалось ранее: непосредственно профилактический, который заключается в выявлении и устранении причин и условий совершения коррупционных правонарушений, и воспитательный, или профилактико-правовоспитательный, который заключается в недопущении противоправного поведения граждан мерами воспитательного воздействия.

Проанализировав положения Закона Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» [2], Закона Российской Федерации «О противодействии коррупции» [8], а также точки зрения ряда ученых по вопросам профилактической деятельности органов прокуратуры, можно выделить комплекс мер общей профилактики коррупционных правонарушений, которые направлены на решение задач непосредственно общей профилактики [8, с. 42; 9, с. 15; 10, с. 271].

Так, общими мерами профилактического характера, которые применяются органами прокуратуры, являются внесение представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, и вынесение предписаний об устранении нарушений антикоррупционного законодательства.

Одной из мер профилактической деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции является криминологическая экспертиза проектов нормативных правовых актов, которая проводится в целях обеспечения эффективности влияния нормативных правовых актов на предупреждение преступности в Республике Беларусь, подготовки обоснованных предложений по устранению выявленных в проектах правовых актов (правовых актах) недостатков, способствующих возникновению таких рисков, и формирования системного согласованного правового регулирования, исключающего возникновение рисков криминогенного характера [11].

Одним из направлений криминологической экспертизы, выделяемым в рамках юридической науки, является антикоррупционная криминологическая экспертиза [12, с. 269; 13, с. 49]. В Российской Федерации антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является отдельным направлением деятельности в сфере противодействия коррупции. Согласно статье 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ в качестве одного из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) признается сотрудничество государственных органов с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). [14]. Так, институты гражданского общества и граждане могут за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). По ее результатам выносятся заключения с указанными выявленными коррупциогенными факторами в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) и предложенными способами их устранения. Такое заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов [14].

Таким образом, в Российской Федерации определена процедура и порядок осуществления гражданами и организациями антикоррупционной криминологической экспертизы. В связи с этим полагаем возможным выделить в рамках криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов отдельного вида экспертизы – антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в Республике Беларусь как эффективного способа противодействия коррупции мерами общей профилактики. Порядок осуществления, принципы организации, задачи данной деятельности, а также субъектный состав должны быть определены либо в рамках отдельного нормативного правового акта, либо включены в Положение о порядке проведения криминологической эксперти-

зы, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь «О криминологической экспертизе». В качестве отдельных субъектов, обладающих правом проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), считаем целесообразным опделить институты гражданского общества, а также граждан Республики Беларусь.

Российский законодатель в качестве легальной профилактической меры в сфере противодействия коррупции в статье 6 Закона РФ «О противодействии коррупции» называет общественный контроль [8]. Необходимо отметить, что рядом белорусских ученых общественный контроль признается одним из действенных инструментов в сфере предупреждения коррупции [15, с. 7]. Это обусловлено тем, что предпринимателям и юридическим лицам зачастую намного проще обнаружить проблемы правового регулирования, недостатки управленческой и хозяйственной деятельности, которые могут приводить к возникновению коррупционно-рискованных ситуаций [15, с. 7].

Несмотря на то, что в Законе Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» для граждан Республики Беларусь, организаций, в том числе общественных объединений, предусмотрены определенные формы осуществления общественного контроля за деятельностью по борьбе с коррупцией [16], полагаем, что процедура реализации институтами гражданского общества права на осуществление общественного контроля не достаточно регламентирована. Недостаточность такой регламентации может привести к формализации участия граждан в решении вопросов предупреждения и борьбы с коррупцией.

Так, по нашему мнению, в закреплении на законодательном уровне нуждаются положения, которые касались бы критериев и процедуры отбора лиц, уполномоченных принимать участие в координационных совещаниях; уровня их знаний, опыта и продолжительности работы в определенной сфере. Указанные вопросы могут быть урегулированы в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь. К примеру, в Российской Федерации, которая заимствовала опыт Швеции, Финляндии и иных государств, принят Закон Российской Федерации «Об основах общественного контроля» от 4.07.2014 г. (далее – Закон РФ «Об основах общественного контроля»). В указанном нормативном правовом акте определены конкретные формы осуществления общественного контроля (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания), порядок их реализации, права и обязанности субъектов общественного контроля и т.д. [17]. Не исключено, что по мере развития института общественного контроля в государстве, в Республике Беларусь также будет принят аналогичный законодательный акт.

К мерам общей профилактики белорусским законодателем отнесено информирование о профилактических мероприятиях, освещение их результатов в государственных средствах массовой информации, в том числе распространяемых с использованием глобальной компьютерной сети Интернет, на официальных сайтах субъектов профилактики правонарушений [1]. Такая информационная открытость органов прокуратуры является одним из элементов транспарентности в деятельности государственных органов.

Недопущение нарушений норм антикоррупционного законодательства, противоправного поведения граждан достигается посредством воздействия органами прокуратуры на социальные процессы и явления, происходящие в обществе, в частности, на сознание граждан.

Как уже упоминалось, одним из аспектов профилактики является правовое воспитание населения (профилактико-правовоспитательная функция прокуратуры), или правовая пропаганда, т.е. распространение и разъяснение в обществе правовых воззрений, идей, знаний, относительно, воспитания в духе закона. Такую пропаганду осуществляют все правоохранительные органы, однако ведущая и координирующая роль отведена органам прокуратуры. Осуществляется она по двум направлениям: правовое обучение и правовое воспитание [18, с. 106].

Прокурорские работники уделяют большое внимание правовому антикоррупционному обучению руководителей, иных должностных лиц государственных органов, организаций, объединений. Правовое обучение и воспитание должностных лиц может проходить в форме разъяснения действующего антикоррупционного законодательства; участия в заседаниях коллегий различных ведомств, в оперативных совещаниях с дачей правовой оценки обсуждаемым вопросам; выступления с лекциями, сообщениями.

Несколько иное значение имеет антикоррупционное правовое воспитание граждан: формирование правового сознания у граждан, привитие навыков уважения к закону, что играет важную роль в укреплении законности.

В Законе РФ «О противодействии коррупции» в качестве одной из профилактических мер выступает «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению» [8]. Надо полагать, что непосредственно эта мера и отражает суть правового антикоррупционного воспитания граждан.

Прокурорские работники, основываясь на статистических данных, ситуациях из собственного опыта работы, иных данных, выступают с лекциями, беседами в трудовых коллективах, в учебных заведениях, по месту жительства граждан, в средствах массовой информации. Немаловажное значение имеет участие прокурора в судебном заседании при рассмотрении судами уголовных дел коррупционной направленности, где прокуроры поддерживают обвинение, выступая с обвинительной речью. Вся работа,

проводимая прокурорами в рамках осуществления право-воспитательной функции, отражается в графиках статистической отчетности [19, с. 106].

Правовое воспитание, или право-воспитательная функция как неотъемлемая составляющая профилактического направления деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции тесно связана с индивидуальной профилактикой. Индивидуальная профилактика коррупционных проявлений заключается в деятельности органов прокуратуры как субъекта профилактики по оказанию корректирующего воздействия на физическое лицо в целях недопущения совершения им коррупционных правонарушений [2]. Таким образом, главной задачей индивидуальной профилактики является оказание воздействия на конкретное лицо. Ее решение осуществляется посредством определенного комплекса мер, применяемого органами прокуратуры.

Ярким примером индивидуальной профилактической меры, используемой прокурорами в целях предупреждения коррупционных проявлений либо недопущения повторного совершения противоправного деяния, является вынесение официального предупреждения должностному лицу, иному гражданину [1; 2]. Официальное предупреждение объявляется лицу, и одновременно прокурорским работником проводится профилактическая беседа, в ходе которой лицу разъясняется общественная опасность подготовки и совершения коррупционных правонарушений, правовые последствия, наступающие в результате совершения коррупционного правонарушения.

Рядом ученых, наряду с общей и индивидуальной профилактикой коррупционных правонарушений, выделяется также специальная профилактика [6, с. 39]. В качестве меры специальной профилактики, например, Т. Л. Козлов выделяет прокурорский надзор за исполнением законов в сфере профилактики коррупции, позволяющий выявлять правонарушения коррупционной направленности, совершение которых выражается в нарушении норм, специально направленных на предупреждение коррупции. И здесь также проверяется соответствие закону правовых актов и наличие коррупциогенных факторов в них, но уже как частный случай конкретного проверяемого поднадзорного органа [6, с. 39].

Заключение. Профилактическая деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции является важным и самостоятельным направлением деятельности органов прокуратуры. Профилактическая функция прокуратуры заключается в выявлении причин и условий коррупционных правонарушений, а также в принятии мер по их устранению. Одной из главных задач, решаемой органами прокуратуры в рамках профилактической деятельности, является недопущение нарушений норм антикоррупционного законодательства и противоправного поведения граждан.

Профилактическая деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции осуществляется посредством использования органами прокуратуры арсенала мер общей и индивидуальной профилактики. Некоторые из исследованных профилактических мер еще не нашли должного закрепления в законодательстве Республики Беларусь, в связи с чем могут быть рассмотрены как эффективные механизмы противодействия коррупции в будущем.

ЛИТЕРАТУРА

1. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18 июля 2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
2. Об основах деятельности по профилактике правонарушений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2014 г. № 122-З // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
3. О криминологической экспертизе [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 29 мая 2007 г., № 244 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. № 49 // Консультант Плюс: Беларусь / Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
4. Воронин, О.В. О назначении координационной, профилактической и административно-юрисдикционной деятельности прокурора / О. В. Воронин // Уголовная юстиция – 2013. – № 1(1). – С. 96–99.
5. Еремина, Н.В. Самостоятельность прокуратуры в условиях принципа разделения властей / Н. В. Еремина // Право и политика. – 2008. – № 10. – С. 2360–2365.
6. Козлов, Т.Л. Прокурорская деятельность в системе мер профилактики коррупции / Т. Л. Козлов // Вестн. Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 1 (33). – С. 36–42.
7. Дзиконская, С.Г. Современное состояние криминологической экспертизы в России / С.Г. Дзиконская // Рос. следователь. – 2012. – № 23. – С. 48–50.
8. О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : Закон Российской Федерации от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ : в ред. Федерального Закона от 15.02.2016 г. // Консультант Плюс: Беларусь. / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
9. Астанин, В.В. Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции (результаты конкретно-социологического исследования) / В.В. Астанин, И.В. Стороженко, В.П. Санатин // Мониторинг правоприменения. – 2012. – № 4. – С. 12–24.

10. Федончук, М.В. Криминалистическая оценка проектов нормативных правовых актов (нормативных правовых актов) / М.В. Федончук // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2015. – № 8. – С. 269–275.
11. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению криминологической экспертизы проектов правовых актов (правовых актов) [Электронный ресурс] : приказ Генерального прокурора Респ. Беларусь, 13 дек. 2011 г., № 46 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
12. Федончук, М.В. Криминалистическая оценка проектов нормативных правовых актов (нормативных правовых актов) / М.В. Федончук // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2015. – № 8. – С. 269–275.
13. Дзиконская, С.Г. Современное состояние криминологической экспертизы в России / С.Г. Дзиконская // Рос. следователь. – 2012. – № 23. – С. 48–50.
14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : Федер. закон, 17 июля 2009 г., № 172-ФЗ // Консультант Плюс: Беларусь / Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
15. Конюк, А.В. Реализация органами прокуратуры координирующих и надзорных функций в области противодействия коррупции (состояние и пути совершенствования) / А.В. Конюк // Проблемы совершенствования правоохранительной деятельности в области противодействия преступности и коррупции : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 22 дек. 2011 г. / Ген. прокуратура Респ. Беларусь, НПЦ Ген. прокуратуры Респ. Беларусь ; редкол.: А. В. Конюк [и др.]. – Минск : БГУФК, 2012. – С. 4–8.
16. О борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
17. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 21 июля 2014 г., № 212-ФЗ // Консультант Плюс: Беларусь / Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
18. Воробьева, Е.И. Осуществление общественного контроля как неотъемлемая черта развитого гражданского общества / Е.И. Воробьева, М.М. Курячая // Проблемы современной юридической науки: актуальные вопросы : сб. научных трудов по итогам междунар. науч.-практ. конф., 10 нояб. 2015 г. – 2015. – № 2. – С. 28–29.
19. Конюк, А.В. В борьбе с коррупцией важна роль каждого / А.В. Конюк // Беларуская думка. – 2015. – № 3. – С. 3–9.

Поступила 24.08.2016

PREVENTIVE ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE ON COMBATING CORRUPTION

E. PISKUNOVICH

Preventive activities of prosecution bodies in fighting corruption are considered as the independent activities of the prosecutor's office. Prosecutors implement measures of general and individual prevention in the process of implementation of prevention of corruption offenses. It is substantiated the expediency of application of preventive measures against corruption, the implementation of which is based on the interaction of the prosecutor's office with civil society institutions.

Keywords: *prevention, anti-corruption, public prosecutor's office.*