Правовые аспекты борьбы с коррупцией

*(Журнал зарубежного законодательства и сравнительного
правоведения. 2012. №34. Третий выпуск. – С.22-25)*

Аннотация. *Статья посвящена вопросам правовой организации противодействия коррупции в Республике Беларусь. Отмечаются недостатки деятельности государственных органов и иных организаций в области борьбы с коррупцией. Автор выдвигает ряд предложений по совершенствованию системы мероприятий превентивного, организационного, правового характера в целях повышения эффективности организации работы по противодействию коррупции.*

Ключевые слова: *борьба с коррупцией, уголовно-правовые меры, меры превентивного, организационного, правового характера, система органов государственного управления, коррупционные правонарушения*

Борьба с коррупцией как явление, 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.

Опыт (отечественный и зарубежный) 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 деятельности по искоренению коррупционных правонарушений.

В деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, а также государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией, имеются существенные недостатки, над устранением которых необходимо работать.

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. Хотя ситуация в последние годы начала несколько меняться. 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 либо выявляется с большим опозданием, когда государству или конкретному предприятию причинен огромный вред (в крупном или особо крупном размере).

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.

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 пресекательный характер и не затрагивают структурных преобразований системы государственного управления, исключающих или блокирующих 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.

Необходимо принять дополнительные меры по созданию в полной мере системы первичного контроля за работой наиболее подверженных коррупционному поведению субъектов управленческой деятельности, обеспечивать оперативное отстранение таких лиц от занимаемых должностей. Министерствам более эффективно реализовывать организационно-практические мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению коррупции, в связи с чем, динамика коррупционной преступности в системах министерств может существенно измениться в лучшую сторону. Пока 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.

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.

Необходим комплекс мер превентивного, организационного, правового характера. В связи с этим, применительно к условиям

Республики Беларусь (возможно, некоторые идеи будут полезны и для других постсоветских государств) предлагается следующее.

1. Необходима оптимизация системы органов государственного управления с позиции ее соответствия процессам либерализации, развития инициативы и самостоятельности субъектов хозяйствования, обеспечения антикоррупционных стандартов в социально-экономической сфере. Излишние звенья следует ликвидировать, и 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. Было бы полезно предусмотреть правило, в соответствии с которым, например, в течение 3-5 лет полученная экономия от сокращения численности работников, в том числе и государственных служащих, остается в распоряжении соответствующей организации.

2. Инициаторы и разработчики проектов нормативных правовых актов должны формулировать правовые нормы таким образом, чтобы исключить возможность должностных лиц действовать по своему усмотрению. К проекту каждого акта должен прилагаться прогноз последствий его применения. Необходимо обеспечить контроль за достижением намеченных результатов и оперативное устранение выявленных дефектов.

3. Необходимо периодически проводить «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, на наш взгляд, должно

анализироваться на заседаниях указанных органов и организаций с заслушиванием отчетов руководителей хозяйственных и правоохранительных органов.

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.

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

11. 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.

12. Предусмотреть в законодательстве препятствия к злоупотреблению своими правами.

13. 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.

14. 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.).

15. Исключить отнесение к коррупционным преступлениям действия, совершаемые на бытовом уровне, например вручение

недорогих подарков и конфет врачам, преподавателям, если это является не проявлением зависимости.

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

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

18. 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.

19. 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.

20. 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.

дек. 1998 г., № 218-3 (с изм. и доп.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс]
/ Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

2. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-3// Эталон-Беларусь [Электронный ресурс]
/ Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. –
Минск, 2014.