

Хлус А.М. Роль прокуратуры в борьбе с коррупцией и коррупционными правонарушениями / Судебно-правовая политика на современном этапе: проблемы, тенденции и перспективы: результаты, проблемы и тенденции: Материалы III Междунар. науч.-практ. конф.(30 ноября 2017 г.) / отв.ред. Б. Б. Сулейманов ; Верховный суд Республики Дагестан; РАН, Саратовский филиал ин-та государства и права; Научно-образовательный центр «Юридическая техника как средство правовой политики»; ВГУЮ (РПА Минюста России), Северо-Кавказский (г. Махачкала) институт. — Москва, 2018. 268 с. С. 86-96. (статья) ISBN 978-5-00094-566-7

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И КОРРУПЦИОННЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ

А. М. Хлус

Органы прокуратуры занимают особое положение в системе правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией в Республике Беларусь. Одной из ключевых задач органов прокуратуры является осуществление от имени государства надзора за точным и единообразным исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции.

Законы Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее - Закон о прокуратуре)¹ и «О борьбе с коррупцией»² (далее - Закон о борьбе с коррупцией), Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее УПК), регулируют деятельность прокуратуры в сфере противодействия коррупции и наделяют ее специальными полномочиями в данной сфере.

В структуре органов прокуратуры действуют специальные подразделения по борьбе с коррупцией и организованной преступностью. К ним относятся: управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, а также отделы по борьбе с коррупцией и организованной преступностью прокуратур областей и города Минска.

Генеральная прокуратура Республики Беларусь и подчинённые ей прокуратуры осуществляют противодействие коррупции по следующим направлениям.

1. Органы прокуратуры координируют деятельность государственных органов по противодействию коррупции. Ключевой формой в деятельности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, является проведение координационных совещаний. Координационное совещание - это межведомственный орган, занимающийся координацией правоохранительной деятельности государственных органов,

¹ О прокуратуре Республики Беларусь: закон Республики Беларусь, от 08.05.2007 № 220-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2017.

² О борьбе с коррупцией: закон Республики Беларусь, от 15.07.2015 № 305-3// Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2017.

осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией. В Республике Беларусь действует трехзвенная система координационных совещаний: республиканское, областные и г. Минске, совещания в районах, районах в городах и в городах.

Организационные основы и направления деятельности координационного совещания по борьбе с коррупцией определяются Положением о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 17.12.2007 № 644³.

Координирующая роль прокуратуры по противодействию коррупции осуществляется путем:

- определения стратегии и тактики борьбы с коррупцией;
- выработки согласованных мероприятий по своевременному предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию коррупционных правонарушений и правонарушений, создающих условия для коррупции;
- оценки эффективности правоохранительной деятельности в сфере борьбы с коррупцией;
- оказания содействия проведению научных исследований в сфере правового, криминологического и криминалистического обеспечения борьбы с коррупцией;
- дачи письменных указаний по вопросам организации борьбы с коррупцией. Указания адресуются государственным органам, уполномоченным осуществлять борьбу с коррупцией, и являются правовым средством, позволяющим прокурорам организовать их деятельность, нацелить уполномоченные государственные органы на актуальные проблемы борьбы с преступностью и коррупцией, указать пробелы в работе, рационально распределять и использовать их возможности⁴;
- заслушивания отчетов руководителей государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией. Отчеты могут заслушиваться публично как на координационном совещании, так и представляться непосредственно прокурору, осуществляющему координирующую функцию;
- представления в установленном порядке Президенту Республики Беларусь, Совету Министров Республики Беларусь, Национальному собранию Республики Беларусь, местным представительным, исполнительным и распорядительным органам информацию о состоянии борьбы с преступностью и коррупцией, и вносит предложения о мерах по борьбе с преступностью и коррупцией. Президенту Республики Беларусь, в Совет Министров Республики Беларусь, Национальное собрание Республики

³ Об утверждении Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией: указ Президента Республики Беларусь, от 17.12.2007 № 644, в редакции от 23.02.2015 N 95// Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2017.

⁴ Комментарий к Закону "О прокуратуре Республики Беларусь" / Л.Г. Букато [и др.]; под общ. ред. А.В. Конюка. – Минск, 2017.

Беларусь информация представляется прокурорами систематически либо по их требованию. В местные представительные, исполнительные и распорядительные органы информация представляется в порядке и сроки, установленные приказами Генерального прокурора Республики Беларусь;

- истребования необходимой информации. Информация должна быть истребована с учетом требований законодательства, ограничивающих доступ прокуроров к отдельным видам сведений (государственные секреты, банковская тайна и т.д.);

- информирования общественности о состоянии борьбы с преступностью и коррупцией через средства массовой информации. Информирование осуществляется прокурорами или иными прокурорскими работниками в соответствии с порядком, установленным приказами Генерального прокурора Республики Беларусь.

2. Генеральная прокуратура Республики Беларусь осуществляет информационное обеспечение борьбы с коррупцией. С этой целью осуществляется сбор, хранение, анализ и обобщение информации о фактах, свидетельствующих о коррупции. В Генеральной прокуратуре Республики Беларусь ведутся единые банки данных о состоянии борьбы с коррупцией. Они формируются на основании информации, представляемой правоохранительными органами, осуществляющими противодействие коррупции.

3. Органы прокуратуры осуществляют надзорные функции в сфере противодействия коррупции. С помощью осуществления прокурорского надзора выявляются и предупреждаются коррупционные преступления, а также ставится вопрос о привлечении виновных лиц к соответствующему виду ответственности.

Законом о прокуратуре определен перечень полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законодательства в сфере борьбы с коррупцией. Прокурор при выявлении нарушений законодательства о борьбе с коррупцией вправе применить следующие меры реагирования:

- даёт письменные указания, обязательные для исполнения правоохранительными органами, осуществляющими противодействие коррупции;

- опротестовывает правовые акты и решения (действия) республиканских органов государственного управления;

- выносит постановление об освобождении лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию, в связи с совершением правонарушения коррупционной направленности;

- вносит представления, предписания и официальные предупреждения, обязательные для исполнения соответствующими государственными органами;

- выносит постановления о возбуждении дисциплинарного производства или о привлечении к материальной ответственности;

- выносит постановление о возбуждении уголовного дела.

Органы прокуратуры осуществляют противодействие коррупции путем осуществления надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства и законов при осуществлении

оперативно-розыскной деятельности по материалам о коррупционных преступлениях. Статья 34 УПК подробно регулирует деятельность прокурора при осуществлении уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в суде по уголовным делам о коррупционных преступлениях.

4. Органы прокуратуры занимаются нормотворческой деятельностью в сфере противодействия коррупции и совершенствуют практику применения законодательств в данной сфере. Согласно статье 13 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Республики Беларусь и подчиненные ему прокуроры наделены правом инициировать нормотворческий процесс. Однако Генеральная прокуратура не только инициирует, но и сама часто разрабатывает проекты нормативных правовых актов. Например, Генеральной прокуратурой подготовлен проект Закона Республики Беларусь "О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам уголовной ответственности и оперативно-розыскной деятельности", которым предусматривалось внесение изменений и дополнений в Общую и Особенную части Уголовного кодекса, Уголовно-процессуальный кодекс и Закон Республики Беларусь "Об оперативно-розыскной деятельности". Этот закон вступил в силу 4 августа 2009 года.

Помимо надзорной деятельности прокуроры занимаются процессуальной деятельностью. Данный вид прокурорской деятельности осуществляется путем поддержания государственного обвинения в суде, а также путем возбуждения уголовных дел о коррупционных преступлениях.

Стоит отметить, что коррупционные правонарушения высоко латентны. Коррупция является серьезной угрозой национальной безопасности. Опасность коррупции заключается в ее разрушительном воздействии на органы государственной власти. Деятельность коррумпированных государственных чиновников всегда ориентирована на сохранение и поддержание различного рода личных и узкокорпоративных интересов, а не на обеспечение эффективного развития экономики государства. Это приводит к уменьшению уровня доходов государства и к подрыву доверия граждан к органам государственной власти.

По нашему мнению в системе органов прокуратуры необходимо сформировать специализированные прокуратуры по борьбе с коррупцией.

Основным направлением деятельности специализированных прокуратур должна быть борьба с коррупцией во всех ее проявлениях. В этих целях необходимо было бы осуществлять тщательный надзор за реализацией законодательства о борьбе с коррупцией, а также надзор за сферами, которые подвергнуты высоким коррупционным рискам и в которых совершается наибольшее количество коррупционных преступлений.

Создание специализированных прокуратур по борьбе с коррупцией способствовало бы систематизации и упорядочению всех полномочий в сфере борьбы с коррупцией, которыми наделена прокуратура на основе различных правовых актов. С помощью средств прокурорского реагирования более эффективно и своевременно можно предупреждать коррупционные преступления и привлекать к юридической ответственности виновных лиц.

В виду того, что деятельность прокуратуры в сфере противодействия коррупции регулирует множество правовых актов, было бы рационально в Законе о прокуратуре поместить специальную главу под названием «Надзор за исполнением законодательства о борьбе с коррупцией». В этой главе следует определить специальные полномочия прокурора по надзору за соблюдением законодательства о противодействии коррупции.

Было бы целесообразно организовать взаимодействие органов прокуратуры и общественных институтов, которые занимаются изучением проблемы коррупции.

Взаимодействие могло бы происходить, например, при подготовке методических рекомендаций по вопросам реализации законодательства о противодействии коррупции и предоставлении прокуратуре научных исследований освещающих сферы государственного управления, наиболее подверженные коррупции. Осуществляя такое взаимодействие, прокуратура получала бы большое количество полезной информации, использование которой могло бы принести значительную пользу в сфере борьбы с коррупцией⁵.

Одним из основных факторов, влияющих на уровень коррупции, является состояние национального законодательства. Органы прокуратуры - основные субъекты, осуществляющие антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Но поскольку работники органов прокуратуры не обладают специальными знаниями в проведении антикоррупционной экспертизы, то ее проведение должно быть возложено на экономистов, специалистов в области финансов, банковского дела, налогообложения, хозяйственных отношений, т.е. на тех, кто по роду своей деятельности лучше знает механизмы движения материальных и денежных потоков. Эти специалисты могли бы работать в подразделениях органов прокуратуры.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о широком объеме координационных и надзорных полномочий возложенных на прокуратуру по осуществлению ею деятельности по противодействию коррупции.

Но этим не должна ограничиваться деятельность прокуратуры по противодействию коррупции. Следует обратить внимание и на возможности организационно-методической деятельности прокуратуры в борьбе с коррупционными преступлениями.

Дело в том, что результативные разработки криминалистической науки нередко не находят своего должного применения в практической деятельности.

Опрос группы следователей, проходивших курсы повышения квалификации в Государственном комитете судебных экспертиз Республики Беларусь, позволил автору данной публикации сделать вывод, что большинство следователей не используют в своей практической деятельности такое тактическое средство как тактическая операция. Одни из

⁵ Костенников М.В. Прокуратура и противодействие коррупции / М. В. Костенников // Российская юстиция. – 2013, №8. С. 38.

респондентов утверждали, что не сталкивались в своей практике с необходимостью проведения тактической операции. Другие и вовсе с трудом вспомнили о наличии этого тактического средства и имели о нем не совсем четкое представление. А третьи обратили внимание на отсутствие упоминания о тактической операции в уголовно-процессуальном кодексе Республики Беларусь (далее УПК), что, по их мнению, не обязывает использовать ее на практике. Несколько следователей посчитали, что такое тактическое средство прерогатива органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (далее ОРД). Такое отношение следователей к тактической операции не вызывает оптимизма с позиции рассмотрения вопроса о повышении эффективности их деятельности по раскрытию и расследованию преступлений и, в частности, коррупционной направленности.

Какую организационную роль может сыграть прокуратура в осуществлении тактической операции? Пониманию этого должно предшествовать представление о понятии, значении, содержании и условиях осуществления тактической операции.

Анализируя предложенное А.В. Дуловым определение понятию «тактическая операция»⁶ можно выделить ряд положений, раскрывающих ее специфическую сущность.

Во-первых, тактическая операция представляет собой совокупность различных по своему содержанию действий и мероприятий: следственных, оперативных, организационных и др.

Во-вторых, действия и мероприятия разрабатываются и проводятся в процессе расследования. Данное положение является ключевым в понимании тактической операции. Игнорирование этого обстоятельства приводит к стиранию грани между тактической операцией и оперативно-тактической операцией, которая проводится исключительно в рамках ОРД.

В-третьих, тактическая операция проводится по единому плану под руководством следователя, что обосновывается процессуальным характером данного тактического средства.

В-четвертых, тактическая операция обеспечивает решение такой задачи расследования, которая не может быть решена посредством производства отдельных следственных действий. При проведении тактической операции можно решать не одну, а несколько взаимосвязанных тактических задач. Так, при проведении тактической операции по задержанию взяточника с поличным основная задача состоит в фиксации получения должностным лицом предмета взятки. Ее решение способствует одновременному решению иных задач. Во-первых, обеспечивается раскрытие преступления, чему способствует проводимый, посредством осуществления различных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий (далее ОРМ), поиск и сбор доказательств. Во-вторых, изобличается виновный. В процессе реализации тактической операции осуществляется такой сбор доказательств,

⁶ Дулов А.В. Тактические операции при расследовании преступлений / А.В. Дулов // Минск: Университетское, 1979. С. 44.

совокупность которых лишает обвиняемого возможности их опровергнуть и заявить ходатайства по поводу их проверки.

На основе рассмотренных положений мы представляем тактическую операцию как комплекс следственных и проверочных действий, оперативно-розыскных и организационно-технических мероприятий, осуществляемых на основании общего плана, под единым руководством следователя, направленных на решение таких задач расследования, которые, с учетом сложившейся по уголовному делу следственной ситуации, не могут быть решены в результате проведения отдельных следственных и иных действий⁷.

Какие возможности имеются для реализации тактической операции на практике и как фактически действуют сотрудники правоохранительных органов? Чтобы ответить на эти вопросы рассмотрим конкретную ситуацию на примере раскрытия и расследования взяточничества.

Взяточничество является самым распространенным коррупционным преступлением. На первоначальном этапе его раскрытия и расследования часто складывается следственная ситуация, когда гражданин сообщает о вымогательстве у него взятки. В этой следственной ситуации целесообразно проведение тактической операции по задержанию вымогателя взятки с поличным. Вот здесь мы видим возможность реализации организующей функции прокуратуры.

В указанной следственной ситуации возможно развитие двух вариантов действий. В первом варианте после возбуждения уголовного дела следователь может осуществить тактическую операцию по задержанию взяточника с поличным. Но в силу недостатка первоначальной информации (это является оправдательным обстоятельством нерешительности) следователь не решается возбуждать дело. В связи с этим, деятельность сотрудников правоохранительных органов, как правило, развивается по иному варианту. В начале проводится оперативный опрос с целью проверки заявления гражданина, в ходе которого выясняются обстоятельства, связанные с совершением преступления. В результате осуществляемой оперативной проверки могут быть проведены и иные виды ОРМ.

Полученные в ходе оперативной проверки материалы ОРД, согласно ст. 49 Закона Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее Закон об ОРД), являются основанием для возбуждения уголовного дела. Но уголовное дело снова не возбуждается, а проводится оперативный эксперимент.

По-нашему мнению проведение оперативного эксперимента при таких обстоятельствах является неверным решением, потому что здесь отсутствует, как предусмотрено ст. 34 Закона об ОРД, «вовлечение гражданина в созданную обстановку». Событие развивается своим чередом и оперативным работникам нет надобности что-либо создавать. Следовательно, возможно проведение задержания по основаниям, предусмотренным ст. 108 УПК.

⁷ Хлус А.М. Криминалистика: курс интенсив. подгот. / А.М. Хлус // Минск: ТетраСистемс, 2008. С. 112.

При наличии заявления гражданина о вымогательстве у него взятки необходимо проводить не оперативный эксперимент, материалы которого без их легализации в уголовный процесс, не имеют доказательственного значения, а осуществлять тактическую операцию «задержание взяточника с поличным». Но здесь имеется процессуальная проблема. Реализовать тактическую операцию в полном объеме можно только после возбуждения уголовного дела. Решение этой проблемы нам видится двумя способами.

Первый способ не связан с какими-либо изменениями в уголовно-процессуальном законодательстве. Для возбуждения уголовного дела необходимы повод и основания. Поводом для возбуждения уголовного дела в рассматриваемой следственной ситуации является заявление гражданина (ст. 166 УПК). Основаниями для возбуждения уголовного дела являются достаточные данные, указывающие на признаки преступления (ст. 167 УПК). Основанием для возбуждения уголовного дела также могут являться материалы ОРД (ст. 49 Закона об ОРД). Чаще всего данные, указывающие на признаки преступления, содержатся в заявлении гражданина. Но практика раскрытия взяточничества не идет по пути признания данных, содержащихся в заявлении гражданина, как информации о признаках совершаемого или совершенного преступления. Здесь кроется наиболее важная проблема, решение которой будет способствовать эффективному проведению тактической операции и, соответственно, задержанию с поличным. Ее решение, по-нашему мнению, возможно следующим образом. Заявление гражданина о вымогательстве у него взятки следует рассматривать не только как повод для возбуждения уголовного дела, но и как информационное сообщение, указывающее на признаки преступления. Такой подход к рассмотрению заявления гражданина должен основываться на максимально подробной информации, содержащейся в объяснениях гражданина в форме опроса, который может провести следователь. В ходе опроса детально выясняется все обстоятельства, имеющие отношение к преступлению.

Временной интервал до момента передачи предмета взятки позволяет проверить заявление гражданина посредством проведения ОРМ. Проверка сообщения о взяточничестве должна вестись с максимальной осторожностью. Преступник(-и) не должен(-ы) узнать о проверке. В противном случае будут уничтожены улики причастности к совершению преступления, а потенциальные свидетели склонены к даче ложных показаний⁸.

На основе проведенного анализа информации, полученной в результате проведенного опроса и иных проверочных действий, принимается решение (оно может быть принято прокурором) о возбуждении уголовного дела и проведении тактической операции по задержанию взяточполучателя с поличным.

Возбуждение уголовного дела служит процессуальным основанием для моделирования и планирования тактической операции, а также подготовки к

⁸ Хлус А.М. Теоретические и практические аспекты задержания взяточника с поличным / А.М. Хлус // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 3. С. 212.

задержанию с поличным. Это позволяет проводить следственные действия, осуществление которых возможно только после возбуждения уголовного дела.

Второй путь решения обозначенной проблемы связан с внесением изменений, причем существенных, в УПК. Дело в том, что «началом производства по уголовному делу должна служить не процессуальная норма о возбуждении уголовного дела, а заявление, сообщение о преступлении и, соответственно уголовно-процессуальные нормы о возбуждении уголовного дела из УПК должны быть исключены»⁹. За исключение стадии возбуждения уголовного дела высказываются и белорусские ученые¹⁰. Представляется такой путь в решении обозначенной проблемы наиболее оптимальным.

Подводя итог выше изложенному, отметим ключевую роль прокуратуры в противодействии коррупции и борьбе с коррупционными преступлениями.

Список литературы

1. Гаврилов Б.Я. Влияние стадии возбуждения уголовного дела на эффективность расследования / Б.Я. Гаврилов // Организационно-методические проблемы расследования: материалы Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. В.Д. Зеленский. – Краснодар: КубГАУ, 2016. – 180 с.
2. Данилевич А.А. К вопросу о начале уголовного процесса / А.А. Данилевич, В.И. Самарин // Современные проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., 29 марта 2013 года. – Краснодар: КубГАУ, 2013. С. 276-283.
3. Дулов А.В. Тактические операции при расследовании преступлений / А.В. Дулов // Минск: Университетское, 1979. – 144 с.
4. Комментарий к Закону "О прокуратуре Республики Беларусь" / Л.Г. Букато [и др.]; под общ. ред. А.В. Конюка. – Минск, 2017.
5. Костенников М.В. Прокуратура и противодействие коррупции / М. В. Костенников // Российская юстиция. – 2013, №8. С. 35-39.
6. О борьбе с коррупцией: закон Республики Беларусь, от 15.07.2015 № 305-3// Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2017.
7. Об утверждении Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией: указ Президента Республики Беларусь, от 17.12.2007 № 644, в редакции от 23.02.2015 N 95// Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО

⁹ Гаврилов Б.Я. Влияние стадии возбуждения уголовного дела на эффективность расследования / Б.Я. Гаврилов // Организационно-методические проблемы расследования: материалы Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. В.Д. Зеленский. – Краснодар: КубГАУ, 2016. С. 30.

¹⁰ Данилевич А.А. К вопросу о начале уголовного процесса / А.А. Данилевич, В.И. Самарин // Современные проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., 29 марта 2013 года. – Краснодар: КубГАУ, 2013. С. 282.

«ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2017.

8. О прокуратуре Республики Беларусь: закон Республики Беларусь, от 08.05.2007 № 220-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2017.

9. Хлус А.М. Криминалистика: курс интенсив. подгот. / А.М. Хлус // Минск: ТетраСистемс, 2008. – 256 с.

10. Хлус А.М. Теоретические и практические аспекты задержания взяточника с поличным / А.М. Хлус // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 3. С. 206-217.