

Хлус, А. М. Антикоррупционная экспертиза в Беларуси: правовые и методологические проблемы (в аспекте системы взглядов профессора Е. Р. Россинской) / А. М. Хлус // Развитие криминалистики и судебной экспертизы в трудах профессора Е. Р. Россинской. К юбилею ученого, эксперта, педагога : материалы Междунар. науч.-практ. конференции. – Москва : Проспект, 2019. – С. 460–466. \_ ISBN 978-5-392-31484-3

Хлус А.М.

## **АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В БЕЛАРУСИ: ПРАВОВЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ (В АСПЕКТЕ СИСТЕМЫ ВЗГЛЯДОВ ПРОФЕССОРА Е.Р. РОССИНСКОЙ)**

Одной из острых проблем для государств мирового сообщества является борьба с коррупцией. Основным нормативным актом, регламентирующим вопросы противодействия коррупции в Республике Беларусь, является закон «О борьбе с коррупцией»<sup>1</sup>. Данный закон определил систему мер борьбы с коррупцией, среди которых предусмотрено «проведение в установленном порядке криминологической экспертизы проектов правовых актов, ранее принятых (изданных) правовых актов, а также криминологических исследований коррупционной преступности в целях ее оценки и прогноза для выявления предпосылок и причин коррупции и своевременного принятия эффективных мер по ее предупреждению и профилактике» (ст. 5). Данная мера по своей сути предполагает проведение антикоррупционной экспертизы.

Порядок проведения государственной криминологической экспертизы определен Указом Президента Республики Беларусь «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь»<sup>2</sup>, а ее осуществление возложено на государственное учреждение «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь»<sup>3</sup>. Проведение этой экспертизы осуществляют сотрудники Научно-практического центра, а при необходимости в ней принимают участие представители государственных органов и иных организаций не заинтересованных в принятии данного нормативного правового акта. Обращает на себя внимание, что они, в соответствии с пунктом 8 Методических рекомендаций по проведению криминологической экспертизы проектов законов, именуются специалистами, но не экспертами<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> «О борьбе с коррупцией» Закон Республики Беларусь № 305-З от 15.07.2015 [Электрон. ресурс]. URL: [https://kodeksy-by.com/zakon\\_rb\\_o\\_borbe\\_s\\_korrupsiej.htm](https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_borbe_s_korrupsiej.htm). (дата обращения: 27.09.2019).

<sup>2</sup> «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь» Указ Президента Республики Беларусь № 244 от 29.05.2007 года [Электрон. ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/ukaz-prezidenta-respubliki-belarus-244-ot-29-05-2007-o-kriminologicheskoy-ekspertize-proektov-zakonov-respubliki-belarus-1>. (дата обращения: 27.09.2019).

<sup>3</sup> <http://www.prokuratura.gov.by/ru/about/nauchno-prakticheskiy-tsentr/>. (дата обращения: 27.09.2019).

<sup>4</sup> Методические рекомендации по проведению криминологической экспертизы проектов законов, утв. приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 17.09.2007 г. № 35. [Электрон. ресурс]. URL: <http://docplayer.ru/109030069-Metodicheskie-rekomendacii-po>

Ничего не изменилось в вопросе организации проведения антикоррупционной (криминологической) экспертизы с появлением в Республике Беларусь Государственного комитета судебных экспертиз (образован в 2013 году), на который по многим основаниям и следовало бы возложить проведение этих экспертиз.

Вместе с тем, между судебной экспертизой и антикоррупционной экспертизой, как верно заметила Е.Р. Россинская, «при всем различии этих экспертиз имеется целый ряд общих позиций, которые выражаются в предназначении, теоретическом обосновании, систематизации целей и задач, источниках возникновения, стадиях развития, функционировании, нормативном регулировании, организации и т.д. всех экспертиз, независимо от их родов и видов»<sup>5</sup>. Тем более, что «во многих случаях судебному эксперту приходится решать вопросы, связанные с исследованием нормативных и нормативно-технических актов»<sup>6</sup>.

С начала проведения антикоррупционных экспертиз определилась потребность в специфических методах и методиках, экспертных технологиях, которые обеспечивали бы эффективность данного рода экспертиз. Оптимизация этого вида деятельности возможна, и мы солидарны в этом с Е.Р. Россинской, на основе «использования инструментария, разработанного в общей теории судебной экспертизы»<sup>7</sup>.

В Методических рекомендациях по проведению криминологической экспертизы проектов законов, разработанных Научно-практическим центром Генеральной прокуратуры Республики Беларусь отражены наиболее общие подходы к проведению антикоррупционной экспертизы, что, в ряде случаев, не будет способствовать выявлению коррупционных рисков, т.е. ее эффективному проведению.

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 может способствовать проведение анализа норм правовых актов, а также общественных отношений, возникающих на их основе. Решать данную проблему можно с помощью аналитического метода, применяемого в ходе проведения криминологической экспертизы.

В качестве примера рассмотрим нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность учреждений образования. Анализ отдельных

---

[provedeniye-kriminologicheskoy-ekspertizy-proektov-zakonov-respubliki-belarus.html](http://provedeniye-kriminologicheskoy-ekspertizy-proektov-zakonov-respubliki-belarus.html). (дата обращения: 26.09.2019).

<sup>5</sup> Россинская Е.Р. Правовые и методологические проблемы антикоррупционной экспертизы в кн.: Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М.С. Азаров, В.В. Астанин, И.С. Барзилова и др.; сост. Е.Р. Россинская. М., Проспект, 2010. С. 75.

<sup>6</sup> Там же. С. 75.

<sup>7</sup> Там же. С. 75.

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<sup>8</sup>.

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. А необходимость постоянного совершенствования материально-технической базы учреждений образования обусловлена научно-техническим прогрессом.

В начале 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 др. (ст. 21 Кодекса). На учредителей возлагается обязанность по обновлению и развитию материально-технической базы, созданных ими учреждений образования (ст. 140 Кодекса).

Одновременное возложение обязанности развивать материально-техническую базу учреждения образования на само учреждение образования и на его учредителя не устраняет проблему его материально-технического обеспечения. Предоставление права учреждению образования осуществлять приносящую доходы деятельность не способствует решению возникающих в процессе образовательной деятельности материальных проблем.

---

<sup>8</sup> Кодекс Республики Беларусь об образовании [Электрон. ресурс]. URL: <http://etalonline.by/document/?regnum=Hk1100243>. (дата обращения: 27.09.2019).

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 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?

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.

Порядок предоставления и использования безвозмездной (спонсорской) помощи регламентирован Указом Президента Республики Беларусь № 300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» (далее - Указ № 300)<sup>9</sup>.

Указом № 300 запрещается требование предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи, в противном случае это является основанием для привлечения директора к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности. Если такое требование совершено из корыстной или иной личной заинтересованности либо повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан либо

---

<sup>9</sup> «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи»: Указ Президента Респ. Беларусь, 01 июля 2005 г., № 300. [Электрон. ресурс]. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=9173](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=9173). (дата обращения: 26.09.2019)

государственным или общественным интересам, то предусмотрена уголовная ответственность (п.14 Указа № 300).

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: педагогическим советом, попечительским советом, родительским комитетом.

Проблема состоит в порядке сбора денежных средств физических лиц. Предоставляющие такую помощь физические лица относятся к разряду «иных источников, не запрещенных законодательством» (ст. 137 Кодекса).

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.

Например, законных представителей обучающихся информируют о принятом попечительским советом решении о необходимости сбора денежных

средств на определенные нужды учреждения образования, и тут же, на родительском собрании, 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.

На обозначенные проблемы мы указали ранее<sup>10</sup>, но до сих пор ничего не изменилось. На наш взгляд их решение 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.

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.

---

<sup>10</sup> Хлус А.М. Криминологическая экспертиза нормативных правовых актов как условие недопущения коррупционных рисков / Юстиция Беларуси. – 2013. – №. 7. – С. 64-68.