

Устранение причин и условий, способствующих коррупции – первостепенная задача государственных органов

(Доклад на республиканской научно-практической конференции, проходившей в Минске 11 декабря 2009 года). (Проблемы совершенствования деятельности правоохранительных, контролирующих и иных государственных органов, связанной с выявлением, предупреждением и пресечением коррупционных правонарушений. Материалы научно-практической конференции (Минск, 11 декабря 2009 года). – Минск: Генеральная прокуратура Республики Беларусь. 2010. – С. 5-14).

Отечественный и зарубежный опыт убеждает: борьба с коррупцией, в центре которой – коррупционер, а не коррупция, похожа на борьбу с мифологической Гидрой, у которой все время вырастают новые головы. Именно поэтому необходимо менять акценты в деятельности по искоренению коррупционных правонарушений. Но вначале, приведем несколько цифр и отметим "традиционный" взгляд на коррупцию.

Обычно отчеты о работе правоохранительных органов сводятся к сведениям о проведении различного рода мероприятий, количестве выявленных преступлений, проведенных проверок и т.п. Конечно, это тоже важно. Но все это, как заявлено в самом начале, следствие комплекса причин, порожденных или способствующих явлению.

Если в 2006 году коррупционных преступлений было выявлено 3387, в 2007 году – 3084, а в 2008 году – 2735, то за 11 месяцев 2009 года – уже 3216, то есть на 17,5% больше, чем за весь 2008 год.

Наибольший удельный вес в структуре коррупционной преступности по-прежнему составляют взяточничество и злоупотребления властью или служебными полномочиями, в том числе сопряженные с хищениями имущества.

За 11 месяцев 2009 г. (11 месяцев 2008 г.) выявлено 1079 (884, или +22%) фактов взяточничества, 892 (657, или +35,8%) хищения

имущества путем злоупотребления служебными полномочиями и 265 (264, или +0,4%) фактов злоупотребления властью или служебными полномочиями.

Больше всего коррупционных преступлений зарегистрировано в сферах торговли – 464 (467, или -0,6%), промышленности – 407 (396, или +2,8%), государственного управления – 382 (366, или +4,4%), сельского хозяйства – 334 (338, или -1,2%), строительства – 273 (213, или +28,2%), образования – 183 (108, или +69,4%), транспорта – 144 (51, или +182,4%).

Количество лиц, совершивших коррупционные преступления, по окончанным производством уголовным делам составило 1638, что на 11,4% больше, чем в аналогичном периоде 2008 года (1470).

В текущем году возбужден ряд уголовных дел о коррупции в отношении руководителей и иных должностных лиц органов местного управления и самоуправления, правоохранительных органов, государственных предприятий и учреждений стратегических отраслей экономики.

По окончанным делам о коррупционных преступлениях установлен ущерб в сумме 49,8 (79,9, или -37,7%) млрд. рублей. В ходе расследования возмещен ущерб в сумме 6,2 (3,9, или +59%) млрд. рублей, наложен арест на имущество на сумму 49,5 (18,9, или +162%%) млрд. рублей.

Несмотря на отмеченную динамику увеличения числа выявляемых коррупционных преступлений, следует признать, что в деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, а также государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией, имеются существенные недостатки.

1. Борьба с коррупцией осуществляется преимущественно посредством уголовного преследования лиц, уже совершивших коррупционные преступления.

Это не позволяет решить основную проблему – устранения или нейтрализации причин и условий, способствующих коррупции, прежде всего в сферах экономики и государственного управления.

2. Правоохранительными органами борьба с коррупционными преступлениями осуществляется под влиянием ситуационных факторов, без серьезного анализа и оценки объективной информации о коррупционных рисках в конкретных организациях и сферах деятельности.

Противодействие наиболее тяжким, организованным и глубоко законспирированным формам коррупции, приносящим наибольший ущерб государству, а также правам и законным интересам граждан, нередко подменяется погоней за количественными показателями и сосредоточивается на выявлении и пресечении менее опасных преступлений.

Проводимая работа результативна только в аспекте выявления так называемого «бытового» взяточничества. Коррупция на более высоком уровне в большинстве случаев не выявляется.

Обращает на себя внимание значительное увеличение числа выявляемых фактов дачи взяток при одновременном уменьшении количества фактов получения взяток.

Во многом это связано с тем, что к уголовной ответственности зачастую привлекаются лишь подстрекатели к даче взятки, тогда как доказать, кому предназначалась взятка, не удается. Оперативные службы нередко проявляют поспешность в реализации оперативной информации о фактах взяточничества, меры по установлению личности взяткополучателей и привлечению их к уголовной ответственности не принимают.

По-прежнему около 1/3 всех дел о взяточничестве составляют уголовные дела с незначительным размером взятки.

До конца не решенным вопросом остается соблюдение законности при проведении важнейшего оперативно-розыскного мероприятия – оперативного эксперимента, особенно в части недопустимости провокации совершения преступления со стороны

сотрудников оперативных подразделений правоохранительных органов.

В числе выявленных преступлений значительную долю по-прежнему составляют служебные подлоги, не представляющие большой общественной опасности.

Во многих городах и районах республики длительное время не выявляются факты дачи и получения взяток, хищений путем злоупотребления служебными полномочиями.

Прослеживается усиление направленности на борьбу с коррупцией в частном секторе экономики, что является не вполне оправданным, поскольку наибольшую угрозу для общества и государства создают коррупционные преступления среди должностных лиц органов государственной власти, государственных учреждений и предприятий.

На эффективности борьбы с коррупцией негативно отражаются допускаемые нарушения требований законодательства со стороны сотрудников правоохранительных органов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, производстве дознания и предварительного следствия, их недостаточная профессиональная подготовка, отсутствие современных методик выявления коррупции, слабая техническая оснащенность оперативных служб и следственных подразделений.

Зачастую работа по делам оперативного учета коррупционной направленности не имеет целенаправленного характера и состоит из эпизодически выполняемых оперативно-розыскных мероприятий. Ведомственный контроль за своевременным и качественным проведением запланированных по таким делам мероприятий, а также выполнением по ним письменных указаний недостаточно эффективен. Это влечет за собой неоправданную волокиту и приводит к утрате реальной возможности изобличения разрабатываемых лиц.

В ходе проверок по заявлениям и сообщениям о коррупции в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным

законодательством, также допускаются волокита и нарушения законности, затрудняющие сбор уличающих доказательств. Эти недостатки остаются одной из причин того, что ежегодно примерно в 30 % случаев по результатам проведения проверок в возбуждении уголовных дел отказывается по реабилитирующим основаниям.

3. Результаты прокурорского надзора свидетельствуют, что для кардинального улучшения ситуации в сфере противодействия формированию рынков коррупционных услуг требуется существенная активизация антикоррупционной деятельности Правительства, а также подчиненных ему министерств, других республиканских органов государственного управления и государственных организаций (далее – министерства).

Принимаемые ими меры, как правило, носят пресекающий характер и не затрагивают структурных преобразований системы государственного управления, исключая или блокирующей возможность возникновения и обострения рынка коррупционных услуг.

Определенные позитивные результаты наблюдаются лишь в сфере оказания государственных услуг гражданам посредством введения административных процедур. Но это лишь незначительный аспект совершенствования системы государственного управления и администрирования, который не касается вопросов управления экономической деятельностью и распределения государственных финансовых ресурсов.

По-прежнему не уделяется должного внимания коррупционным процессам в сфере приобретения, обслуживания, сдачи в аренду и отчуждения объектов коммунальной и республиканской собственности, в том числе земельных участков, зданий и сооружений, строительства жилья, лицензирования отдельных видов деятельности.

До настоящего времени не оптимизирована система государственных органов и иных организаций, осуществляющих

закупку и поставку материальных ресурсов для нужд экономики. Именно эта сфера наиболее подвержена коррупции.

Не создана в полной мере система первичного контроля за работой наиболее подверженных коррупционному поведению субъектов управленческой деятельности, не обеспечивается оперативное отстранение таких лиц от занимаемых должностей.

Министерствами малоэффективно реализуются организационно-практические мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению коррупции, в связи с чем, динамика коррупционной преступности в системах министерств практически не изменяется.

Проводимая в этом направлении работа зачастую носит формальный характер. Создаваемые в министерствах и подведомственных им организациях антикоррупционные комиссии своих функций по предупреждению коррупционных правонарушений не выполняют.

Ненадлежащим образом осуществляются планирование и организация деятельности по борьбе с коррупцией, а также противодействие коррупции методами ведомственного контроля и владельческого надзора; не проводится системная работа по контролю за соблюдением должностными лицами специальных требований и ограничений, направленных на предупреждение коррупции.

В текущем году органами прокуратуры совместно с иными правоохранительными органами выявлены многочисленные случаи нарушений законодательства о борьбе с коррупцией и о декларировании доходов и имущества председателями местных исполнительных комитетов (Столинский, Каменецкий, Дрогичинский, Жабинковский и другие районные исполнительные комитеты Брестской области, администрации Московского и Октябрьского районов г.Минска и др.), которые оставались вне поля зрения вышестоящих органов.

Ведомственные контрольно-ревизионные службы зачастую не обеспечивают оперативное и качественное проведение по требованиям правоохранительных органов ревизий финансово-хозяйственной деятельности организаций. В результате, возникает необходимость в проведении дополнительных и повторных ревизий, а также финансово-экономических экспертиз, затягивается принятие уголовно-процессуальных решений по фактам коррупции, коррупционные преступления длительное время остаются невыявленными либо, наоборот, без достаточных на то оснований возбуждаются уголовные дела о коррупции, а возбужденные дела прекращаются.

Прокуроры постоянно требуют от руководителей министерств, местных исполнительных и распорядительных органов принимать самое активное участие в работе по противодействию коррупции.

Генеральной прокуратурой в Правительство неоднократно направлялись письменные предложения о повышении контроля за работой подчиненных организаций по противодействию коррупции, принятии мер по совершенствованию методов координации их антикоррупционной деятельности, обеспечении единообразной практики применения антикоррупционного законодательства, усилении персональной ответственности руководителей за непринятие должных мер по предупреждению, выявлению и пресечению коррупции.

Однако принятые в связи с этим меры исчерпывающими назвать нельзя.

Вопросы эффективности противодействия коррупции в Республике Беларусь стали предметом обсуждения на состоявшемся 6 ноября 2009 г. заседании шестого Республиканского координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией.

Борьба с коррупцией как явлением, присущим всем современным государствам, требует новых подходов и решений. Полагаем, что явно недостаточное внимание уделяется работе по

предупреждению коррупционных правонарушений, изменению привычки граждан "благодарить" за законно принятые в их пользу решения, воспитанию у населения соответствующей правовой культуры. Необходимо уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией существенно дополнить мерами по устранению и нейтрализации коррупционных рисков, связанных с пробельностью, неопределенностью правовых норм, недостатками в подборе и расстановке кадров, их воспитании.

Предлагаем следующие дополнительные меры превентивного, организационного, правового характера, а также по оптимизации ответственности лиц, виновных в коррупционных правонарушениях (изложенные ниже предложения были направлены в письменном виде 5 декабря 2009 г. в Администрацию Президента Республики Беларусь. Однако позитивного отклика, к сожалению, не получили, в том числе и относительно необходимости некоторого сокращения государственного аппарата).

1. В течение первого полугодия 2010 г. Правительству Республики Беларусь внести Главе государства предложения об оптимизации системы органов государственного управления с позиции ее соответствия процессам либерализации, развития инициативы и самостоятельности субъектов хозяйствования, обеспечения антикоррупционных стандартов в социально-экономической сфере.

Вариант: Сократить в I квартале 2010 г. управленческий аппарат, а также число государственных служащих на 5-10%, при этом до 70% экономии средств направить на повышение заработной платы остальных работников.

Предоставить возможность руководителям проводить более радикальные сокращения указанной категории работников с использованием не менее 70% сэкономленных средств для повышения заработной платы.

2. Инициаторы и разработчики проектов нормативных правовых актов должны формулировать правовые нормы таким

образом, чтобы исключить возможность должностных лиц действовать по своему усмотрению.

Ускорить введение антикоррупционной экспертизы всех готовящихся нормативных правовых актов. Ее проведение должно быть возложено не столько на юристов, сколько в первую очередь 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.

К проекту каждого акта должен прилагаться прогноз последствий его применения. Необходимо обеспечить контроль за достижением намеченных результатов и оперативное устранение выявленных дефектов.

3. Поручить Правительству провести дальнейшую "расчистку" действующего законодательства с целью минимизации получения подписей, согласований, лицензий и разрешений.

4. Предупреждение коррупционных правонарушений должно стать повседневной задачей Правительства, подчиненных ему органов и организаций (министерств, ведомств, концернов), местных исполнительных и распорядительных органов.

Не реже одного раза в квартал состояние работы по искоренению коррупционных проявлений должно анализироваться на заседаниях указанных органов и организаций с заслушиванием отчетов руководителей хозяйственных и правоохранительных органов.

Утвердить на областном и районном уровнях региональные, а также отраслевые программы по борьбе с коррупцией, ответственность за их исполнение возложить на руководителей местных исполнительных и распорядительных органов, министерств и государственных комитетов.

5. Предусмотреть возможность для граждан, совершивших коррупционное правонарушение, реабилитироваться: с этой целью подготовить проект законодательного акта об "экономической

амнистии" - о возмещении в бюджет либо субъекту хозяйствования причиненного ущерба в полуторном или двукратном размере в связи с нарушением налогового, земельного, жилищного и иного законодательства. Такое деятельное раскаяние должно быть основанием для освобождения от уголовной или иной ответственности, оздоровит атмосферу.

6. Принципиально изменить подходы к наказанию лиц, совершивших коррупционные преступления.

Не только возмещение ущерба либо принятие активных мер к его возмещению, но и публичное раскаяние - важнейшие условия назначения уголовного наказания в минимальных пределах либо более мягкого, амнистии или помилования.

7. Существенно укрепить в кадровом и профессиональном плане ведомственные ревизионные службы, повысить заработную плату их работников, установить премирование путем отчисления от выявленных и возмещенных сумм ущерба. В качестве варианта предусмотреть создание Департамента по контрольно-ревизионной деятельности при Министерстве финансов Республики Беларусь с передачей ему контрольно-ревизионных служб министерств и ведомств.

8. Поручить Правительству создать единую базу данных всего государственного имущества, отчуждаемого или сдаваемого в аренду (разработать и внедрить программное обеспечение, позволяющее в режиме реального времени иметь доступ к данной базе данных), обеспечив тем самым заключение соответствующего договора с лицом, которое первым, с соблюдением установленных условий, обратилось за его заключением.

9. Существенный вред государству причиняется при осуществлении государственных закупок. Правительству целесообразно провести инвентаризацию организаций, учрежденных министерствами и ведомствами для осуществления централизованных закупок, обратив особое внимание на

недопустимость лоббирования заключения соответствующих договоров близкими родственниками, подставными лицами.

Установить в Законе "О борьбе с коррупцией" запрет на совершение государственными должностными и приравненными к ним лицами сделок с субъектами хозяйствования, созданными их родственниками (свойственниками).

Запретить на законодательном уровне участвовать в процедуре государственных закупок аффилированным лицам, т.е. таким юридическим лицам, которые созданы одними и теми же лицами (учредителями).

Справочно: в процессе проведения процедуры государственных закупок (товаров, работ, услуг) возможна ситуация "ценового сговора", когда продавец, имея договоренность с покупателем, предоставляет несколько предложений от аффилированных лиц.

Принять меры к скорейшему внедрению в практику хозяйственной деятельности электронных торгов при проведении государственных закупок.

10. В ежегодных декларациях о доходах и имуществе государственные служащие, должностные лица государственных организаций должны указывать сведения о всех своих контактах с частными организациями, а также сведения об учебе близких родственников за рубежом.

По примеру США предусмотреть материальное и иное поощрение лиц, сообщивших в правоохранительные и иные органы о фактах коррупции. Обеспечить их защиту и исключить возможное преследование по службе.

11. Предусмотреть регулярное информирование Главы государства представителями общественных объединений и бизнес-сообщества о существующих проблемах в организации и ведении бизнеса.

12. Создать комиссию при Администрации Президента Республики Беларусь, которая бы с целью исключения протекционизма оценивала совместимость будущей работы

государственного служащего и должностных лиц государственных предприятий, ушедших в отставку, с ранее выполнявшимися ими обязанностями. Актом Главы государства утвердить положение об этой комиссии.

Справочно: практика свидетельствует, что многие должностные лица, в том числе правоохранительных органов, после ухода с государственной службы, включая увольнение по дискредитирующим основаниям, находят себе высокооплачиваемые должности в организациях, ранее поднадзорных (подконтрольных) им.

13. Обеспечить максимально возможную публичность принятия решений в сфере приватизации, выделения земельных участков, жилья и т.п. В частности, предусмотреть обязательное опубликование информации о состоявшейся приватизации предприятия, его новом собственнике, социальных и иных условиях приватизации (за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну), о выделении земельных участков конкретным лицам и т.п.

14. Предусмотреть в законодательстве препятствия к злоупотреблению своими правами (например, в случае получения земельного участка на льготных условиях и последующей его продажи в течение определенного срока такой гражданин обязан уплатить соответствующую сумму в местный бюджет в кратном размере к его кадастровой стоимости либо по рыночной цене).

15. Правительству изучить причины существования очередей граждан для удовлетворения своих потребностей (на строительство жилья, выделение земельных участков, мест под гаражи и автостоянки и др.) и принять меры по ликвидации таких очередей.

16. Упорядочить систему прогнозных показателей, доводимых до организаций агропромышленного комплекса, которая характеризует эффективность сельскохозяйственного производства (общие объемы производства и выполнение государственного заказа, сумма прибыли и процент рентабельности, объемы реализации готовой продукции, рост реальных доходов работников и т.д.).

17. Предусмотреть обязательную ротацию руководителей и заместителей руководителей государственных органов, принимающих решения о распределении финансовых, материальных и иных ресурсов, а также правоохранительных и судебных органов, по истечении определенного периода нахождения их в должности.

18. Правительству осуществить мониторинг положений о лицензировании отдельных видов деятельности, исключив возможность соискателям лицензий (лицензиатам) нанимать работников определенной квалификации по совместительству.

19. В сфере розничной торговли представляется целесообразным на уровне акта Правительства установить четкие критерии определения режимов рабочего времени, ассортиментного перечня для различных видов или групп торговых объектов.

20. Исключить отнесение к коррупционным преступлениям действия, совершаемые на бытовом уровне, например вручение недорогих подарков и конфет врачам, преподавателям, если это является не проявлением зависимости.

21. Общим правилом должно быть рассмотрение уголовных дел о коррупционных преступлениях в открытых выездных заседаниях в трудовых коллективах либо по месту жительства коррупционера.

22. Практиковать посещение исправительных колоний, СИЗО руководителями, должностными лицами наиболее коррупционных отраслей народного хозяйства.

Периодически информировать общественность о процессе отбывания наказания, о пребывании в колониях, учреждениях открытого типа лиц, совершивших коррупционные преступления, в том числе с использованием телевидения.

Каждый факт осуждения лица должен быть доведен до сведения работников соответствующей отрасли, а если идет речь о частном предпринимателе, то по линии общественного объединения предпринимателей.

23. Дифференцировать уголовную ответственность за коррупционные преступления в зависимости от причиненного ущерба, размера взятки.

24. Предусмотреть в законе о государственной службе право направлять отдельных должностных лиц на проверку на полиграфе (детектор лжи) с целью выявления незаконной деятельности (что должно быть указано в трудовом контракте) и по итогам проверки принимать решение о пребывании в должности.

25. Предусмотреть в Гражданском кодексе и Законе "О государственной службе" обязательство государственного должностного лица по передаче в доход государства имущества в размере, существенно превышающем его доходы, происхождение которых это должностное лицо не может подтвердить. Срок исковой давности по сделкам, связанным с отчуждением такого имущества, определить в 10 лет.

С учетом изложенного необходимы дополнительные меры по предупреждению и выявлению коррупционных правонарушений.

Рассчитываем, что предложенные меры придадут новый импульс работе по предупреждению и искоренению такого явления как коррупция.