

Хлус, А. М. Криминологическая экспертиза нормативных правовых актов как условие недопущения коррупционных рисков / А. М. Хлус // Юстыцыя Беларусі. – 2013. – №. 7. – С. 64-68. (статья)

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК УСЛОВИЕ НЕДОПУЩЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

Хлус А.М.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы проведения криминологической экспертизы, призванной прогнозировать возможности возникновения рисков совершения правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений. Анализ нормативных правовых актов, а также общественных отношений, возникающих на их основе, позволяет выявить ситуации, связанные с коррупционным риском.

Для государств мирового сообщества одной из острых проблем в сфере правоохранительной деятельности является борьба с коррупцией. Являясь важнейшим средством обеспечения эффективности преступной деятельности, коррупция наносит серьезный ущерб государству и обществу.

На динамику преступлений коррупционной направленности влияют низкий уровень выявления и расследования такого рода деяний, высокая степень их латентности, характер отношения населения. Перечисленные обстоятельства находятся во взаимной связи и взаимодействии, обуславливая количество и интенсивность проявлений коррупционных преступлений. Высокий уровень латентности отражает низкую эффективность раскрытия и расследования этих деяний. Такое положение может быть объяснено следующим:

во-первых, высокой результативностью деятельности субъектов коррупционных преступлений по сокрытию совершенных деяний;

во-вторых, стабильно поддерживающийся уровень латентности коррупционной преступности, в известной степени, обусловлен и недостатками выявления, расследования такого рода деяний, их своевременностью пресечения и привлечения виновных к уголовной ответственности;

в-третьих, недостаточной профилактической деятельностью уполномоченных государственных органов, направленной на выявление правонарушений, создающих условия для коррупции.

Совершению коррупционного правонарушения (преступления), как правило, предшествует ситуация, которая охватывается понятием коррупционный риск. Коррупционный риск – это объективно сложившаяся либо субъективно обусловленная ситуация, которая может потенциально либо реально привести к совершению коррупционного правонарушения.

Противодействию коррупции, по-нашему мнению, может способствовать проведение анализа норм правовых актов, а также общественных отношений, возникающих на их основе. Препятствием для коррупции является также разработка и принятие адекватных экономической и политической ситуации в государстве, стабильных, отвечающих высокому уровню юридической техники нормативных правовых актов. При этом в нормативном правовом акте должны быть исключены возможности использования на его основе ситуаций, влекущих за собой противоправную деятельность. Решать данную проблему можно с помощью аналитического метода, применяемого в ходе проведения криминологической экспертизы.

Криминологическая экспертиза представляет собой исследование содержания проекта правового акта (правового акта) в целях выявления в нем норм, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение криминогенных последствий в различных сферах общественных отношений [1, п. 2].

Основными задачами криминологической экспертизы являются:

объективное и всестороннее прогнозирование возможности

возникновения рисков криминогенного характера в процессе применения правовых актов;

подготовка обоснованных предложений об устранении выявленных в проектах правовых актов (правовых актах) недостатков, способствующих возникновению рисков криминогенного характера;

формирование предусмотренного в правовых актах системно согласованного правового регулирования, исключающего возникновение *рисков криминогенного характера* (курсив мой – А.Х.) [1, п. 3].

Очевидно, что в ходе криминологической экспертизы анализу подвергаются, в первую очередь, возможности криминальных проявлений.

На наш взгляд, криминологическая экспертиза не должна ограничиваться выявлением реальных или возможных факторов, влекущих за собой только преступные последствия. Особенно, когда это касается такого явления как коррупция.

Объясняется это тем, что понятие «коррупция», содержащееся в Законе Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» [2, ст. 1], имеет ограничительное толкование, в котором акцент сделан на преступную деятельность. В действительности это явление многогранное, охватывающее собой различные негативные проявления.

В словаре по криминологии под коррупцией понимается негативное социально-политическое явление, представляющее *совокупность аморальных действий, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых, административных правонарушений, преступлений* (курсив мой – А.Х), включающих в себя нравственно-правовое разложение и использование в противоправных корыстных целях государственных служащих (и других должностных лиц) путем стимулирующего побуждения их к противоправным деяниям, а также сами такие деяния, совершенные коррумпированными лицами [3, с. 51].

Следовательно, в ходе проведения криминологической экспертизы должны прогнозироваться возможности возникновения рисков совершения

правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений.

В качестве примера рассмотрим нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность учреждений образования. Анализ отдельных норм этих актов, а также общественных отношений, возникающих на их основе, позволяет выявить ситуации, связанные с коррупционным риском.

Согласно Кодекса Республики Беларусь об образовании (далее – Кодекс), основной функцией учреждения образования является осуществление образовательной деятельности, которая непосредственно связана с обучением и воспитанием [4].

Наряду с этой деятельностью учреждения образования имеют право осуществлять приносящую доходы деятельность (п. 2.3 ст. 20 Кодекса). При этом они обязаны осуществлять «материально-техническое обеспечение образовательного процесса» (п. 4.4 ст. 20 Кодекса).

При анализе ст. 20 Кодекса обращает на себя внимание противоречие: с одной стороны осуществление приносящей доходы деятельности отнесено законодателем к праву учреждения образования, но это не является обязанностью, а с другой стороны на учреждение образования возложена обязанность осуществлять материально-техническое обеспечение образовательного процесса. Если предположить, что учреждение образования не осуществляет деятельность, приносящую доходы, то каким образом поддерживается его материально-техническая база. От того, о праве мы ведем речь или же об обязанности, зависит возможность понуждения учреждения образования к исполнению обязанности. Понудить воспользоваться правом в рамках закона невозможно. Обозначенная дилемма превращает право учреждения образования осуществлять деятельность, приносящую доходы, в обязанность.

Необходимость постоянного совершенствования материально-технической базы учреждений образования обусловлена научно-техническим

прогрессом, что и является предметом рассмотрения в программных документах, принятых Советом Министров Республики Беларусь. Так, например, в Программе развития общего среднего образования отмечено, что общеобразовательные учреждения нуждаются в кардинальном улучшении учебно-материальной база. Подчеркивается, что в настоящее время эти учреждения недостаточно обеспечены лабораторным и демонстрационным оборудованием, наглядными пособиями, спортивным инвентарем. По многим видам оборудования уровень обеспеченности не превышает 50 процентов. Значительная часть оборудования и средств обучения не соответствует требованиям современного образовательного процесса и нуждается в обновлении [5]. Кто же непосредственно должен решать эти проблемы?

Материально-техническую базу создаваемого учреждения образования формирует его учредитель. Перечень учредителей, установленный законодательством, достаточно широк. Учредителями учреждений образования могут быть: Президент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, государственные органы, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, юридические лица и граждане Республики Беларусь, иностранные государства, организации иностранных государств, международные организации, межгосударственные образования, иностранные граждане, лица без гражданства (ст. 21 Кодекса). На учредителей возлагается обязанность по обновлению и развитию материально-технической базы, созданных ими учреждений образования (ст. 140 Кодекса).

Очевидно, что одновременное возложение обязанности развивать материально-техническую базу учреждения образования на само учреждение образования и на его учредителя не устраняет проблему материально-

технического обеспечения учреждения образования, а, наоборот, усложняет ее и порождает новую проблему. Ее суть в том, что учреждение образования в результате осуществления образовательного процесса объективно не создает материальных ценностей, приносящих доходы, но, в тоже время, должно их изыскивать. Предоставление права учреждению образования осуществлять приносящую доходы деятельность, во-первых, не способствует решению возникающих в процессе образовательной деятельности материальных проблем, а во-вторых, дает возможность для учредителя возложить бремя ответственности за развитие материально-технической базы на учреждение образования. В связи с этим правильным было бы решение законодателя возложить обязанность по формированию и развитию материально-технической базы учреждения образования только на его учредителя, который фактически выступает в качестве собственника. Потому что, главное назначение учреждений образования состоит в обеспечении обучения и воспитания, прежде всего, молодого поколения. Как известно, от качества образования зависит будущее государства.

Какую деятельность, приносящую доходы, может осуществлять учреждение образования? Как правило, она может быть связана с оказанием платных услуг. В этих целях организуются факультативные занятия по наиболее значимым учебным дисциплинам, спортивной направленности, а также обеспечивающие развитие способностей учащихся, например, к рисованию, танцам и т.п.

Факультативные занятия направлены на повышение у обучающихся интереса к изучаемым учебным предметам, углубление их содержания, активизацию познавательной деятельности, интеллектуальное, духовное и физическое развитие, подготовку к самостоятельному жизненному выбору, началу трудовой деятельности и продолжению образования (ст. 158 Кодекса). Такие занятия являются основным источником, приносящим доходы учреждению образования. Они проводятся в качестве дополнительных занятий, вне рамок основного учебного процесса, и широко

распространены на I ступени общего среднего образования (I — IV классы). Нередко на этой ступени образования создаются классы, ученики которых в обязательном порядке должны посещать несколько различных «кружков», организуемых на платной основе. В таких классах количество учеников часто превышает допустимый законодательством лимит (п.13 ст.158 Кодекса). Условием-требованием зачисления вновь прибывших в школу-гимназию учеников является заключение с родителями договора об оказании платных услуг, который им в подобных случаях просто навязывается. Здесь и проявляется один из возможных коррупционных рисков, который легко выявляется в ходе анализа Кодекса.

Факультативные занятия на платной основе приносят учебному заведению определенный доход. Данный доход может быть и не большой, в сравнении с субъектами хозяйствования, но позволяет хотя бы частично решать проблемы материально-технического обеспечения образовательного процесса. Но распоряжается ли учреждение образования этим доходом? Согласно п.4 ст. 138 Кодекса об образовании «средства, полученные учреждениями образования от приносящей доходы деятельности, поступают в их самостоятельное распоряжение». Но среди прав руководителя учреждения образования не упоминается право самостоятельно распоряжаться доходами, полученными в результате оказания платных услуг (ст. 26 Кодекса). В Кодексе не определен порядок расходования полученных средств, но отмечено, что они расходуются в соответствии с законодательством и уставами учреждений образования (ст. 138 Кодекса). Следовательно, такой порядок отражен в подзаконных актах управления, исходящих от вышестоящих органов, многие из которых наделены государственно-властными полномочиями и являются учредителями учреждений образования. Не следует забывать, что у каждого государственного учреждения образования имеется свой учредитель, т.е. фактически собственник всего имущества, которым только он вправе распоряжаться, и которое передано учреждению образования в оперативное

управление. Учредитель назначает на должность и освобождает от должности руководителя, а также утверждает устав учреждения образования (ст. 157 Кодекса).

Таким образом, фактическим распорядителем доходов, получаемых учреждением образования, является учредитель. Получается, что учреждение образования, занимаясь деятельностью, приносящей доход, не может самостоятельно решать без ведома учредителя объективно возникающие материальные проблемы.

Вышеизложенные обстоятельства, с учетом возложенной на учреждение образования обязанности осуществлять материально-техническое обеспечение образовательного процесса, побуждают администрацию изыскивать иные источники материальных средств.

Эти средства получают за счет дополнительных источников финансирования учреждений образования. Одним из них является безвозмездная (спонсорская) помощь, оказываемая юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Безвозмездная (спонсорская) помощь – это предоставление на добровольной и безвозвратной основе учреждению образования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями Республики Беларусь денежных средств, в том числе иностранной валюты, товаров (имущества), работ, услуг.

Порядок предоставления и использования безвозмездной (спонсорской) помощи регламентирован Указом Президента Республики Беларусь № 300 "О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи" (далее – Указ № 300) [6].

Указом № 300 запрещается требование предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи. Такое требование представляет собой просьбу, выраженную в категорической форме, при наличии убеждения в своем праве на то, чтобы эта просьба была выполнена [7, с. 659]. Если должностное лицо учреждения образования, используя свои служебные полномочия, все же

требует предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи, то это является основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности. Если такое требование совершено должностным лицом учреждения образования с использованием своих служебных полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности либо повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам, то предусмотрена уголовная ответственность (п.14 Указа № 300). Более того, согласно статье 20 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией», требование предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи, а равно нарушение порядка ее предоставления и использования, в числе правонарушений, создающих условия для коррупции.

Указ № 300 упорядочил благотворительную деятельность следующих субъектов хозяйствования: коммерческие структуры, непосредственно наделенные правом оказывать безвозмездную (спонсорскую) помощь (хозяйственные товарищества, хозяйственные общества, производственные кооперативы, государственные объединения и др.) и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальных предпринимателей). Но в рассматриваемом Указе ничего не говорится о физических лицах (граждане Республики Беларусь, иностранные граждане, лица без гражданства), которые также могут оказать безвозмездную (спонсорскую) помощь. Отсутствует регламентация данного вопроса и в других нормативных правовых актах.

Вместе с тем, безвозмездная (спонсорская) помощь физических лиц имеет место в отношении учреждений образования. Причем ею охватывается не вся система учреждений образования, а отдельные ее звенья. Материальную и иную помощь физические лица оказывают преимущественно на уровне дошкольного и общего среднего образования.

При этом часто нарушается принцип добровольности безвозмездной помощи физических лиц. Сбор денег у законных представителей (родителей) учащихся осуществляется под психологическим воздействием на родительские чувства и, в итоге, превращается в «поборы». Денежные средства собираются под любым предлогом: озеленение территории школы (гимназии), замена входной двери в здание, внешний и внутренний ремонт здания, ремонт классов (замена окон и дверей, смена покрытия пола, оклейка обоев и т.п.), замена сантехнического оборудования и т.д.

Эти интересы учреждения образования реализуются посредством деятельности различных органов самоуправления, которые могут быть им образованы.

Основным органом самоуправления учреждения образования является совет, возглавляемый руководителем учреждения образования (ст. 25 Кодекса). Данный орган, в состав которого входят преимущественно представители администрации, генерирует интересы учреждения образования в конкретные идеи, реализуемые в дальнейшем уже иными органами самоуправления. В его компетенции рассмотрение вопросов обновления и развития материально-технической базы учреждения образования [8].

В учреждении образования создаются и (или) могут создаваться иные органы самоуправления: педагогический совет, попечительский совет, родительский комитет.

Если в учреждении образования функционирует родительский комитет либо попечительский совет, то им отводится роль проводников идей руководства учреждения образования до исполнителей. Главную роль в этом играет попечительский совет, который создается с целью оказания содействия в обеспечении деятельности и развития учреждения образования [9]. Его деятельность осуществляется исключительно в интересах учреждения образования. Главной задачей деятельности попечительского совета является содействие учреждению образования в развитии

материально-технической базы. По сути, речь идет о поиске источника денежных средств, которые аккумулируются на текущем (расчетном) счете по учету внебюджетных средств учреждения образования, и используются в соответствии с решением попечительского совета.

Финансовые средства попечительского совета используются по целевому назначению, в том числе на: укрепление материально-технической базы учреждения образования; совершенствование организации питания обучающихся; проведение спортивно-массовых, физкультурно-оздоровительных, социально-культурных, образовательных мероприятий; иные цели, не запрещенные законодательством. Они формируются из добровольных взносов и иных источников, не запрещенных законодательством.

Финансовые средства попечительскому совету могут быть предоставлены юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами (в первую очередь законными представителями учащихся). Юридические лица и индивидуальные предприниматели, участвуя в формировании финансовых средств попечительского совета, фактически предоставляют безвозмездную (спонсорскую) помощь учреждению образования. Порядок ее предоставления определен Указом № 300. В этом случае основное назначение попечительского совета состоит в активизации территориальных субъектов хозяйствования в направлении оказания ими спонсорской помощи учреждению образования, чьи интересы он представляет.

Что касается физических лиц, то здесь проблема состоит в порядке сбора денежных средств. Как уже было отмечено, отсутствует правовая регламентация предоставления и использования безвозмездной (спонсорской) помощи, исходящей от физических лиц. Предоставляющие такую помощь физические лица относятся к разряду «иных источников, не запрещенных законодательством» (ст. 137 Кодекса).

В нормативных правовых актах отсутствует запрет на добровольные

пожертвования физических лиц в благих целях. В сборе денежных средств юридических и физических лиц нередко принимают участие различные организации. Например, средства массовой информации в интересах конкретных тяжелобольных детей, банковские учреждения в интересах инвалидов, учреждения связи в интересах лиц, оказавшихся в условиях чрезвычайной ситуации и т.д. Получается, что закон допускает добровольные взносы физических лиц. В приведенных примерах все предельно ясно: доводится информация до неопределенного круга лиц с просьбой оказать помощь, и все, кто изъявил желание, добровольно перечисляют денежные средства на указанный банковский счет.

Но как должен осуществляться сбор денежных средств в виде добровольных взносов для учреждений образования, об этом законодатель умалчивает. Можно предположить, что порядок предоставления физическими лицами добровольных взносов в интересах учреждения образования должен быть схожим. В действительности все происходит иначе.

Анализ положения «О попечительском совете учреждения образования» позволяет усмотреть ряд последовательных действий, направленных на формирование финансовых средств попечительского совета.

Вопрос об определении порядка формирования и использования финансовых средств и другого имущества относится к компетенции общего собрания попечительского совета, деятельность которого основана на принципе гласности. Решения общего собрания попечительского совета о необходимости сбора денежных средств на определенные цели доводятся до сведения всех заинтересованных лиц. В этом случае члены попечительского совета лично либо через представителей родительского комитета доводят информацию о решении собрания попечительского совета до родителей, иных законных представителей учащихся, а также обосновывают целесообразность взносов. При этом физическим лицам должно быть

разъяснено, что решения попечительского совета для них не обязательны, а носят консультативный и рекомендательный характер. Должен быть разъяснен и порядок внесения денежных сумм, которые должны зачисляться на текущий (расчетный) счет по учету внебюджетных средств учреждения образования [9, п. 24]. Вот здесь и кроется та основа для противоправного поведения, ведущего к коррупционным правонарушениям.

В действительности законных представителей обучающихся информируют о принятом общим собранием попечительского совета решении о необходимости сбора денежных средств на определенные нужды учреждения образования, и тут же осуществляется их сбор. При этом никто не утруждает себя разъяснениями для родителей о порядке зачисления денежных сумм на банковский счет. В последующем собранные деньги передаются руководителю, который определяет их дальнейшее движение. Как правило, какой-либо контроль за действиями руководителя отсутствует. Отсутствует и его отчетность перед собранием родителей об использовании собранных ими в интересах учреждения образования денежных средств. Очевидно, что в подобных ситуациях не исключается возможность злоупотреблений со стороны лиц, в распоряжении которых находятся собранные денежные суммы.

Решение обозначенных проблем, на наш взгляд, не представляет особых сложностей. Достаточно в Кодекс об образовании внести ряд изменений и дополнений.

Во-первых, необходимо исключить «материально-техническое обеспечение образовательного процесса» из числа обязанностей учреждения образования. Формирование, обновление и развитие материально-технической базы учреждений образования должно являться исключительной обязанностью их учредителей. Если сохранить за учреждением образования указанную обязанность, то ему, в таком случае, следует предоставить исключительное право распоряжаться доходами, полученными в результате оказания платных образовательных услуг.

Во-вторых, в Кодексе следует расширить перечень прав руководителя учреждения образования, предоставив ему право самостоятельно распоряжаться доходами, которые могут быть использованы только на развитие материально-технической базы учреждения образования.

В-третьих, сбор денег для целей материально-технического обеспечения образовательного процесса не должен превращаться в «поборы» с родителей и иных законных представителей учащихся. В связи с этим, на уровне закона должен быть установлен запрет, под угрозой ответственности, на получение наличных денег кем-либо из работников учреждения образования. В подзаконных нормативных актах следует детально регламентировать порядок предоставления материальной помощи физическим лицом учреждению образования.

Решение этих проблем позволяет частично исключить возможность коррупционных рисков в сфере образования.

Список литературы

1. Положение о порядке проведения криминологической экспертизы: Указ Президента Респ. Беларусь, 29 мая 2007 г., № 244 (в ред. от 30.12.2011 № 621) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
2. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Беларусь от 20.07.2006 г. № 165-З (ред. от 22.12.2011, № 332-З) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
3. Криминология: словарь / под общей ред. В. П. Сальникова. Серия «Учебники для вузов, специальная литература. – СПб.: Издательство «Лань»; Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 1999. – 256 с.
4. Кодекс Республики Беларусь об образовании: Кодекс Республики Беларусь от 13 янв. 2011 г. № 243-З (ред. от 26.05.2012 № 376-З) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
5. Об утверждении программы развития общего среднего образования в Республике Беларусь на 2007-2016 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 мая 2007 г., № 725 (в ред. от 24.09.2012 № 871) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] /

ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

6. О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи: Указ Президента Респ. Беларусь, 01 июля 2005 г., № 300 (в ред. от 27.02.2012 № 113) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

7. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка. М.: «Русский язык», 1988. – 750 с.

8. Об утверждении положения о совете учреждения образования: постановление Министерства образования Респ. Беларусь, 18 июля 2011г., № 84 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

9. Об утверждении положения о попечительском совете учреждения образования: постановление Министерства образования Респ. Беларусь, 25 июля 2011г., № 146 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Ф.И.О.: Хлус Александр Михайлович

Место работы, занимаемая должность:

Белорусский государственный университет, юридический факультет, доцент кафедры криминалистики,

Ученая степень, ученое звание: кандидат юридических наук, доцент;