

Активная позиция государственных служащих и граждан – основной фактор предупреждения коррупции

(Доклад на Четвертом Евразийском антикоррупционном форуме. Москва. 23-24 апреля 2015 года).

Корысть – один из побудительных мотивов коррупции. Страх наказания, даже очевидная неотвратимость наказания не всегда является сдерживающим обстоятельством.

Способы совершения коррупционных правонарушений различны, но довольно часто совершаемые масштабы злоупотреблений обуславливают вопрос: «Где были контролирующие органы, местные власти, руководство организации, коллеги по работе?».

Сейчас в конституциях новой волны (принятых в последние пять-семь лет) закрепляется принцип коллективизма и солидарной ответственности, общей «задачей ставится развитие солидарного общества, где все чувствуют себя в безопасности, используют свободу, обладают равными возможностями в стране, где существует социальная справедливость в рамках принципа соответствия прав и обязанностей граждан».

Если обратиться к российскому законодательству, посвященному противодействию коррупции, оно, полагаю, одно из самых совершенных. Весьма органично воспринимается Национальная стратегия противодействия коррупции и национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы (утратил силу), утвержденные указом Президента Российской Федерации 13 апреля 2010 года, а также ныне действующий Национальный план противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 N 226. В целом такую же позитивную оценку можно

сделать и в отношении актов законодательства, обеспечивающих оказание гражданам государственных услуг, доступ граждан к информации о деятельности государственных органов. Белорусское законодательство в этом отношении уступает по ряду направлений, оно не столь детализировано, в меньшей степени занимается проблемами коррупции. Правительство, что, на наш взгляд, является недостатком. В этой связи многие положения, сформулированные в российском законодательстве, можно было бы использовать в нашем национальном праве. Однако правоприменительная практика у нас является более последовательной и настойчивой в искоренении коррупции. Борьба с коррупцией, ее предупреждение являются важнейшей составляющей общей стратегии развития белорусского государства. Работа в этом направлении всегда в центре внимания нашего Главы государства. О необходимости выхода на новые рубежи развития, искоренении негативных явлений говорил Президент Российской Федерации во время прямой линии общения с гражданами 16 апреля 2015 года. Это же направление деятельности государства всегда звучит в посланиях Президента Республики Беларусь. Практика свидетельствует, что не только моральные, но и материальные потери от коррупционных правонарушений бывают столь велики, что не позволяют компенсировать ущерб за счет имущества виновного лица. Перманентное совершенствование законодательства необходимо, но сосредотачиваться только на этом аспекте нельзя. Без изменения менталитета, парадигмы ценностей и приоритетов коррупцию существенно снизить трудно. Опыт свидетельствует, что как бы ни изощрялся законодатель, принимая новые и новые акты законодательства, а правоохранительные органы совершенствовали свое умение применять их, все равно эту заградительную стену коррупционерам удастся преодолевать.

Как было заявлено на XI Конгрессе ООН «Преступность планеты Земля: глобальная угроза, поиски адекватных ответов» успешная борьба с коррупцией предполагает наличие политической воли; наличие сильного лидера; само общество должно быть готово

к борьбе с коррупцией. При взаимодействии этих трех составляющих можно рассчитывать на успех [1, с.110].

Голик Ю. и Коробеев А. также отмечают, что серьезным препятствием «для проведения антикоррупционных действий есть коррупция в системе юстиции», что «необходимо резко менять систему стимулов» [1, с.110]. Полагаем, что внимание надо уделить деятельности государственных служащих, той среде, в которой они выполняют свои обязанности.

Известно, что действует Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года. В нем содержится ряд важных для развития национального законодательства положений. Согласно Международному кодексу государственная должность, как она определяется в национальном законодательстве, — это должность, облеченная доверием, предполагающая обязанность действовать в интересах государства. Поэтому государственные должностные лица проявляют абсолютную преданность государственным интересам своей страны, представляемым демократическими институтами власти. Государственные должностные лица выполняют свои обязанности и функции компетентно и эффективно в соответствии с законами или административными положениями и со всей добросовестностью. Они постоянно стремятся к тому, чтобы обеспечить как можно более эффективное и умелое распоряжение государственными ресурсами, за которые они несут ответственность. Государственные должностные лица внимательны, справедливы и беспристрастны при выполнении своих функций и, в частности, в своих отношениях с общественностью. Они никогда не оказывают какое бы то ни было неправомерное предпочтение какой-либо группе лиц или отдельному лицу, не допускают дискриминации по отношению к какой-либо группе лиц или отдельному лицу или не злоупотребляют иным образом предоставленными им полномочиями и властью. В Международном кодексе решены такие важные вопросы, как

коллизии интересов и отказ от права, сообщение сведений государственными служащими об активах, освещены вопросы, касающиеся принятия подарков или других знаков внимания. В Кодексе зафиксировано, что государственные должностные лица не добиваются и не получают, прямо или косвенно, любых подарков или других знаков внимания, которые могут повлиять на выполнение ими своих функций, осуществление своих обязанностей или принятие решений.

В этой связи полезно взглянуть на этические кодексы государственных служащих, которые действуют в отдельных странах. Например, в Канаде Этический кодекс предписывает «государственным служащим честно и беспристрастно предоставлять руководству всю необходимую для работы информацию, быть лояльным исполнителем принятых в рамках законов решений. Они должны быть законопослушными и политически нейтральными, а также обязаны эффективно расходовать государственные средства, повышать эффективность и качество работы путем внедрения инноваций, стремиться к открытости и гласности, не нарушая при этом конфиденциальности (как этого требует закон), руководствоваться при принятии решений общественными интересами, уважать человеческое достоинство и признавать значимость каждого человека» [2, с.46]. Согласие на прием на работу означает согласие на соблюдение Кодекса: «находясь при исполнении обязанностей, госслужащие должны вести собственные дела таким образом, чтобы не допустить реального, видимого или потенциального конфликта интересов. Если же конфликт все же возник, то его следует разрешать в пользу общественных интересов» [2, с. 46-47]. Государственному служащему в Канаде не запрещено заниматься иными видами деятельности (кроме предпринимательской и т.п.). Нам представляется это разумным, важно, чтобы не было при этом конфликта интересов, а при его возникновении он разрешался в общественную пользу. Интересно в Канаде решен вопрос о

продолжении работы после ухода с государственной службы. Государственные служащие свои планы будущей работы во избежание конфликта интересов обсуждают с заместителем министра. «В конфиденциальном отчете приводится список всех поступивших от частных компаний предложений о трудоустройстве и информация о принятом предложении» [2, с. 48]. Установлен годичный срок, в течение которого государственный служащий не вправе занимать должности в компаниях, с которыми ему приходилось взаимодействовать в процессе своей работы [2, с. 48]. Каждое ведомство ответственно за реализацию положений Этического кодекса. Общее руководство и консультации возложены на Секретариат казначейства Канады.

Все органы власти желательно «настроить» на противодействие коррупции. Поэтому их деятельность в этом направлении сводить «к содействию» в предоставлении документов и иных материалов явно недостаточно. «Отмобилизованы» должны быть все, в том числе и в плане проведения анализа причин и условий, способствовавших коррупционному преступлению.

Нужна рациональная система налогообложения, полезно регулярное обновление направлений и содержания антикоррупционных мер (происходит привыкание к методам работы, как правоохранительных органов, так и потенциальных коррупционеров, которые находят «противоядие»). Подготовка проектов антикоррупционных программ должна осуществляться с широким привлечением специалистов и общественности, граждан. Следует практиковать опубликование региональных (ведомственных) программ с целью их обсуждения гражданами соответствующей административно-территориальной единицы. Антикоррупционная программа - это рецепт выздоровления, лечения болезни, благодаря успеху которого будет сильным государство, общество, будет только расти авторитет и уважение власти. Противодействие коррупции должно из разрозненного набора инициатив превратиться в полномасштабную стратегию

государства и общества. Участие граждан в обсуждении местных антикоррупционных программ совместит одновременно общественный контроль, обеспечит наполнение программ реальными направлениями противодействия в силу знания самими гражданами тех проблем, с которыми они постоянно сталкиваются. Такой подход обусловлен и тем, что каждому региону (ведомству) присущи определенная специфика коррупционных рисков, своя структура коррупционных деяний и методы их осуществления. Важен публичный отчет о реализации утвержденной программы.

Значит необходимо предпринимать меры организационного и экономического характера для предупреждения коррупционных правонарушений. Здесь слово должно быть за министерством экономики и его аналитическими подразделениями. От них должны исходить инициативы по устранению возможных брешей, возникающих в сфере экономических отношений. Экономика и правовое регулирование отношений в указанной сфере должны находиться в гармонии. Необходимы анализ причин появления теневой экономики и разумное сочетание различного рода стимулов карательного и поощрительного характера, направленных на «вывод» экономики из тени. Полезна была бы обновленная система прогнозных показателей для организаций, например, агропромышленного комплекса, которая должна отражать не «вал», а эффективность работы (производства). Тогда меньше будет приписок и случаев привлечения руководителей к ответственности. Применительно к работе руководителей сельскохозяйственного производства (это не касается непосредственных тружеников – комбайнеров, трактористов, водителей автотранспорта и др.) полезно было их успехи считать не «по осени», а «по весне»: как сохранен и реализован урожай, какие получены доходы.

Таким образом, надо сосредотачиваться на решении проблем, подпитывающих коррупцию. Отметим также, что искоренение коррупции, конечно, необходимо не для выполнения каких-то международных документов, а для своей страны, ее развития.

Справедливо отмечается в литературе, что «эффективное противодействие коррупции возможно только при комплексном использовании экономических, политических, социальных, информационно-пропагандистских и правовых проблем [3, с. 76]. Наиболее подверженная коррупции сфера заключения государственных контрактов. Важно, чтобы после объявления победителя на конкурсе остальные участники получили полную информацию о причинах проигрыша и имели возможность обжаловать принятое решение. Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации сохраняется много нарушений в сфере госзакупок, особенно в сфере крупных государственных заказов, здесь остаются возможности для злоупотреблений. Обнаружено, что часть оплаты за крупные государственные заказы была перечислена офшорным компаниям. Выводы Счетной палаты: по итогам 2014 года в этой сфере не удалось добиться сколь-нибудь значительного прорыва: закон о государственных закупках работает неэффективно, выявлено множество нарушений, сохраняется питательная почва для коррупции. Согласно докладу контрольного ведомства, в 2014 году было заключено 2,5 миллиона государственных и муниципальных контрактов на общую сумму в 5,3 триллиона рублей. При этом полноценный конкурентный рынок закупок построить пока не удалось: в 2013 году на один лот приходилось в среднем 2,6 заявки, в 2014-м — 2,9. Еще одна любопытная цифра — треть (29,8 процента) закупок на федеральном уровне производится у единственного поставщика [4] .

В свое время автор обращал внимание на необходимость повышения роли и ответственности общественных формирований (союзов предпринимателей и др.) в предупреждении и искоренении коррупции. Непринятие ими мер в этой сфере должно быть предметом анализа регистрирующих органов. Нами предлагалось подумать о пределах вторжения государства в деятельность таких общественных формирований (например, отстранение от руководства общественной организацией) по причине неприятия

мер по противодействию коррупции. Полагаем, что более активное участие можно ожидать со стороны церкви в осуждении мздоимства. Более активно внедрять идею социальной ответственности бизнеса. Его социальной ответственности. Следовало бы уделять внимание рейтингам благотворительности.

Искоренить желание человека, которого врач исцелил, спас от смерти, с учетом сложившихся традиций будет трудно. Проще в таком случае «легализовать» возможность соответствующей благодарности со стороны пациента по примеру некоторых западных государств.

В Российской Федерации за ряд преступлений коррупционной направленности предусмотрено в качестве наказания наложение штрафов в кратном размере. Такие приговоры выносятся, однако процент взыскания таких сумм весьма низок. В выигрыше оказываются коррупционеры, которые не ощущают всю тяжесть наказания. Поэтому до вынесения приговора у суда должна быть твердая уверенность в оплате штрафа: этому может служить наложенный арест на имущество, наличие финансовых средств как гарантия уплаты штрафа.

Следствие и правосудие, особенно по коррупционным преступлениям, должны иметь определенную «самоокупаемость». Для этого в законодательстве полезно предусмотреть возмещение издержек следствия по коррупционным делам, включая домашний арест, розыск лица, в отношении которого возбуждено уголовное дело и скрывшегося от следствия. Последнее (возмещение расходов по розыску подследственного) в национальном законодательстве реализовано по нашему предложению. Здесь надо использовать опыт Нидерландов, где расходы следствия возмещает виновное лицо. Для коррупционеров, в случае признания их виновными, это, безусловно, можно было бы предусмотреть.

Увольнение коррупционеров (без привлечения) к иным видам ответственности не является столь страшной мерой для многих из них. Обычно всегда у этих лиц есть запасные варианты:

организации, с которым в период работы государственный служащий взаимодействовал, например, проводил проверки, и можно только предполагать при последующем туда трудоустройстве, что им оказывалось содействие или покровительство. Поэтому срок запрета на трудоустройство в такие организации после ухода с госслужбы должен быть установлен, например 3-5 лет.

Эффективным противодействием коррупции является проведение административной реформы, одним из результатов которой является сокращение излишних звеньев государственного аппарата.

Много внимание в законодательстве, в литературе и на практике уделяется декларированию доходов. Однако это не панацея. Декларирование доходов в качестве средства противодействия коррупции играет, на наш взгляд, минимальную роль. Ведь все чаще прибегают к сокрытию доходов. Кроме того, официальные доходы в век информационных технологий должны фиксироваться автоматически. Больше внимание надо уделить тем доходам, которые официально нигде не фиксируются, например, займам у физических лиц и т.п. Вот такого рода сведения должностные лица должны сообщать работодателю или специальному органу. Финансовые и налоговые органы в порядке осуществляемого ими мониторинга должны более активно требовать декларации в индивидуальном порядке, чтобы не оказалось, как это было с высоким должностным лицом Правительства Московской области, который открыто «жил на широкую ногу»: имел шикарный особняк с дорогой мебелью, несколько гектар земли, обустроенной и обставленной произведениями искусства. Зарубеж этот чиновник вывел сотни миллионов долларов и сумел скрыться во Франции, откуда выдачи уже много месяцев добивается Российская прокуратура. Но это же все было на виду. Поэтому еще раз зададим вопрос: «Эффективно ли работают контролирующие и правоохранительные органы?». Ответ очевиден. Заметим, что чем

беднее государство на природные ресурсы, тем больше общество (налогоплательщики) и государство стремятся быть рачительными.

В связи с регламентом для выступления отметим в завершение следующее. Только при активной позиции граждан, более тщательном подборе кадров на коррупциогенные должности, усилении контроля за работой государственных служащих, повышении ответственности самих контролирующих органов за проявленную халатность в выявлении коррупционных правонарушений можно добиться позитивных результатов в работе по противодействию коррупции.

1. Голик, Ю., Коробеев, А. Преступность планеты Земля: глобальная угроза, поиски адекватных ответов. XI конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Уголовное право/ А. Коробеев, Ю. Голик. – М.: АНО "Юридические программы", 2005. – № 3. – С. 108-111.

2. Демчук, А.Л., Соколов, В.И. Канада: новые механизмы борьбы с коррупцией/ А.Л. Демчук, В.И. Соколов. – США, Канада: экономика, политика, культура, 2010. – №5. – С.39-52.

3. Сараев Н.В. О некоторых вопросах применения законодательства России о противодействии коррупции/ Н.В. Сараев. – Административное и муниципальное право, 2010. – №6. – С.76-79

4. Триллион за кордон. Как бюджетные деньги оседают в оффшорах [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://lenta.ru/articles/2015/04/29/ourmoney2nauru/>. – Дата доступа: 30.04.2015.