

УДК 347.963

**О НЕКОТОРЫХ ПУТЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ****Е.В. ПИСКУНОВИЧ***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Е.Н. ЯРМОЦ)*

Рассмотрены некоторые пути совершенствования деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции. В большей степени выработанные предложения касаются регламентации порядка взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества в рамках реализации антикоррупционной политики государства.

На сегодняшний день к основным потенциальным либо реально существующим угрозам национальной безопасности, в соответствии с пунктом 27 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь (далее – Концепция национальной безопасности), отнесены рост преступных и иных противоправных посягательств против личности и собственности, а также коррупционные проявления. В связи с этим, согласно пункту 9 указанной Концепции, в числе главных национальных интересов Республики Беларусь в политической сфере признается эффективное противодействие коррупции [10].

Из положений пунктов 9, 27, 66 Концепции национальной безопасности можно сделать вывод о том, что реализация поставленной задачи по противодействию коррупции должна осуществляться на основе консолидации усилий и ресурсов государства, а также институтов гражданского общества и граждан [10].

Противодействие коррупции осуществляется посредством деятельности государственных органов. Координатором в этой сфере в Республике Беларусь являются органы прокуратуры. В соответствии со статьей 45 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» (далее – Закон о борьбе с коррупцией), надзор за точным и единообразным исполнением законов в сфере борьбы с коррупцией осуществляется органами прокуратуры [5].

Участие граждан в управлении делами общества и государства является конституционным правом, которое может быть реализовано ими как непосредственно, так и через свободно избранных представителей [4]. В соответствии со статьей 37 Конституции Республики Беларусь, участие граждан обеспечивается путем проведения референдумов, обсуждения проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами [4]. Полагаем, что к числу таких способов может быть отнесено осуществление общественного контроля гражданами Республики Беларусь.

Так, в соответствии со статьей 46 Закона о борьбе с коррупцией, противодействие коррупции гражданами Республики Беларусь, организациями, в том числе общественными объединениями может осуществляться в форме общественного контроля [5]. Думается, что законодателем подчеркивается значимость и эффективность функционирования в государстве такого института, как общественный контроль, равно как и реализация органами прокуратуры надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, поскольку положения, регулирующие надзорную деятельность органов прокуратуры и положения, регламентирующие участие общества в решении вопросов государственного уровня, сосредоточены в одной главе.

Необходимость взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции подчеркивается в международных документах. Так, в Конвенции Организации Объединенных Наций «Против коррупции» (заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г.) [3] (деле – Конвенция ООН «Против коррупции»), участницей которой с 2004 г. является Республика Беларусь [7], этому аспекту посвящена статья 13. В соответствии с указанной статьей, «каждое государство-участник принимает надлежащие меры <...> для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции <...>» [3].

Механизмы участия общества в сфере противодействия коррупции в Конвенции ООН «Против коррупции» рекомендовано реализовывать путем: усиления прозрачности и содействия вовлечению населения в процессы принятия решений; обеспечения населению эффективного доступа к информации; проведения мероприятий по информированию населения <...>, а также осуществление программ публичного образования <...>; поощрения и защиты свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции [3].

В целом, под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного управления и самоуправления, государственных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих, в соответствии с законодательством, отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [1; с. 28].

В целях усиления прозрачности и содействия вовлечению населения в процессы принятия решений белорусский законодатель в статье 46 Закона о борьбе с коррупцией определил субъектов общественного контроля и формы осуществления общественного контроля в Республике Беларусь. К субъектам общественного контроля в сфере борьбы с коррупцией отнесены граждане Республики Беларусь, организации, в том числе и общественные объединения. Деятельность указанных групп субъектов осуществляется в форме участия в разработке и общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией, также в форме участия в деятельности созданных в государственных органах и организациях комиссий по противодействию коррупции. Возможны и иные формы участия, предусмотренные законодательными актами. В отдельную группу субъектов общественного контроля выделяются представители общественных объединений, для которых, помимо приведенных выше, предусмотрены дополнительные формы участия. К ним относятся проведение общественной экспертизы нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией, участие в заседаниях коллегий государственных органов, участие в проведении социологических опросов по вопросам противодействия коррупции [5, 13, с. 48–49].

Необходимо отметить, что, несмотря на предусмотренную возможность граждан принимать участие в решении государственных и общественных вопросов посредством осуществления ими общественного контроля, институт общественного контроля в Республике Беларусь еще не достаточно развит. Во многом это связано с недостатками системы правового регулирования отношений, связанных с организацией и проведением общественного контроля. Так, на сегодняшний день в законодательстве не определено понятие общественного контроля, не закреплены его основные принципы, формы и методы. Нормативное правовое регулирование общественного контроля носит фрагментарный характер, в связи с чем, механизмы его осуществления зачастую не достигают поставленной цели [15, с. 56].

Как показывает практика, предусмотренное в статье 46 Закона о борьбе с коррупцией правомочие участия представителей общественных объединений в заседаниях координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией является формальным, зачастую представители гражданского общества не присутствуют на таких совещаниях. По справедливому замечанию М. В. Шедия, такой формализм их участия во многом связан с формализованным отбором тех лиц, которые допускаются к участию в деятельности по противодействию коррупции по различным признакам, в том числе, по критерию лояльности к государственным институтам, отдельным государственным структурам; формальной фиксацией позиции представителей общественности по вопросам противодействия коррупции без реального учета их мнения; отсутствием информирования населения о принятых мерах по тем фактам, которые были выявлены представителями институтов гражданского общества; недостаточной компетентностью отдельных представителей институтов гражданского общества [16, с. 128].

Очевидно, что во многом такой формализм связан с недостаточной прописанной процедурой порядка функционирования института общественного контроля в законодательстве Республики Беларусь. 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, в которых институт общественного контроля развит и функционирует уже давно, 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 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 [9]. Не исключено, что с течением времени, по мере развития института общественного контроля в государстве, в Республике Беларусь также будет принят аналогичный законодательный акт.

Еще одной формой осуществления общественного контроля в Республике Беларусь, в соответствии со статьей 46 Закона «О борьбе с коррупцией», является проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией. Проведение криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь возложено на государственное учреждение «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной

прокуратуры Республики Беларусь», согласно положениям Указа Президента Республики Беларусь от 29.05.2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе» [6]. Криминологическая экспертиза проектов нормативных правовых актов признается достаточно эффективным профилактическим механизмом в сфере противодействия коррупции.

Криминологическая экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов проводится в целях обеспечения эффективности влияния нормативных правовых актов на предупреждение преступности в Республике Беларусь. Криминологическая экспертиза проводится также в целях подготовки обоснованных предложений по устранению выявленных в проектах правовых актов (правовых актах) недостатков, способствующих возникновению таких рисков, и формирования системно согласованного правового регулирования, исключающего возникновение рисков криминогенного характера [11].

Одним из направлений криминологической экспертизы, выделяемым в рамках юридической науки, является антикоррупционная криминологическая экспертиза [14, с. 269; 2, 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). [8]. Так, институты гражданского общества и граждане могут за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). По итогам проведения экспертизы гражданами выносятся заключение с указанными выявленными коррупционными 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 коррупционных факторов [8].

Таким образом, видим, что в Российской Федерации определена процедура и порядок осуществления гражданами и организациями одной из форм общественного контроля. В связи с этим, полагаем возможным выделение 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 профилактическими мерами. 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 экспертизы, 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, определить институты гражданского общества, а также граждан Республики Беларусь.

В целях регламентации участия общества в решении государственных вопросов и закрепления на должном законодательном уровне порядка функционирования института общественного контроля в Республике Беларусь, руководствуясь пунктами 9, 27, 66 Концепции национальной безопасности, положениями статьи 37 Конституции Республики Беларусь, также положениями главы 7 Закона «О борьбе с коррупцией», считаем необходимым и возможным дополнение статьи 4 Закона «О борьбе с коррупцией» принципом сотрудничества государства с институтами гражданского общества и гражданами.

Готовность общества принимать участие в решении государственных вопросов, в частности, вопросов противодействия коррупции, подтверждается тем, что граждане, участвовавшие в обсуждении проекта Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией», которое проводилось в августе 2014 г. по поручению Президента Республики Беларусь, выразили мнение о том, что инструментами в борьбе с коррупцией могут являться активное гражданское участие и эффективный общественный контроль. При этом граждане отмечали, что первопричиной коррупции является недостаточно высокий моральный уровень общества в целом и чиновников, в частности. Поэтому одних запретительных и карательных мер недостаточно, основным инструментом профилактики коррупции должна стать идеология. Предлагалось последовательно двигаться к тому, чтобы антикоррупционная работа строилась на использовании мер упреждения, формировании отношения к коррупции как к безнравственному поведению, создании атмосферы нетерпимости к проявлениям коррупции, обеспечении «невыгодности» коррупционного поведе-

ния с учетом неотвратимости наказания, активизации проведения информационной работы с населением [12].

Таким образом, очевидно, что общество готово взаимодействовать с органами государственной власти и управления, осуществляя деятельность по противодействию коррупционным проявлениям. Наиболее важным, представляется, такое взаимодействие граждан именно с органами прокуратуры, как субъектом координации деятельности в сфере противодействия коррупции.

ЛИТЕРАТУРА

1. 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. науч. тр. по итогам междунар. науч.-практ. конф., 10 нояб. 2015 г. – 2015. – № 2. – С. 28–29.
2. Дзиковская, С.Г. Современное состояние криминологической экспертизы в России / С.Г. Дзиковская // Рос. следователь. – 2012. – № 23. – С. 48–50.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций «Против коррупции» (Заключена в Нью-Йорке 31.10.2003 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : Беларусь. / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.
5. 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.
6. 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 // КонсультантПлюс : Беларусь / Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
7. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 25 нояб. 2004 г., № 344-3 : в ред. от 20.06.2008 г. // КонсультантПлюс : Беларусь / Технология-Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
8. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : Федеральный закон, 17 июля 2009 г., № 172-ФЗ // КонсультантПлюс : Беларусь / Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
9. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон, 21 июля 2014 г., № 212-ФЗ // КонсультантПлюс : Беларусь / ТехнологияПроф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
10. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г., № 49 // КонсультантПлюс : Беларусь / Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
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. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа : <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа : 20.04.2016.
13. Пискунович, Е.В. Общественный контроль в сфере борьбы с коррупцией / Е.В. Пискунович // Научные стремления : молодежный сб. науч. ст. – 2016. – № 16. – С. 48–50.
14. Федончук, М.В. Криминологическая оценка проектов нормативных правовых актов (нормативных правовых актов) / М.В. Федончук // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2015. – № 8. – С. 269–275.
15. Хомич, В.М. Противодействие коррупции: конспект лекций / В.М. Хомич. – Минск : Амалфея, 2015. – 170 с.
16. Шедий, М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции / М.В. Шедий // Среднерус. вестн. обществ. наук. – 2014. – № 2. – С. 123–130.