

Г. А. Василевич

Сочетание мер правового и общественного воздействия – важнейший фактор противодействия коррупции

Автор в статье рассматривает такие меры противодействия коррупции как рациональная экономическая и налоговая политика, эффективная правовая и судебная системы, общественный контроль, административная реформа и совершенствование государственной службы, регулярное обновление направлений и содержания антикоррупционных мер, повышение роли и ответственности общественных формирований в предупреждении и искоренении коррупции. Автор приходит к выводу о необходимости принятия закона об общественном противодействии коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции, общественное воздействие, антикоррупционные меры, совершенствование системы государственной службы, налоговая политика.

Combination of measures of legal and social influence – Important anti-corruption factor

The author in the article examines such measures against corruption as a sound economic and fiscal existent policies, effective legal and judicial system, public oversight, administrative reform and improvement of the civil service, regular updating directions and content of anti-corruption measures, enhancing the role and responsibility of public organizations in the prevention and eradication of corruption. The author comes to the conclusion that the adoption of the law on public anti-corruption.

Key words: fight against corruption, public exposure, anti-corruption measures, the improvement of public service system, tax policy.

Коррупция ослабляет государство, подрывает перспективы экономического развития, снижает эффективность человеческого потенциала. Она является одной из главных угроз нормальному функционированию общества и государства.

Практика показывает, что более успешной является деятельность тех стран, правительства которых осознают коррупцию как угрозу национальной безопасности. Но одного «осознания» недостаточно. Мы часто видим порочный круг бедности, упадка, коррупции. Есть, конечно, государства, даже некоторое заболевание коррупцией которых не останавливает их развитие (например, Россия). Однако с учетом имеющихся природных и людских ресурсов, интеллекта народа, развитие страны может быть просто фантастическим, если общество будет консолидировано на противодействии этому явлению. В качестве стимулирующих мер здесь уместны и кнут, и пряник. Затраты на антикоррупционную работу окупаются для общества стократно.

Конечно, каждое государство использует то, что для него приемлемо. Например, в Гонконге определены три основных направления деятельности Независимой комиссии по борьбе с коррупцией (НКБК): расследование, предотвращение, образование [1, с. 5]. Полагаем, что сочетание направлений деятельности оптимальное.

В Республике Беларусь сформирована необходимая правовая основа для противодействия коррупции. Однако в союзном нам государстве – Российской Федерации – сейчас действует комплекс еще более современных по своему уровню актов, нацеленных на противодействие коррупции. В них в значительной степени учтены содержание международных актов в указанной сфере, а также накопившиеся проблемы, подпитывающие коррупцию. Различие, возможно, на наш субъективный взгляд, заключается в более консолидированном стремлении белорусской системы власти обеспечить реальное исполнение действующих актов законодательства. Здесь практика ближе к тем нормам, которые зафиксированы в законодательстве. Отметим также, что искоренение коррупции, конечно, необходимо не для выполнения каких-то международных документов, а для своей страны, ее развития.

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 удается преодолевать. Критичный взгляд вовсе не означает, что можно уменьшить правовое воздействие на коррупцию. Нет, речь идет о том, чтобы правовые регуляторы были дополнены мерами общественного воздействия на коррупционеров и коррупцию как явление. Без этого коррупция будет на время затихать и возникать вновь. Необходимо менять стереотипы поведения граждан и чиновников. Выявлять случаи коррупции следственным путем, проводить объективное расследование, осуществлять профилактические мероприятия важно, но недостаточно: без изменения отношения людей к коррупции существенно уменьшить ее не представляется возможным. Двадцатилетний период наступления на коррупцию является тому свидетельством. Конечно, уже огромный плюс, что этому явлению не дали возможности разрастись, однако последние годы постоянно оперируем такими цифрами, как 2–3 тысячи коррупционных преступлений в год.

На уровень коррупции, формы ее проявления могут влиять принципы государственного устройства, менталитет отдельных слоев населения, в том числе национальных групп. В этом смысле в более или менее однородном по своему национальному составу государстве проводить антикоррупционную политику, видимо, проще. В Российской Федерации и Республике Беларусь функционируют схожие по структуре и предназначению правоохранительные и контрольные органы.

Система государственной власти в Республике Беларусь достаточно консолидирована. У нас иные масштабы государства, чем в России. Однако коррупционные скандалы, порой громкие, в Беларуси систематически случаются. Полагаем, что нам пока не удалось направить энергию всех государственных структур, а не только правоохранительных органов, общественных формирований на противодействие и выявление коррупции, своевременное выявление существующих коррупционных схем.

На искоренение коррупции должна быть направлена вся институциональная система государства и общества, а не отдельные его сегменты в виде правоохранительных органов.

Без участия граждан будет и дальше идти стрижка газона, а корни будут оставаться. Причем на примере газона известно: чем лучше он стрижется, тем прочнее корни травы, т.е. изощреннее будут коррупционные схемы. Победить коррупцию можно, если воздействовать на ее корни, а не на ростки.

Направления борьбы с коррупцией:

1. Разумная (рациональная) экономическая и налоговая политика:

- создание равных условий для государственного и частного сектора;
- упрощение налогового законодательства;
- эффективность работы налоговой службы;
- анализ причин появления теневой экономики и разумное сочетание различного рода стимулов карательного и поощрительного характера, направленных на «вывод» экономики из тени (для этого надо, во-первых, снять излишние препятствия для занятия мелким «бизнесом», например, в сфере оказания бытовых, ремонтных, строительных услуг, а во-вторых, предусмотреть меры воздействия к лицам, прибегающим к помощи лиц, не обладающих правом заниматься предпринимательской деятельностью. Однако, учитывая широкое распространение подобной практики, предотвратительно следует обеспечить правовые и организационные условия для легальной работы. Лишь тогда, когда у людей будет возможность свободно решить свои бытовые вопросы, обратившись к официально функционирующим субъектам, тогда и можно предъявлять претензии).

2. Эффективная правовая и судебная системы:

- устранение избыточности правового регулирования, рациональное регулирование отношений с учетом конституционных принципов и норм;
- повышение авторитета и ответственности судебной власти за надлежащее исполнение принципов и норм, зафиксированных в Конституции о правовом демократическом социальном государстве; ответственность руководящих органов судебной власти за необеспечение единства судебной практики, законности (разумности) вынесенных судебных постановлений;

- не только судебный, но и административный прецедент должны быть юридически признаны как средство обеспечения единства правоприменительной практики;

- развитие института конституционной жалобы, практики запросов судов непосредственно в Конституционный Суд;

- развитие альтернативных способов разрешения споров.

3. Дополнение государственного, в том числе финансового контроля, контролем общественным. Особое внимание должно быть уделено системе государственных закупок, предоставлению земельных участков, другим операциям с землей и недвижимостью, предоставлению льгот

и преимуществ за счет государственных средств, совершенствованию системы аудита; парламентскому контролю, контролю со стороны местных представительных органов с систематической официальной публикацией в официальных изданиях указанных органов отчетов о проделанной работе; взаимодействию в этой работе с институтами гражданского общества и средствами массовой информации; проведению неплановых проверок; обеспечению режима конфиденциальности (тайности) для предотвращения утечек важной информации, которой можно воспользоваться в коррупционных целях, и установлению строгой ответственности за ее необеспечение, установлению запрета на занятие руководящей должности, руководство частным предприятием в течение определенного срока в случае увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия (такое основание должно появиться в законе).

Особо можно использовать возможности публичного обсуждения результатов противодействия коррупции в парламенте и его органах. При этом это не зависит от формы правления: парламент необходимо задействовать в этой работе. Это полезно в профилактических целях для всех участников и возможных будущих фигурантов подобного рода докладов.

Постоянная отчетность и гласность относительно фактов обнаружения коррупции и анализ последствий в связи с выявленными фактами. Исключение из принципа публичности только для случаев, когда они затрагивают систему национальной безопасности, могут представлять собой внешнюю и внутреннюю угрозу. Важен анализ существующей системы взаимоотношений граждан и органов государственной власти, системы принятия решений, касающихся деятельности предпринимательских структур, финансовых потоков с целью упреждения зон возникновения коррупционных угроз.

Само по себе информирование о фактах коррупции без обратной связи формирует атмосферу циничного отношения к коррупции. Должно быть общественное осуждение, а еще лучше публичное раскаяние в совершении коррупционного преступления, что может влиять на меру наказания. Просто откупиться штрафом, даже многократным, или прошением об освобождении от ответственности, помилованием, недостаточно. Необходима реальная компенсация социуму (социальная компенсация). Наказание стыдом, чего не чураются в США и других западных странах, должно стать одной из мер, сопровождающих традиционную юридическую ответственность.

Можно согласиться с позицией о том, что «следует вызвать культурные изменения, при которых коррупционное поведение не будет сопровождаться толерантным отношением коллег, а сами сотрудники будут избегать даже возможности коррупции или конфликта интересов. Это требует изменения не только системы ценностей, но и процедурных структурных методов предотвращения и обнаружения коррупции. Оче-

видно, что профилактика является самым лучшим «лекарством». Если мы боремся лишь с последствиями коррупции, то ущерб все равно наносится... Наказание имеет ограниченные выгоды и влечет значительные затраты» [2, с. 49].

При проведении проверок хозяйствующих и иных субъектов в обязательном порядке должна быть предварительная публикация об этом в местной печати с указанием контактных телефонов и иных средств связи для граждан, предупреждение их об ответственности за предоставление ложной информации. Следует практиковать опубликование основных выводов по итогам проверки в печати.

4. Дальнейшая административная реформа и совершенствование системы государственной службы.

Важным представляется хорошо «просчитанное» совершенствование институциональной системы органов исполнительной власти. Развитие местного самоуправления на основе перераспределения полномочий и повышения экономической самостоятельности органов, сокращение излишних управленческих звеньев в сфере исполнительной власти в течение 3–5 лет и использование всей сэкономленной заработной платы для повышения оплаты труда действующим государственным служащим – важный фактор повышения эффективности государственного управления. Абсолютно правильным является требование Главы государства о том, чтобы создание новых органов государственной власти было только за счет сокращения численности работающих в других государственных органах. Важна также ротация чиновников.

В министерствах и государственных комитетах, других значимых организациях за счет общей численности чиновников (работающих) создать службы внутренней безопасности (антикоррупционные подразделения), сотрудники которой назначаются на должности независимой инстанцией (например, при участии Администрации Президента Республики Беларусь либо по согласованию иных органов, для которых противодействие коррупции является основной функцией). В их составе должны быть профессионалы, хорошо знающие специфику работы ведомства, возможно даже государственные служащие, ушедшие в отставку, но выступающие своего рода консультантами, которые знают, где существуют коррупционные угрозы. При этом не только спрос с них, но и их оплата может быть на уровне руководителей ведомства. Более того, при выявлении фактов коррупции и последующем привлечении виновных лиц к ответственности в судебном порядке предусмотреть определенный процент от выявленной суммы и возмещенной в бюджет для поощрения сотрудников. Ведь есть аналоги: например, судебные исполнители получают поощрение из взысканных сумм. Важна профилактическая работа указанной службы.

Правоохранительные органы, в том числе прокуратура, могли бы шире использовать возможности официального предостережения чиновников, если появляются основания подозревать в совершении порочащих проступков. Порой работа строится таким образом: попал кто-то в поле зрения и в течение многих месяцев собираются подтверждающие неправомерную деятельность этого чиновника. Это, с позиции ведомственных интересов, абсолютно понятно и правильно, однако в общегосударственных интересах акценты в работе следовало изменить.

Любое доказанное свидетельство коррумпированности чиновников влечет увольнение, в том числе в связи с утратой доверия.

В системе переподготовки и повышения квалификации чиновников предусмотреть занятия, разъясняющие политический и общественный вред коррупции, возможные последствия для виновного.

Обязанность чиновников, а также депутатов всех уровней фиксировать все данные о коррупции с последующим извещением об этом в установленном порядке министерства внутренних дел. В Российской Федерации намечается тенденция не только защиты, но и поощрения лиц, сообщивших о фактах коррупции. Для западных стран это также становится нормой. В Республике Беларусь также использован данный опыт.

Необходимо усилить ответственность (уголовную, административную, имущественную) средств массовой информации, журналистов, провайдеров сети Интернет за распространение ложной информации о коррупционных действиях, не получивших своего подтверждения.

Следует усилить ответственность руководителей государственных организаций, особенно в сфере исполнительной власти, за подчиненных. Нуждается в совершенствовании практика подбора кадров на коррупциогенные должности. Не только поручительство при приеме на работу, но и ответственность, хотя бы моральная, поручителей за своего коллегу.

Создать систему поощрения позитивной работы должностных лиц. Чиновнику (милиционеру, полицейскому, таможеннику, сотруднику ЖЭСа и др.) должно быть выгодно как в моральном, так и материальном плане трудиться честно и эффективно.

Необходим продуманный жесткий этический кодекс поведения государственного служащего. Для отдельных категорий государственных служащих можно предусмотреть принесение присяги на верность служения народу и государству.

Периодически проводить проверку должностных лиц, распоряжающихся материальными и финансовыми ресурсами, на полиграфе (детекторе лжи), в контракте оговорить возможность его досрочного расторжения по соглашению сторон по причине выявленных на полиграфе оснований полагать о наличии злоупотреблений. Его увольнение за виновные действия, в том числе в связи с утратой доверия, возможно лишь при подтверждении иным способом злоупотреблений со стороны такого

лица. Необходимо создать реестр уволенных в связи с утратой доверия, осужденных за корыстные имущественные правонарушения.

В 2009 году нами предлагалась корректировка гражданского законодательства таким образом, чтобы иметь право передавать в доход государства имущество чиновников, превышающих его доходы, происхождение которых он не может подтвердить. Тем самым ответственность была бы усилена мерами имущественного характера. Срок исковой давности установить не менее десяти лет [3, с. 5–14]. В настоящее время это реализовано в законе.

5. 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. Опубликование региональных программ с целью их обсуждения гражданами соответствующей административно-территориальной единицы. Антикоррупционная программа – это рецепт выздоровления, лечения болезни, благодаря успеху которого будут сильными 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. Кроме того, такой подход обусловлен и тем, что «каждому региону присущи определенная специфика коррупционных рисков, своя структура коррупционных деяний и методы их осуществления» [4, с. 2].

Самое важное – публичный отчет о реализации утвержденной программы.

6. Следует повысить роль и ответственность общественных формирований (союзов предпринимателей и др.) в предупреждении и искоренении коррупции. Непринятие ими мер в этой сфере должно быть предметом анализа регистрирующих органов. Можно подумать о пределах вторжения государства в деятельность таких общественных формирований (например, отстранение от руководства общественной организацией) по причине непринятия мер по противодействию коррупции.

Более активно внедрять идею социальной ответственности бизнеса. Культивируется богатство, публикуются рейтинги богатых людей, но следовало бы уделять внимание рейтингам благотворительности.

7. *Целесообразно принятие закона об общественном противодействии коррупции.* Концепцию его можно предложить достаточно оперативно.

Сингапур и Гонконг в противодействии коррупции объединила бедность. Беларусь и Россию могут стимулировать в этом плане новые вызовы времени, колоссально высокий дух патриотизма, организованности и совестливости, которые всегда были присущи нашим народам.

Список литературы

1. Борьба с коррупцией: выбор рецептуры // Весна. – 2004. – № 3. – С. 3–10.
2. *Дебицца Анетта.* Правильный инструктаж как помощь в борьбе с коррупцией // Весна. – 2004. – № 3. – С. 49–51.
3. *Василевич Г. А.* Устранение причин и условий, способствующих коррупции – первоочередная задача государственных органов // Проблемы совершенствования правоохранительных, контролирующих и иных государственных органов, связанной с выявлением, предупреждением и пресечением коррупционных правонарушений: материалы научно-практической конференции. Минск, 11 декабря 2009 г. / ред. колл. В. А. Конон и др. – Минск, 2010. – С. 5–14.
4. *Бикмухаметов А. Э., Газимзянов Р. Р., Кабанов П. А.* Внедрение антикоррупционных механизмов в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Тамбовской области) // Безопасность бизнеса. – 2008. – №1. – С. 2–10.