

УДК 343.163

**ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ  
КАК СУБЪЕКТА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ****Е.В. ПИСКУНОВИЧ***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Е.Н. ЯРМОЦ)*

*Последовательно рассмотрены периоды становления и развития органов прокуратуры как субъекта противодействия коррупции. В рамках каждого из периодов выделены особенности деятельности органов прокуратуры в данной сфере. Сделан вывод о том, что с течением времени органы прокуратуры заняли место координирующего органа, и на сегодняшний день осуществляют деятельность по противодействию коррупции в различных формах.*

Вопросы борьбы с коррупцией являются ключевыми в политике любого государства. Последствия коррупционных проявлений затрудняют функционирование всех общественных и государственных механизмов, сдерживают экономическое развитие. Распространение этого феномена обусловлено высокой степенью его адаптации к социальной, политической и экономической действительности.

В Республике Беларусь в качестве субъекта, координирующего деятельность правоохранительных органов в борьбе с коррупцией, выступает прокуратура. Однако данное положение органов прокуратуры не всегда было таковым. Обращение к истокам противодействия коррупции позволит разобраться в вопросах: почему именно органы прокуратуры занимают место координатора, какими функциями наделалась прокуратура с течением времени, в чем принципиальное отличие этих полномочий от возложенных на прокуратуру сегодня.

Анализ памятников законодательства Беларуси – Статутов ВКЛ 1529, 1566 и 1588 гг. – позволяет сделать вывод о том, что уже в те времена общество уделяло внимание борьбе со злоупотреблениями власти. Подтверждением тому служат положения разделов 4 и 9 Статута ВКЛ 1588 г. К примеру, в статье 1 раздела 4 Статута ВКЛ 1588 г. закреплены обязательность присяги членов земского суда и вытекающие из нее требования «судить, не давая поблажки ни высоким, ни низким сословиям», «не учитывая ссору, дружбу, взятки» [18]. Также, в соответствии с артикулом 6 раздела 9 указанного Статута, устанавливался запрет на использование судьей служебного положения и получение взятки [18]. Однако следует отметить, что указанные выше требования вытекают из клятвы, которую давал судья. Таким образом, надо полагать, что борьба с коррупцией в рассматриваемый период осуществлялась в большей степени средствами морального воздействия на должностное лицо.

В России попытка системной борьбы с коррупцией впервые была предпринята Петром I, которым в 1711 г. была учреждена должность фискала. В обязанности фискала входило недопущение коррупционных проявлений в Российской империи, пресечение казнокрадства, взяточничества, злоупотребления властью [20, с. 45]. Как известно, фискальная служба являлась неким прообразом прокуратуры, поэтому, можно предположить, что с этого времени в России органы прокуратуры начали осуществление деятельности по противодействию коррупции.

Во Франции попытки борьбы с коррупцией предпринимались Наполеоном Бонапартом в начале XIX в. Наполеон, считая коррупцию врагом армии и государства, в целях профилактики казнокрадства и воровства запасов вооруженных сил регламентировал систему государственных запасов, что предотвращало сговоры между чиновником и поставщиком. Во Франции именно органы прокуратуры поддерживали соблюдение антикоррупционного законодательства [15, с. 160–161].

Таким образом, очевидно, что коррупция зародилась достаточно давно, и каждое государство в той или иной мере предпринимало попытки противодействия этому негативному явлению. Однако по мере распространения коррупции и проникновения ее в институты государственной власти, это явление стало представлять все большую угрозу. Как следствие, возникла необходимость возложения задачи противодействия коррупции на государственные органы. Целесообразным представляется рассмотрение деятельности органов прокуратуры в борьбе с коррупцией, что обосновано относительно независимым положением прокуратуры в системе государственных структур, многопрофильным характером ее правоохранительной деятельности.

Становление прокуратуры как субъекта борьбы с коррупцией в советское время проходило в несколько этапов. Так, можно выделить период формирования органов прокуратуры СССР, этапы реформирования прокуратуры, военный и послевоенный периоды до распада Советского Союза [16, с. 77].

Анализ законодательства 1922 г. свидетельствует о том, что на советские органы прокуратуры возлагались функции борьбы с преступностью [8, 9, 13]. В понятие «преступность» в советский период,

надо полагать, включались и преступления коррупционной направленности. Это обусловлено тем, что советской властью отрицались и замалчивались любые проявления коррупции.

Полномочия органов прокуратуры в рассматриваемый период вытекают из Положения о прокурорском надзоре 1922 г., утвержденного третьей сессией ЦИК Белорусской ССР; временных инструкций губернских прокуроров. Указанные полномочия связаны с осуществлением «надзора за соблюдением законов в интересах правильной постановки борьбы с преступностью» [8]. Также законодательно устанавливалась обязательность присутствия прокуроров на заседаниях губернских исполкомов, других учреждений по вопросам борьбы с преступностью. Целью проведения таких совещаний являлось объединение усилий правоохранительных органов в борьбе с преступностью и выработка эффективных мер в этой сфере. К примеру, 20 сентября 1922 г. под председательством первого витебского губернского прокурора проведено первое совещание, на котором были подняты вопросы борьбы с подпольной адвокатурой, детской преступностью, контрабандой, казнокрадством [17, с. 245]. Такие совещания, можно полагать, являются прообразом координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией, действующих в Республике Беларусь на сегодняшний день.

В связи с осуществлением функций по противодействию коррупции органы прокуратуры наделялись правом возбуждения уголовных дел при усмотрении в деяниях признаков преступлений коррупционной направленности. В Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. содержались составы коррупционных преступлений, таких как злоупотребление властью; получение, укрывательство, провокация взятки [19].

Формирование органов прокуратуры в период 1922 – 1933 гг. обусловлено вступлением в силу Положений о судеустройстве 1924 г., 1925 г., 1931 г [10–12]. В соответствии с положениями приведенных законодательных актов, на прокуратуру напрямую не возлагалось обязанностей по осуществлению координирующей функции в борьбе с преступностью и коррупцией. Однако вместе с тем в эти годы органы прокуратуры реализовывали данную функцию. Во-первых, содержание координирующей функции вытекало из сути указанных в положениях о судеустройстве БССР направлений деятельности прокуратуры. Во-вторых, в юридической литературе указывается, что в период 1926–1930 гг. в практике деятельности правоохранительных органов закрепились сложившиеся на местах формы координации: межведомственные совещания, выработка совместных циркулярных указаний местным органам, обмен информацией о состоянии деятельности правоохранительных органов и другие, что давало ощутимый результат в борьбе с преступностью.

В соответствии с Положением о прокуратуре СССР от 17 декабря 1933 г. прокуратура, отделившись от Верховного Суда СССР, стала самостоятельным органом. Ее основной задачей, закрепленной законодательно, стало «укрепление социалистической законности и охрана общественной собственности от покушения со стороны противообщественных элементов на всей территории СССР» [7].

Что касается деятельности органов прокуратуры в период Великой отечественной войны, в частности, деятельности по противодействию коррупции, то, очевидно, что этому вопросу большого внимания не уделялось. Первоочередной задачей органов прокуратуры являлся надзор за исполнением законодательства о поставках военной продукции и оказании помощи фронту, надзор за исполнением всеми гражданами и должностными лицами законов военного времени [14, с. 197]. Коррупция в тот период, вероятно, могла проявляться в подкупе чиновников за освобождение от службы в армии.

Дальнейшее упоминание органов прокуратуры как координатора в борьбе с преступностью и коррупцией содержится в приказе Генерального прокурора СССР от 30 июня 1962 г. № 53 «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов прокуратуры в борьбе с преступностью и нарушениями законности» [5]. В соответствии с положениями Приказа, на органы прокуратуры возложены полномочия по устранению разобщенности в деятельности суда, органов внутренних дел и прокуратуры по борьбе с преступностью [5]. Необходимо отметить, что прокурорские работники в этот период были наделены достаточно широким кругом полномочий, связанным с надзором за исполнением законов органами государственной власти и их должностными лицами. Полномочия касаются и пресечения возможных злоупотреблений властью должностными лицами.

С 1966 г. прослеживается тенденция к реализации органами прокуратуры координирующей функции по борьбе с преступностью и коррупцией. Так, в 1972 г. в Постановлении ЦК КПСС от 25 января 1972 г. определена руководящая роль прокуратуры в деятельности по противодействию преступности, в том числе, и коррупции [1, с. 22].

В принятой в 1977 г. Конституции СССР прокуратуре посвящена целая глава, содержащая положения об осуществлении органами прокуратуры надзора за точным и единообразным исполнением законов на всей территории СССР [2]. В 1979 г. был принят Закон СССР «О прокуратуре СССР», в котором некоторые положения можно соотнести с профилактикой коррупционных правонарушений. Так, например, на прокурорских работников возлагалась обязанность следить за деятельностью должностных лиц в рамках социалистической законности, принимать участие в заседаниях органов государственной власти и управления [3].

В конце 80-х – начале 90-х гг. деятельность по координации правоохранительных органов в борьбе с преступностью и коррупцией осуществляли временные комитеты по борьбе с преступностью. Следует отметить, что органы прокуратуры в этот период продолжали на своем уровне осуществлять координирующую функцию. Помимо этого необходимо принимать во внимание и тот факт, что в состав временных комитетов по борьбе с преступностью в обязательном порядке включались соответствующие прокуроры [21, с. 87].

В последующем, после распада Союза ССР, функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью была передана Межведомственной комиссии по борьбе с преступностью, коррупцией и наркоманией при Совете Безопасности Республики Беларусь как органу, координирующему работу министерств, государственных комитетов, других органов государственного управления. Однако в скором времени стало очевидно, что прокуратура способна наиболее полно осуществлять координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В связи с этим Законом Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. «О прокуратуре Республики Беларусь» на органы прокуратуры возложено полномочие по реализации координирующей функции [6].

Анализ Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. «О прокуратуре Республики Беларусь», Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. «О борьбе с коррупцией» и других нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность по борьбе с коррупцией в Республике Беларусь, позволяет сделать вывод о том, что в государстве создан достаточно эффективный механизм борьбы с коррупцией [4, 6]. Очевидно, что в Республике Беларусь именно органы прокуратуры являются основным субъектом борьбы с коррупцией.

Так, возможно выделение следующих форм деятельности органов прокуратуры в данной сфере:

- недопущение и устранение предпосылок появления коррупции;
- осуществление постоянного контроля, что сопровождается выявлением и пресечением возможных нарушений антикоррупционного законодательства.
- информационное обеспечение борьбы с коррупцией;
- оценка коррупционных рисков;
- активное вовлечение граждан, общественных организаций и трудовых коллективов в деятельность по противодействию коррупции;
- обеспечение научного сопровождения деятельности государственных органов по борьбе с коррупцией;
- образование комиссий, координационных советов и совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией, специальных информационно-аналитических и криминалистических центров;
- разграничение полномочий между государственными органами по противодействию коррупции.

Несмотря на существующий сегодня в Республике Беларусь достаточно эффективный механизм борьбы с коррупцией, необходимо учитывать то, что с течением времени любой механизм нуждается в обновлении. Поэтому следует искать новые пути совершенствования как антикоррупционного законодательства, так и способов и методов деятельности органов, осуществляющих борьбу с коррупцией.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Зеленский, В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности : учеб. пособие / В.С. Зеленский. – Харьков, 1978. – 119 с.
2. Конституция Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс] : Конституция СССР (принята на внеочеред. седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г.) // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 24.05.2016.
3. О прокуратуре СССР [Электронный ресурс] : Закон СССР, 30 ноября 1979 г. // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
4. О борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015 г., № 305-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
5. О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов прокуратуры в борьбе с преступностью и нарушениями законности [Электронный ресурс] : Приказ Генерального прокурора СССР, 30 июня 1962 г. // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
6. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.07.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
7. О прокуратуре СССР [Электронный ресурс] : Положение СССР, 17 дек. 1933 г. // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.

8. О прокурорском надзоре [Электронный ресурс] : Положение Рабоче-крестьян. правительства Социалист. Советской Респ. Белоруссии, 26 июня 1922 г. // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
9. О прокурорском надзоре [Электронный ресурс] : Постановление ВЦИК, 28 мая 1922 г. // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
10. О судоустройстве [Электронный ресурс] : Положение БССР, 15 июля 1924 г. // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
11. О судоустройстве [Электронный ресурс] : Положение БССР, 25 апреля 1931 г. // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
12. О судоустройстве [Электронный ресурс] : Положение БССР, 31 октября 1925 г. // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа : <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа : 17.08.2016.
13. Об общих задачах, возлагаемых на прокурора: Временная инструкция губернским прокурорам [Электронный ресурс] : Циркуляр № 67 НКЮ РСФСР, 1922 г. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
14. Павлов, В.С. Изменения в деятельности советской прокуратуры в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) / В.С. Павлов // Инновацион. наука. – 2015. – № 6. – С. 196–198.
15. Поляков, М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры / М.М. Поляков // Изв. Тул. гос. ун-та. Эконом. и юрид. науки. – 2013. – № 2. – Ч. II. – С. 160–171.
16. Поляков, М.М. Противодействие коррупции советскими органами прокуратуры в системе государственной власти / М.М. Поляков // Изв. Тул. гос. ун-та. Эконом. и юрид. науки. – 2013. – № 2. – Ч. II. – С. 76–86.
17. Сенько, А.С. Становление и развитие координирующей функции прокуратуры / А.С. Сенько // Проблемы укрепления законности и правопорядка. – 2009. – № 2. – С. 243–250.
18. Статут Вялікага Княства Літоўскага: Статут, 1588 г. [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 2016. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
19. Уголовный кодекс: Кодекс РСФСР, 26 мая 1922 г. [Электронный ресурс] // Законодательство СССР. Библ. норматив. правовых актов СССР. – 2016. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/>. – Дата доступа: 17.08.2016.
20. Чифальди, Д. Коррупция сквозь века: от Римской и Российской империй до наших дней / Д. Чифальди, Т.А. Югай // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 22 (307). – С. 39–52.
21. Шостак, М.А. Прокурорский надзор: ответы на экзаменац. вопр. / М.А. Шостак. – 3-е изд., перераб. – Минск : ТетраСистемс, 2012. – 288 с.