

УДК 343

Л.О. Шерайзина

ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА БОРЬБУ С КОРРУПЦИЕЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В настоящее время для борьбы с коррупцией создана серьезная законодательная база. На прокуратуру возложена особая функция – координация деятельности всех государственных органов по борьбе с коррупцией и преступностью. Несмотря на то, что ни одному государству не удалось полностью искоренить коррупцию, основная задача стоит в создании препятствий ее распространению. В настоящей статье рассматриваются этапы формирования системы мер по борьбе с коррупцией в Республике Беларусь, место органов прокуратуры в данной системе, представлена практика прокурорского надзора, статистические данные и обзоры прокуратуры Брестской области и Генеральной прокуратуры Республики Беларусь.

Введение

«Важнейшими направлениями повышения авторитета власти считаю, во-первых, борьбу с коррупцией. Она будет вестись беспощадно, пока это зло имеет место в нашей стране», – отметил Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко в Послании белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь от 23 апреля 2009 года [1]. Однако следует отметить, что ни одному государству не удалось полностью искоренить коррупцию. В любых проявлениях она опасна для человека, общества и государства. Выполнимыми задачами являются создание препятствий для ее распространения во всех сферах общественной жизни и минимизация негативных последствий коррупционных проявлений. В литературе по этому вопросу в последние годы имеется ряд публикаций (А.И. Лукашов, А.М. Клим, В.В. Лосев, В.М. Хомич, И. Бранчель, Н.А. Бабий, О. Благаренко, С. Иванов, Э.А. Саркисова). Создана достаточно серьезная законодательная база с учетом мирового опыта. Изучение, обобщение и анализ материалов уголовных дел, практики прокурорского надзора, статистических данных и обзоров прокуратуры Брестской области и Генеральной прокуратуры Республики Беларусь свидетельствуют о высокой степени общественной опасности современной коррупции с учетом ее высокой латентности и причиняемого материального ущерба.

Борьба с коррупцией в Республике Беларусь начала проводиться с обретением государственного суверенитета. Первым ее этапом можно условно обозначить период с 15 июня 1993 года (принятие Закона Республики Беларусь «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией» от 15 июня 1993 года № 2399-XII) по 2 октября 2002 года (утверждение Указом Президента Республики Беларусь от 2 октября 2002 года № 500 Государственной программы по усилению борьбы с коррупцией на 2002–2006 годы). Существенным шагом в этот период стало принятие Закона Республики Беларусь «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией» от 26 июня 1997 года № 47-З. Данный закон определил создание специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью и коррупцией при прокуратуре Республики Беларусь. Однако Государственным координирующим органом по борьбе с организованной преступностью и коррупцией являлась Межведомственная комиссия по борьбе с преступностью и наркоманией при Совете Безопасности Республики Беларусь [2].

Научный руководитель – В.В. Лосев, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина

Несмотря на определенную стабилизацию криминогенной обстановки в Республике Беларусь, наблюдается тенденция к увеличению коррупционных правонарушений. Высокая степень их латентности не позволяет на основании статистических данных правоохранительных органов дать объективную оценку распространенности коррупции, злоупотреблений властью или служебными полномочиями и их превышений, легализации доходов, полученных незаконным путем. Принимаемые уголовно-правовые, административные и профилактические меры остаются малоэффективными.

В 2001 году в республике выявлено 4 106 преступлений, связанных с коррупцией, в числе которых 971 – взяточничество, 119 – злоупотребление властью, 2 031 – хищения путем злоупотребления служебными полномочиями [3].

Второй этап охватил период действия Государственной программы по усилению борьбы с коррупцией на 2002–2006 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 2 октября 2002 года № 500. В ней определены основные сферы распространения коррупции: социальная защита, образование и здравоохранение, контрольно-разрешительная система, правоохранительные и налоговые органы, организации промышленного и агропромышленного комплексов [3].

В этот период принят Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006 года № 165-З, который возложил на прокуратуру основную роль по координации деятельности всех правоохранительных органов в области противодействия коррупции. Органы прокуратуры совместно с другими государственными органами ведут объективную работу по противодействию коррупции и повышению эффективности прокурорского надзора за соблюдением законодательства в этой сфере правоохранительной деятельности.

Как отмечал начальник управления по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Генеральной прокуратуры Республики Беларусь В.И. Морозов, «реализация мероприятий Государственной программы позволила применить системный подход к решению имеющихся проблем в этой сфере, повысить результативность деятельности правоохранительных органов. Принятые на основе Программы меры дали возможность эффективно противодействовать росту коррупционной преступности, значительно усовершенствовать антикоррупционную направленность законодательства, определить основные направления и формы общесоциального и специального предупреждения коррупционных проявлений» [4, с. 30].

В период 2002–2006 годов на фоне общего роста преступности в Республике Беларусь (в 2002 году было зарегистрировано 135 133 преступления, в 2006 году – 191 468) количество ежегодно регистрируемых коррупционных преступлений начиная с 2003 года постоянно снижалось и в 2006 году составило 3 387, что на 37,6 % ниже показателя 2002 года (5 426 преступлений). Такая тенденция является следствием, с одной стороны, активизации борьбы с коррупцией, в том числе усиления государственного контроля за распределением и использованием государственного имущества, а с другой – повышения уровня латентности коррупционных преступлений.

В структуре преступности, связанной с коррупцией, за рассматриваемый период также произошли некоторые изменения. Если в первые годы указанного периода основную долю коррупционных преступлений составляли хищения путем злоупотребления служебными полномочиями (статья 210 Уголовного кодекса Республики Беларусь), то уже в 2006 году таких преступлений было зарегистрировано 887, что более чем в два раза меньше по сравнению с 2002 годом (2 165 преступлений). В свою очередь, доминирующую позицию стало занимать взяточничество (статьи 430, 431, 432 Уголовного кодекса Республики Беларусь). Так, в 2006 году зарегистрировано 1 045 случаев взяточничества, что составляет 30,8 % от общего количества коррупционных преступле-

ний (хотя и здесь также наблюдается снижение количества случаев взяток по сравнению с 2002 годом на 15,7 %).

Рассматриваемый период характеризуется существенным увеличением количества злоупотреблений властью или служебными полномочиями (статья 424 Уголовного кодекса Республики Беларусь). По сравнению с 2002 годом в 2006 году таких преступлений было зарегистрировано на 43,5 % больше [5].

Третий этап охватывает период действия Государственной программы по борьбе с коррупцией на 2007–2010 годы, которая была утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 7 мая 2007 года № 220. В данной программе также отмечается, что борьба с коррупцией должна носить системный, комплексный характер, охватывая все сегменты общественной жизни, в первую очередь – систему государственного управления и экономику. Она не может быть ограничена лишь мерами уголовно-правового характера, поскольку проявления коррупции характеризуются не только преступными деяниями.

Объектом прокурорского надзора остается организация деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций по проведению профилактической работы, направленной на искоренение причин и условий, способствующих проявлениям коррупции. По данным прокуратуры Брестской области, в республике в 2007 году зарегистрировано 3 084 коррупционных преступления, в 2008 году – 2 735, в 2009 году – 3 366, в 2010 году – 3 637. Для сравнения в 2010 году в Брестской области совершено 346 коррупционных преступлений, в Витебской области – 482, в Гомельской области – 791, в Гродненской области – 490, в Минской области – 423, в городе Минске – 598, в Могилевской области – 422 [6; 7].

В рассматриваемый период доминирующим остается взяточничество. По данным ИАЦ УВД Брестского облисполкома, в 2007 году совершено 1 066 преступлений, а в 2008 году – 996 [7]. По данным прокуратуры Брестской области, в 2009 году – 1 136, в 2010 году – 1 323 преступления. Особое внимание необходимо уделять таким преступлениям, как служебный подлог и хищение путем злоупотребления служебными полномочиями. На территории Брестской области в 2010 году зарегистрировано 86 служебных подлогов и 84 хищения. Данные показатели уменьшились по сравнению с 2009 годом (для сравнения зарегистрировано: служебный подлог – 100 преступлений, хищение путем злоупотребления служебными полномочиями – 101). По всем районам Брестской области, за исключением Ганцевичского и Лунинецкого, в 2010 году отмечается снижение уровня коррупционных преступлений [6].

Четвертый этап охватывает период с 2010 по 2012 годы. Он является плавным переходом на значительно новый, отвечающий степени развития информационных технологий уровень борьбы с коррупцией. Государственная программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 годы, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 23 сентября 2010 года № 485, обязывает органы прокуратуры продолжать регулярное проведение антикоррупционных проверок в органах государственного управления и в учреждениях, которые позволяют не только выявить отдельные факты коррупции, но и принять меры по их недопущению в дальнейшем. Потенциал прокурорских проверок достаточно высок. Необходимо тщательно изучать состояние контрольно-ревизионной работы в проверяемых организациях, следить за соблюдением порядка закупок товаров, работ и услуг на тендерной основе. Должное внимание следует уделять материалам ревизий, актам инвентаризации, иной хозяйственной и служебной документации, взаимодействию с правоохранительными, контролирующими и другими государственными органами в целях выявления актов коррупции. Непосредственно по результатам антикоррупционных проверок органами прокуратуры Брестской области в 2010 году возбуждено 8 уголовных дел (в 2009 году – 23). По итогам

55 антикоррупционных проверок в 2010 году направлено 48 представлений, 26 предписаний, 4 протеста, объявлено 54 официальных предупреждения. В 2009 году данные показатели составили 47 представлений, 25 предписаний, 1 протест, 51 официальное предупреждение по итогам 81 проведенной проверки. По актам прокурорского надзора за нарушение требований законодательства, направленного на борьбу с коррупцией, к дисциплинарной ответственности привлечено 180 лиц, к административной – 39, к материальной – 35 физических лиц на сумму 49,2 млн. рублей. Наибольшее количество проверок в 2010 году было проведено прокуратурами Брестской области (6), Столинского района (4), города Пинска (4), города Барановичи (4), Ленинского района города Бреста (4) [6].

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 17 декабря 2007 года № 644 создан постоянно действующий орган по координации правоохранительной деятельности государственных органов – координационное совещание. В Республике Беларусь действуют республиканское координационное совещание, координационные совещания в областях и г. Минске, координационные совещания в районах, районах в городах, городах, координационные совещания в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях, государственных органах, в которых предусмотрена воинская служба, и на транспорте. Председателями координационных совещаний являются Генеральный прокурор Республики Беларусь и нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур [7]. Координационные совещания являются постоянно действующими межведомственными органами и проводятся не реже одного раза в полугодие. Целями данных совещаний являются определение стратегии и тактики деятельности по борьбе с преступностью и коррупцией с учетом криминогенной ситуации; выработка согласованных мероприятий по своевременному предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию правонарушений, обеспечение выполнения этих мероприятий; содействие проведению научных исследований в сфере правового, криминологического и криминалистического обеспечения борьбы с преступностью и коррупцией, внедрению их результатов в правоохранительную деятельность государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, и в деятельность по борьбе с преступностью и коррупцией государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью и коррупцией.

На одном из координационных совещаний прокурор Ленинского района города Бреста ознакомил присутствующих с криминогенной ситуацией на территории Ленинского района города Бреста, отметив низкое качество проводимых проверок в органах внутренних дел, помимо службы БЭП. Работа по выявлению коррупционных проявлений иными подразделениями, в том числе уголовным розыском и участковыми инспекторами, не проводится, что свидетельствует об их неучастии в борьбе с коррупцией. Прокурор указал, что в 2010 году имели место упущения при осуществлении прокурорского надзора за возбуждением уголовных дел коррупционной направленности, а также недостатки в ведомственном контроле за исполнением законодательства о борьбе с коррупцией при проведении проверок по заявлениям и сообщениям о преступлениях и при расследовании уголовных дел указанной категории. «Свидетельством этому является прекращение в 2010 году четырех уголовных дел, возбужденных по материалам ОБЭП ОВД Администрации Ленинского района города Бреста по статье 210 Уголовного кодекса Республики Беларусь за отсутствием состава преступления» [8]. На совещании было обращено внимание на необходимость концентрации усилий по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных преступлений в отраслях промышленности, на транспорте, в строительстве, в образовании, здравоохранении, жилищно-коммунальном хозяйстве, хищений и нецелевого использования бюджетных средств,

а также в сфере арендных, земельных отношений, государственных закупок, при приватизации и отчуждении государственной собственности. При этом нужно ориентироваться на выявление наиболее опасных видов коррупционных проявлений: взяточничества, хищений и злоупотреблений служебными полномочиями, сотрудничать с УКГБ и УДФР, обмениваться информацией и проведении совместных проверок. В заключение прокурором были выделены основные проблемы, в том числе недостаточная подготовленность сотрудников ОБЭП, слабая оперативная работа, отсутствие мониторинга, а также комплексного подхода по борьбе с коррупцией администрацией района и правоохранительными органами отраслей народного хозяйства, социальной сферы на предмет коррупции, решение которых повысит эффективность работы по выявлению и предупреждению коррупционных правонарушений.

Особого внимания заслуживают мероприятия по регулярному освещению в средствах массовой информации деятельности правоохранительных и контролирующих органов, выступления в трудовых коллективах, встречи с заместителями руководителей предприятий и организаций по идеологической работе в целях создания атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях и систематическое информирование общественности о государственной антикоррупционной политике, в том числе о фактах привлечения к ответственности лиц, совершивших коррупционные преступления. Примером могут служить семинары, проводимые прокуратурой Ленинского района города Бреста, на тему «Формы и методы работы по профилактике коррупционных проявлений в трудовых коллективах».

Наиболее острой проблемой, стоящей перед органами прокуратуры, остается исполнение требований законодательства о возмещении ущерба, причиненного коррупционными преступлениями. В этой связи субъектам борьбы с коррупцией необходимо ориентироваться на безусловный розыск похищенных ценностей, а также имущества, на которое может быть обращено взыскание в возмещение причиненного вреда или конфискация имущества в доход государства. В 2010 году только в сфере торговли совершено 597 преступлений коррупционной направленности, материальный ущерб от которых составил более 6,4 млрд. рублей. В 2011 году наблюдается тенденция к уменьшению количества выявляемых в системе Белкоопсоюза преступлений указанной категории. По данным Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, за 7 месяцев зарегистрировано 31 преступление, что на 47 преступлений меньше по сравнению с таким же периодом 2010 года. В общей структуре регистрируемых преступлений продолжают преобладать хищения путем злоупотребления служебными полномочиями. Факт хищения денежных средств в сумме более 1,7 млн. рублей в период 2004–2006 годов заведующей магазином Оршанского райпо был выявлен только в 2011 году [10].

Работа Генеральной прокуратуры Республики Беларусь по вопросам борьбы с коррупцией проводится в тесной взаимосвязи с общественными организациями. В 2008 году для использования потенциала общественности при Генеральной прокуратуре создан Общественный совет по противодействию коррупции (далее – Общественный совет), в который включены Республиканская ассоциация промышленности «БелАПП», Федерация профсоюзов Беларуси, ОО «Белорусское общество защиты потребителей», ОО «Минский столичный союз предпринимателей и работодателей», ОО «Белорусский республиканский союз молодежи», Национальная академия наук Беларуси, Академия управления при Президенте Республики Беларусь и др.

В настоящее время Генеральной прокуратурой Республики Беларусь рассматриваются предложения РОО «Белорусская научно-промышленная ассоциация» о совершенствовании правового регулирования вопросов арендных отношений, приватизации, лицензирования, сертификации товаров. Поддержано предложение о сотрудничестве в рамках государственно-частного партнерства, развития конструктивного диалога

бизнеса и власти для формирования нормальной экономической среды и минимизации коррупционных рисков в сфере предпринимательства. В сентябре 2011 года планируется очередное заседание Общественного совета по противодействию коррупции, на котором будут рассмотрены вопросы возникновения коррупционных рисков в новых экономических условиях функционирования единого таможенного пространства России, Казахстана и Беларуси [11].

Значительным шагом в борьбе с коррупцией станет создание Следственного комитета с 1 января 2012 года, который будет находиться в подчинении Президента Республики Беларусь. На совещании по совершенствованию системы органов предварительного расследования, проведенном 2 августа 2011 года Президентом Республики Беларусь, Генеральный прокурор Г.А. Василевич обратил внимание на необходимость усиления прокурорского надзора при создании новой мощной структуры и избавлении ее от бюрократизма [12].

Заключение

В развитии организационно-практических мер и законодательства Республики Беларусь по борьбе с коррупцией можно выделить четыре этапа, каждый из которых определяет место органов прокуратуры в системе мер преодоления коррупции. Если на первоначальном этапе создавались специальные подразделения, формулировались принципы борьбы с ней, определялись направления деятельности, то на втором этапе прослеживается системный подход к решению имеющихся проблем в этой сфере, что позволило повысить результативность деятельности правоохранительных органов. Третий этап имеет комплексный характер и охватывая все сегменты общественной жизни, в первую очередь систему государственного управления и экономику. Четвертый этап является переходным. В нем законодатель не только уделяет внимание устранению последствий коррупционных правонарушений, выявлению экономических и политических причин данного социального явления, но и предусматривает мероприятия психологического характера для должностных лиц, а также населения Республики Беларусь.

Представляется, что пятый этап станет решающим для формирования новых подходов к борьбе с коррупцией. Здесь необходимо учесть стремительное внедрение информационных технологий во все сферы жизни общества. Повышение интерактивности официальных сайтов Президента Республики Беларусь, Национального собрания, Совета Министров, министерств и ведомств, облисполкомов и других органов, наделение электронных сообщений статусом официальных, введение электронного голосования, перевод административных процедур в режим онлайн обеспечат прозрачность работы государственных органов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному Собранию Республики Беларусь «Благополучие родной земли – дело всех и каждого»: Послание Президента Респ. Беларусь, 23 апр. 2009 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

2. О мерах по борьбе с организованной преступностью и коррупцией : Закон Респ. Беларусь, 26 июня 1997 г., № 47-3 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

3. Об утверждении Государственной программы по усилению борьбы с коррупцией на 2002 – 2006 годы : Указ Президента Респ. Беларусь, 2 окт. 2002 г., № 500 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

4. Морозов, В. О Государственной программе по борьбе с коррупцией / В. Морозов // Юстыцыя Беларусі. – 2007. – № 5. – С. 30–31.

5. Об утверждении Государственной программы по борьбе с коррупцией на 2007–2010 годы : Указ Президента Респ. Беларусь, 7 мая 2007 г., № 220 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

6. Основные сведения о регистрации коррупционных преступлений за 2009–2010 годы прокуратуры Брестской области.

7. Сведения о преступлениях коррупционной направленности за 2007–2008 годы Управления внутренних дел Брестского облисполкома.

8. Об утверждении положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией : Указ Президента Респ. Беларусь, 17 дек. 2007 г., № 644 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

9. Материалы координационных совещаний за 2010 год / Прокуратура Ленинского района города Бреста.

10. Генеральной прокуратурой председателю правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ внесено представление об устранении нарушений законодательства о борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] / Офиц. сайт Ген. прокуратуры Респ. Беларусь. – Минск, 2011. – Режим доступа: <http://prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=10143>. – Дата доступа: 03.09.2011.

11. Генеральная прокуратура и общественные объединения – против коррупции [Электронный ресурс] / Офиц. сайт Ген. прокуратуры Респ. Беларусь. – Минск, 2011. – Режим доступа: <http://prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=39492#doc>. – Дата доступа: 03.09.2011.

12. Александр Лукашенко провел совещание системы органов предварительного расследования [Электронный ресурс] / Офиц. Интернет-портал Президента Респ. Беларусь. – Минск, 2011. – Режим доступа: <http://president.gov.by/press125041.html>. – Дата доступа: 03.09.2011.

Sheraizina L.O. Prosecutor's Office in the System of Measures Aimed at Anti-Corruption Drive: Problems and Prospects

At present a serious legal basis is created for anti-corruption drive. The Prosecutor's Office has a special function to coordinate all the government bodies in the anti-corruption and anti-crime drive. Despite the fact that no one state managed to extirpate corruption, the main task is to create obstacles to its spread. The article considers the formation stages of measure systems of the anti-corruption drive in the Republic of Belarus and the role of the prosecution in this system, the practice of the Directorate of Public Prosecutions, statistics and the reviews of Brest regional Prosecutor's office and the General Prosecutor of the Republic of Belarus are presented.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 22.09.2011