

УДК 347.963

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ И СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**Е.В. ПИСКУНОВИЧ***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Е.Н. ЯРМОЦ)*

Проанализированы терминологические и содержательные особенности формирования понятийного аппарата в сфере противодействия коррупции в государстве, а также внесены предложения, касающиеся устранения выявленных терминологических и содержательных неточностей. Определено содержание деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции.

Решение проблемы коррупции в государстве связано с перспективой экономического роста и защитой прав и законных интересов граждан. На органы прокуратуры Республики Беларусь возложены задачи обеспечения верховенства права, законности и правопорядка, защиты прав и законных интересов граждан и организаций, также общественных и государственных интересов [7]. Так, одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры на сегодняшний день является борьба с коррупцией и ее проявлениями в государстве.

Проанализировав толкование глагола «бороться», предложенное в Толковом словаре В. Даля, можно сделать вывод о том, что «бороться» является последовательным глаголом, т. е. бороться можно только то, что уже произошло. Термин же «противодействие» понимается как «действие, препятствующее другому действию» [1, с. 547].

Аналогичная дефиниция содержится и в Толковом словаре русского языка: «Противодействие – действие, препятствующее другому действию» [5, с. 601]. Однако данной формулировки недостаточно для того, чтобы определить смысловое наполнение термина «противодействие». В связи с этим, необходимо истолковать существительное «препятствие», как главную характеристику противодействия. Так, «препятствие» есть «нечто, задерживающее какое-либо действие, не допускающее его», а также «задерживающее развитие чего-либо» [5, с. 591]. Таким образом, можно выявить два аспекта в дефиниции «препятствие» – профилактический (задерживать, не допускать возникновения, проявления) и аспект, связанный непосредственно с борьбой (не допускать развития уже произошедшего). В этом же толковом словаре глагол «бороться» определен, как «стремиться уничтожить, искоренить что-либо» [5, с. 218], но не предотвратить, предупредить или задержать какие-либо действия или проявления. Следовательно, профилактический аспект в рамках дефиниции «бороться» отсутствует.

Таким образом, очевидно, что термин «противодействие» несколько шире дефиниции «борьба», поскольку борьба есть ответ на уже произошедшее явление (совершенное деяние), в то же самое время, противодействие может быть истолковано, и как действие по предупреждению (недопущению) чего-либо, и как реакция (ответ) на уже совершенное деяние. В Республике Беларусь к проблеме коррупции применяется подход, заключающийся преимущественно в борьбе с коррупцией. Это, в частности, подтверждается наименованием нового Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» (далее – Закон «О борьбе с коррупцией») [6].

Рядом авторов обосновывается целесообразность применения к проблеме коррупции дефиниции «противодействие», а не «борьба». К примеру, по мнению Б.А. Джумалиева, суть деятельности органов прокуратуры по отношению к коррупции состоит не в борьбе с этим явлением (поскольку окончательно победить его невозможно), а в противодействии, т.е. сдерживании его на объективно возможном уровне. К таким способам сдерживания коррупции автор относит предупреждение, предотвращение и пресечение коррупционных проявлений, осуществление надзорной деятельности, применение различных форм наказания и принуждения [2, с. 15]. Таким образом, автором обосновывается очевидность наличия функции противодействия, но не борьбы.

Отталкиваясь от представленных вариантов дефиниций «борьба» и «противодействие», можно сделать вывод о том, что термин «борьба» является составляющей термина «противодействие», поскольку связан с такими действиями, как уничтожение, искоренение уже произошедшего явления или действия. «Противодействие» же, дефиниция, включающая в себя более широкий комплекс мер и направлений деятельности, связанных с предупреждением, уничтожением, сдерживанием проявлений какого-либо феномена.

Таким образом, полагаем, что в отечественном законодательстве произошло отождествление понятий «противодействие коррупции» и «борьба с коррупцией». Считаем, что более приемлемым термином, характеризующим деятельность, связанную с решением проблемы коррупционных проявлений в государстве, является термин «противодействие». В связи с этим представляется обоснованным изме-

нение наименования Закона «О борьбе с коррупцией» на Закон Республики Беларусь «О противодействии коррупции».

Следующим шагом в процессе формирования понятийного аппарата в сфере противодействия коррупции является определение содержания деятельности по противодействию коррупции. Выявление указанного содержательного компонента необходимо для последующего определения направлений деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции.

В Законе Российской Федерации «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (далее Закон РФ «О противодействии коррупции») содержится дефиниция понятия «противодействие коррупции». Под противодействием коррупции понимается «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений» [4].

Таким образом, российским законодателем определены три направления деятельности уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции:

- профилактика коррупции;
- борьба с коррупцией;
- деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Опираясь на выделяемые в Российской Федерации направления деятельности по противодействию коррупции, с целью обоснования выдвинутого тезиса о корректности применения в отечественном законодательстве дефиниции «противодействие коррупции», представляется возможным определение направлений деятельности в сфере противодействия коррупции в Республике Беларусь.

Прежде чем приступить к определению содержательного аспекта деятельности по противодействию коррупции, необходимо отметить, какими органами в Республике Беларусь осуществляется деятельность, направленная на решение проблемы коррупции в государстве. По смыслу статьи 6 Закона «О борьбе с коррупцией», деятельность по противодействию коррупции в Республике Беларусь осуществляется органами прокуратуры, органами внутренних дел и органами государственной безопасности [6]. Субъекты борьбы с коррупцией решают стоящие перед ними задачи самостоятельно, а также во взаимодействии между собой, с иными государственными органами и организациями, при содействии граждан Республики Беларусь, общественных организаций и средств массовой информации. Каждый из субъектов наделен кругом полномочий в сфере противодействия коррупции.

Профилактика коррупции, обозначенная российским законодателем в качестве одного из направлений деятельности, заключается в предупреждении коррупции, выявлении и устранении ее причин [4]. С этим положением можно согласиться, поскольку профилактическая деятельность осуществляется всеми, без исключения, субъектами борьбы с коррупцией, и заключается именно в предупреждении этого феномена, выявлении и устранении причин его возникновения средствами и методами, которыми наделен каждый из субъектов профилактики.

Борьба с коррупцией, согласно статье 1 Закона РФ «О противодействии коррупции», представляет собой комплекс мер по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений [4]. Применимо к нормам белорусского антикоррупционного законодательства, с этим положением однозначно нельзя согласиться, поскольку «предупреждение» является элементом профилактики, то есть относится к отдельному направлению деятельности по противодействию коррупции. Дефиниция «коррупции», данная в статье 1 Закона «О борьбе с коррупцией», является категорией, которая включает в себя перечень правонарушений коррупционной направленности, и не содержит разделения на феномен коррупции и коррупционное правонарушение, т. е. является общим явлением. Таким образом, в рамках выделения второго направления деятельности в сфере противодействия коррупции, представляется возможным, что деятельность по борьбе с коррупцией необходимо обозначить, как комплекс мер по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений. В связи с этим отсутствует необходимость в дублировании функции по предупреждению коррупции, приведенной в рамках первого (профилактического) направления. Деятельность по противодействию коррупции по данному направлению (борьба с коррупцией), в большей степени, осуществляется органами прокуратуры, органами внутренних дел и органами государственной безопасности, как правоохранительными органами. Иные государственные органы и организации, общественные организации, граждане и средства массовой информации в деле борьбы с коррупцией содействуют правоохранительным органам, и выполняют вспомогательные функции по выявлению, расследованию и раскрытию коррупционных правонарушений.

Третьим направлением деятельности по противодействию коррупции российским законодателем называется деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений и иных проявлений коррупции. Функции по реализации данного направления возложены на различные государственные органы и организации. Очевидно, что такое направление деятельности по своему характеру, является праввосстановительным.

Таким образом, определив субъектный состав, и, выделив основные направления деятельности уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции, можно предложить авторский вариант дефиниции «противодействие коррупции». Противодействие коррупции есть деятельность, осуществляемая органами прокуратуры, органами внутренних дел и органами государственной безопасности самостоятельно, а также во взаимодействии между собой, с иными государственными органами и организациями, при содействии граждан Республики Беларусь, общественных организаций и средств массовой информации:

- по предупреждению коррупции, выявлению и устранению причин коррупции (профилактическая деятельность);
- по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (деятельность по борьбе с коррупцией);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений (праввосстановительная деятельность).

В соответствии со статьей 6 Закона «О борьбе с коррупцией», прокуратура является одним из субъектов борьбы с коррупцией [6]. Прокуратура при осуществлении деятельности по противодействию коррупции пользуется практически теми же средствами, которые применяются и в других сферах правового регулирования. Однако, учитывая специфику деятельности органов прокуратуры, высокую степень латентности коррупционных правонарушений, а также заинтересованность сторон этих правонарушений, существует необходимость особого порядка организации деятельности в данной сфере [3, с. 11-12].

Так, по аналогии с выделением направлений деятельности по противодействию коррупции в Республике Беларусь, представляется возможным обозначение направлений деятельности по противодействию коррупции применительно к органам прокуратуры.

Особый статус органов прокуратуры в вопросе противодействия коррупции определен в статье 7 Закона «О борьбе с коррупцией». Согласно положениям указанной статьи, Генеральная прокуратура Республики Беларусь является государственным органом, ответственным за борьбу с коррупцией [6]. В соответствии со статьей 12 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон «О прокуратуре»), органы прокуратуры координируют правоохранительную деятельность органов внутренних дел, органов государственной безопасности, других государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией [7].

Таким образом, прокуратура является основным и координирующим субъектом противодействия коррупции, следовательно, осуществляет координационную функцию в данной сфере. Координирующую роль прокуратуры можно обозначить в качестве одного из направлений ее деятельности.

Следующим направлением деятельности по противодействию коррупции является профилактическое, которое заключается в предупреждении коррупции, выявлении и устранении ее причин. Данное направление является общим для всех субъектов противодействия коррупции.

Еще одним направлением деятельности, выделенным ранее в рамках дефиниции «противодействие коррупции», является деятельность субъектов противодействия коррупции по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (деятельность по борьбе с коррупцией). Однако, учитывая специфику деятельности органов прокуратуры, в частности, связанную с осуществлением надзорной деятельности, представляется целесообразным разделить данное направление деятельности на два: надзорную деятельность и деятельность по борьбе с коррупцией. Деятельность по выявлению, предупреждению и пресечению коррупционных проявлений (надзорная деятельность) заключается в проведении прокурорскими работниками проверок соблюдения норм антикоррупционного законодательства. В рамках надзорной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры, неотъемлемым является и профилактический аспект, поэтому в рамках данного направления и сохранена функция «предупреждения».

Деятельность по борьбе с коррупцией органами прокуратуры осуществляется путем выявления, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений. В статье 4 Закона «О прокуратуре» закреплено полномочие органов прокуратуры по проведению предварительного следствия, в частности, это касается и предварительного следствия по делам о коррупционных преступлениях. Осуществляя борьбу с коррупцией, прокурор также участвует в рассмотрении судами гражданских дел, дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности, поддерживает государственное обвинение по уголовным делам, участвует в административном процессе [7].

Последним направлением деятельности по противодействию коррупции является деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений и иных проявлений коррупции, или, так называемая, право-восстановительная деятельность. Полномочие по осуществлению органами прокуратуры данного вида деятельности закреплено в статье 14 Закона «О прокуратуре», и заключается в принятии прокурорским работником мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, и привлечении нарушителей к установленной законодательными актами ответственности [7].

Таким образом, отталкиваясь от терминов «противодействие» и «борьба», истолкованных выше, дефиниции «противодействие коррупции», данной российским законодателем, а также авторской дефиниции «противодействие коррупции», и, опираясь на нормы антикоррупционного законодательства Республики Беларусь, можно предложить авторский вариант определения «деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции». Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции есть комплекс полномочий и предоставленного прокурорским работникам права:

- по координации деятельности правоохранительных органов, иных государственных органов и организаций, общественных организаций, граждан и средств массовой информации в сфере противодействия коррупции (координационная деятельность);
- по предупреждению коррупции, выявлению и устранению причин ее возникновения (профилактическая деятельность);
- по выявлению, предупреждению и пресечению коррупционных правонарушений (надзорная деятельность);
- по выявлению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (деятельность по борьбе с коррупцией);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений и иных проявлений коррупции (право-восстановительная деятельность).

Очевидно, что работа по указанным направлениям деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции не реализуется изолированно друг от друга, а ведется в тесном взаимодействии мер каждого из направлений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Даль, В.И. Толковый словарь русского языка / В.И. Даль, Ю.А. Медведев ; под общ. ред. Ю.А. Медведева. – М. : Астрель, 2006. – 815 с.
2. Джумалиев, Б.А. Организационно-правовые основы деятельности органов прокуратуры Кыргызской Республики по противодействию коррупции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Б.А. Джумалиев ; Кыргызская гос. юрид. акад. – Бишкек, 2015. – 27 с.
3. Калита, И.А. Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / И.А. Калита ; Моск. гуманитар. ун-т. – М., 2013. – 218 л.
4. О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : Закон Рос. Федерации, 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ : в ред. Федерального Закона от 15.02.2016 г. // КонсультантПлюс : Беларусь./ ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
5. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова ; под общ. ред. Н.Ю. Шведовой. – М. : Рус. язык, 1985. – 797 с.
6. 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.
7. 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 Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.