

Г. А. Василевич

Белорусский государственный университет, Министерство образования Республики Беларусь,
ул. Ленинградская, 8, 220030 Минск, Республика Беларусь, +375 (29) 170 13 93, Gregory_1@tut.by

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ — ЗАЛОГ УСПЕХА

В статье анализируется комплекс мер, которые необходимо использовать в работе по противодействию коррупции. Критикуется взгляд, что самое важное в этой работе — усиливать ответственность или сводить эту работу к уголовной ответственности. Высказывается позиция, согласно которой в качестве важнейшего направления по преодолению коррупционных явлений должно быть повышение качества нормотворческой и правоприменительной практики, в частности, формулирование ясных и однозначно понимаемых правовых норм, уменьшение диспозитивности при наделении должностных лиц полномочиями, включение в эту работу не только республиканских, но и местных органов, институтов гражданского общества, бизнес-сообщества.

Ключевые слова: коррупция; противодействие правонарушениям; нормотворчество; практика; ответственность.
Библиогр.: 11 назв.

G. A. Vasilevich

Belarusian State University, Ministry of Education of the Republic of Belarus, 8 Leningradskaya St., 220030 Minsk,
Republic of Belarus, +375 (29) 170 13 93, Gregory_1@tut.by

AN INTEGRATED APPROACH TO ANTI-CORRUPTION — A SUCCESS FOR SUCCESS

The article analyzes a set of measures that must be used in the fight against corruption. The view is criticized that the most important thing in this work is to strengthen responsibility or reduce this work to criminal liability. The position is expressed according to which the most important direction in overcoming corruption should be the improvement of the quality of law-making and law enforcement practices, in particular, the formulation of clear and unambiguously understood legal norms, the reduction in the dispositiveness of empowering officials, and the inclusion of not only republican, but and local authorities, civil society institutions, the business community.

Key words: corruption; counteraction to offenses; rule-making; practice; responsibility.
Ref.: 11 titles.

Введение. В последние десятилетия противодействию коррупции уделено самое пристальное внимание на международном уровне, в частности, посредством принятия соответствующих конвенций, и национальном уровне, когда в государствах стали появляться современные законы и программы, предметом которых является коррупция. Однако искоренить это явление не удается. В связи с этим необходима выработка полномасштабного документа, интегрирующего усилия в этой сфере. Только комплексный подход, а не разрозненные действия могут дать позитивные результаты.

Методология и методы исследования. Автор статьи при ее написании использовал общенаучные методы исследования, обобщение положений нормативных правовых актов, результатов научных трудов белорусских и российских ученых, авторов.

Результаты исследования и их обсуждение. В этом отношении полезен опыт Российской Федерации, где Указом Президента Российской Федерации была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции [1]. Ее значение не столько в том, что достигнуты убедительные результаты (этим не может похвастаться ни одно современное государство, в том числе и Российская Федерация), сколько в подходах, которые подтверждают необходимость широкого фронта противодействия коррупции. Было намечено, что данная стратегия реализуется по следующим основным направлениям:

- 1) обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции;

2) повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коррупции;

3) внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

4) совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;

5) устранение коррупциогенных факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций;

6) совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным

в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета;

7) расширение системы правового просвещения населения;

8) модернизация гражданского законодательства;

9) дальнейшее развитие правовой основы противодействия коррупции;

10) повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов;

11) совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений;

12) периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах;

13) совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией;

14) повышение эффективности исполнения судебных решений;

15) разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения в целях обеспечения своевременного принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, а также в целях реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации;

16) совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности;

17) повышение денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;

18) распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательными актами Российской Федерации в целях предупреждения коррупции, на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, включая высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности;

19) повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции;

20) совершенствование системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов;

21) повышение эффективности участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в антикоррупционной сфере, включая разработку организационных основ регионального

антикоррупционного форума, оказание при необходимости поддержки другим государствам в обучении специалистов, исследовании причин и последствий коррупции.

Эти направления можно объединить, на наш взгляд, в несколько крупных блоков: 1) эффективное законодательство, учитывающее международный и национальный опыт; 2) сбалансированная система государственных органов общей и специальной компетенции, нацеленных на противодействие коррупции во взаимодействии с институтами гражданского общества, их эффективная организация деятельности, включая своевременный контрольный механизм; 3) тщательный отбор кадров, привлекаемых на коррупциогенные должности; 4) адекватная правоприменительная, прежде всего судебная, практика, влияющая на развитие законодательства в указанной сфере и формирующая разумные подходы к реализации норм права; 5) эффективность исполнения судебных решений; 6) эффективная система организации всех государственных и общественных институтов на противодействие коррупции.

Остановимся на некоторых из этих направлений более детально.

1. О законодательстве. В настоящее время, наряду с Законом Республики Беларусь «О борьбе

с коррупцией», основными нормативными правовыми актами, направленными на противодействие коррупции, также являются законы Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь», «О государственной службе в Республике Беларусь», «О декларировании физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств», «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем» и «О борьбе с организованной преступностью».

Среди указов Главы государства можно назвать следующие: Указ Президента Республики Беларусь от 23 сентября 2010 года № 485 «О Государственной программе по борьбе с преступностью

и коррупцией на 2010—2012 годы»; Указ Президента Республики Беларусь от 17 декабря 2007 года

№ 644 «Об утверждении Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией»; Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 года № 510

«О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь»; Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 года № 244 «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь»; Указ Президента Республики Беларусь от 17 марта 2004 года № 136 «О доверительном управлении принадлежащими отдельным государственным должностным лицам долями участия (акциями, правами) в уставных фондах коммерческих организаций».

Ранее Президентом Республики Беларусь утверждались государственные программы по борьбе

с коррупцией. Так, указом № 220 от 7 мая 2007 года (редакция от 15 июня 2009 года) была утверждена Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2007—2010 годы. Затем решением Координационного совещания от 15 марта 2013 года № 26-07ркс-2013 была утверждена Программа по борьбе

с преступностью и коррупцией на 2013—2015 годы. В настоящее время действует Программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2020—2022 годы.

Принято постановление Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Следственного комитета Республики Беларусь от 30 декабря 2014 года № 30/1257/2/260 «Об утверждении критериев оценки деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями».

В качестве таких критериев предусмотрена общая характеристика коррупции и экономической преступности (структура и динамика коррупционной (экономической) преступности; удельный вес коррупционных (экономических) преступлений в общем количестве зарегистрированных преступлений; количество лиц, осужденных за совершение коррупционных преступлений

и освобожденных от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям. При этом анализируется соответствие комплекса мер по борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями, применяемых правоохранительными и иными государственными органами, стратегическим направлениям государственной политики в указанной сфере. Состояние планирования деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией

и экономическими правонарушениями, а также выполнения запланированных мероприятий. Оцениваются результаты реализации специальных мероприятий и программ по борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями, исполнения решений совместных заседаний коллегий правоохранительных органов и координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией. В качестве критерия предусмотрен уровень координации и взаимодействия правоохранительных органов в борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями. Оценивается также участие государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, в совершенствовании законодательства в целях устранения коррупционных рисков в нормативных правовых актах, уровень правовой регламентации антикоррупционной деятельности государственных органов и иных организаций, государственного и общественного контроля и надзора за этой деятельностью, функционирования системы подбора, подготовки и переподготовки кадров государственных органов и организаций и др.

Упомянутое выше постановление Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Следственного комитета Республики Беларусь от 30 декабря 2014 года № 30/1257/2/260 заслуживает самой высокой оценки, так как оно определяет конкретные показатели, позволяющие видеть качество работы по противодействию коррупции и борьбе с этим явлением.

Конечно, для любого государства полезен международный опыт, вбирающий в себя все лучшее, что достигнуто на современном этапе. Проблема противодействия коррупции имеет международный характер потому, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Однозначен вывод, что сотрудничество в области противодействия коррупции осуществляется на трех уровнях: универсальном, региональном и двустороннем [2, с. 67].

Искоренению коррупции особое внимание уделяет Организация Объединенных Наций, которой принято много международных документов, направленных на противодействие коррупции. При этом подчеркнем, что международное право не сводит коррупцию лишь к корыстному служебному злоупотреблению, подкупу государственных служащих. Под коррупцией понимают противоправное использование должностным или иным лицом своего положения для получения для себя или иных лиц незаконной выгоды либо посредничество (иное содействие) в совершении таких деяний. На наш взгляд, разумность такого подхода к оценке коррупции очевидна: он позволяет дать адекватную оценку деяниям всех участников коррупционных отношений.

Нормы международного права, нацеленные на противодействие коррупции, охватывают весьма широкий набор, как отмечается в научной литературе, антикоррупционных инструментов, определяют вектор развития антикоррупционной деятельности национальных органов власти, способствуют международному сотрудничеству [3, с. 115—117].

Важным международным документом является принятая 31 октября 2003 года Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [4], отличительной чертой которой является установление мер по предупреждению коррупции. Согласно ст. 5, противодействие коррупции должно осуществляться политической властью. В ст. 7 фиксируется важность прозрачности процесса приема на службу, а в ст. 8 — необходимость появления кодексов поведения публичных должностных лиц, а также мер ответственности за нарушение этих кодексов. Также в этой главе подчеркивается важность общественного контроля, публичной отчетности, специальных мер в отношении судебных органов и органов прокуратуры.

Полагаем, что такого рода направления, предусмотренные в данном документе, следует более четко сформулировать в белорусском законодательстве, уделив особое внимание прозрачности приема на работу.

Много внимания в конвенции уделено публичной отчетности. В частности, это принятие процедур или правил, позволяющих населению получать в надлежащих случаях информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и (с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных) о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения; упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам,

принимающим решения; опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации. Обращается внимание на меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов. Может способствовать этому размещение в сети Интернет информации о судебной практике, мерах по обеспечению ее единообразия.

На наш взгляд, конвенция определяет широкий спектр направлений противодействия коррупции. Их необходимо только разумно реализовать в национальном законодательстве и на практике.

Согласно конвенции, каждое государство-участник принимает меры в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и (в надлежащих случаях) установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер. Меры, направленные на достижение этих целей, могут включать, среди прочего, содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями; содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством; содействие прозрачности в деятельности частных организаций, включая (в надлежащих случаях) меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими; предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности; предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений (в надлежащих случаях и на разумный срок) в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор; обеспечение того, чтобы частные организации с учетом их структуры и размера обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации.

15 ноября 2000 года в г. Палермо (Италия) была принята Конвенция ООН против транс-национальной организованной преступности (ратифицирована Законом Республики Беларусь от 3 мая

2003 года), которая также имеет антикоррупционную направленность [5]. Ее следовало бы нам также ратифицировать. В конвенции содержатся положения об ответственности юридических лиц: каждое государство-участник принимает такие меры, какие с учетом его правовых принципов могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в серьезных преступлениях,

к которым причастна организованная преступная группа, и за преступления, признанные таковыми

в соответствии со статьями конвенции.

Конвенцией (ст. 13) фиксируется международное сотрудничество в целях конфискации: государство-участник, получившее от другого государства-участника, под юрисдикцию которого подпадает какое-либо преступление, охватываемое настоящей конвенцией, просьбу о конфискации упомянутых в конвенции доходов от преступлений, имущества, оборудования или других средств совершения преступлений, находящихся на его территории, в максимальной степени, возможной в рамках своей внутренней правовой системы.

Республика Беларусь пока не является членом Совета Европы. Однако положения ее Конституции, иные акты национального законодательства, проводимая руководством нашего государства политика нацелены на искоренение коррупции и других преступлений. Поэтому для нас как государства, расположенного на Европейском континенте, важны те стандарты, которые реализуются в других европейских странах с учетом принятых международных документов.

27 января 1999 года в г. Страсбурге была принята Европейская конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» (ратифицирована Законом Республики Беларусь от 26 мая 2003 года [6]). В этом же году (4 ноября) и тоже в г. Страсбурге была принята Конвенция «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (ратифицирована Законом Республики Беларусь от 26 декабря 2005 года [7]).

Конвенцию «Об уголовной ответственности за коррупцию» отличает, на наш взгляд, высокая культура нормотворческой техники, изложения и определения понятий. В ней дано определение публичного должностного лица, с учетом особенностей правового статуса прокуратуры в европейских странах к категории судей отнесены прокуроры и лица, занимающие судебные должности. Юридическим лицом признается любое образование, имеющее таковой статус в силу применимого национального права, за исключением государств или других публичных органов, действующих в рамках осуществления государственных полномочий, а также межправительственных организаций. Конвенцией (ст. 2) различается активный подкуп национальных публичных должностных лиц и пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц, подкуп членов национальных публичных собраний, подкуп иностранных публичных должностных лиц, подкуп членов иностранных публичных собраний.

Учитывая, что сама по себе коррупция в государственном секторе не существует без взаимодействия с субъектами, обладающими определенными благами, в конвенции (ст. 7) предусматривается необходимость принятия каждой стороной законодательных и иных мер, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом преднамеренное обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества каким-либо лицам, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих этих лиц или любых других лиц с тем, чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей.

Также определены подходы, связанные с пассивным подкупом в частном секторе. Запрещается злоупотребление влиянием в корыстных целях: каждая сторона принимает такие законодательные

и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом преднамеренное обещание, предоставление или предложение, прямо или косвенно, любого неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неправомерное влияние на принятие решения каким-либо лицом за вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли такое преимущество ему самому или кому-либо еще, а также просьбу, принятие или согласие с предложением или обещанием предоставить такое преимущество за вознаграждение независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен или нет в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат.

В конвенции ведется речь о мерах по выявлению действий, связанных с отмыванием преступных доходов. Даже упоминается о правонарушениях в сфере бухгалтерского учета (ст. 14): каждая сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве правонарушений, подлежащих уголовному или иному наказанию в соответствии с ее внутренним правом, следующие преднамеренные действия или бездействие в целях совершения, сокрытия или представления в ложном свете правонарушений, о которых говорится в ст. 2—12, если только сторона не сделала соответствующую оговорку или заявление: а) оформление или использование счета-фактуры или любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию; б) противоправное невнесение в бухгалтерские книги сведений о платежных операциях.

Конвенция предусматривает (ст. 18) ответственность юридических лиц: каждая сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения

того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных правонарушений, заключающихся в активном подкупе, злоупотреблении влиянием в корыстных целях и отмытии доходов, признанных в качестве таковых в соответствии с конвенцией и совершенных в их интересах каким-либо физическим лицом, действующим в своем личном качестве или в составе органа юридического лица и занимавшим руководящую должность в юридическом лице, в процессе выполнения представительских функций от имени юридического лица; или осуществления права на принятие решений от имени юридического лица; или осуществления контрольных функций в рамках юридического лица; а также в связи с участием такого физического лица в вышеупомянутых правонарушениях в качестве соучастника или подстрекателя. Ответственность юридического лица не исключает возможности уголовного преследования физических лиц, совершивших, подстрекавших к совершению или участвовавших в совершении уголовных правонарушений.

Что касается санкций и мер, которые могут быть применены, то содержащиеся в конвенции (ст. 19) формулировки на этот счет применимы по отношению и к другим сферам: принимая во внимание тяжесть уголовных правонарушений, признанных в качестве таковых в соответствии с конвенцией, каждая сторона предусматривает в отношении этих уголовных правонарушений, признанных в качестве таковых в соответствии со ст. 2—14, эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции и меры, включая, если правонарушения совершены физическими лицами, наказания, предусматривающие лишение свободы, которые могут повлечь за собой выдачу. При этом отмечено, что каждая сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с п. 1 и 2 ст. 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера.

На практике иногда возникают разногласия по поводу конфискации имущества преступника, иногда утверждают, что эта мера характерна для социалистического государства. Однако, согласно конвенции, каждая сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы наделить себя правом конфисковывать или иным образом изымать орудия совершения преступления и доходы от уголовных правонарушений, признанных в качестве таковых в соответствии с настоящей конвенцией, или имущество, стоимость которого эквивалентна таким доходам. Обратим внимание на то, что в предшествующий период в нашем законодательстве не было широкого спектра норм, обеспечивающих защиту лиц, сотрудничающих с правосудием, и свидетелей. Конвенция предусматривает, что каждая сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения эффективной и надлежащей защиты а) тех, кто сообщает об уголовных правонарушениях, признанных в качестве таковых в соответствии со ст. 2—12, или иным образом сотрудничает с органами, осуществляющими расследование и разбирательство; б) свидетелей, дающих показания, касающиеся этих правонарушений.

Следующим важным документом в данной области является Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Ее целью является закрепление в национальном законодательстве эффективных средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков. В конвенции (ст. 2) дается емкое и лаконичное определение коррупции: коррупция означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

Целью Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию является закрепление в национальном законодательстве эффективных средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков. В конвенции (ст. 2) дается емкое и лаконичное определение коррупции: коррупция означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

Согласно конвенции, каждая сторона предусматривает в своем национальном законодательстве нормы, закрепляющие право лиц, понесших ущерб в результате коррупции, подать иск в целях получения полного возмещения ущерба. Такое возмещение может охватывать реальный причиненный ущерб, упущенную финансовую выгоду и компенсацию морального вреда. Полагаем, что нашему национальному законодателю и судебным инстанциям еще следует поработать в данном направлении.

Региональное сотрудничество Беларуси происходит в рамках тех межгосударственных образований, в которые входит наша республика — Содружество Независимых Государств, Союзное государство, Евразийский экономический союз.

Не только сближение национального законодательства и международного права важно, но необходимо, чтобы акты законодательства отвечали стандартам правового и демократического государства. Много говорится о необходимости устранения противоречий, неясностей, неопределенности в нормативных правовых актах, устранении их множественности, диспозитивности при принятии решений должностными лицами. Все это важно, необходимо продолжать работу в этом плане при совершенствовании законодательства. Однако на первый план сейчас должна выйти оценка регулирующего воздействия актов на общественные отношения, прогнозирование последствий — экономических, социальных, правовых, идеологических — при разработке и принятии актов. Ныне для этого есть все необходимые условия: введен новый закон — «О нормативных правовых актах». Еще более важным научным направлением, имеющим важное практическое значение, является экономический анализ права.

Законодательство следует нацелить на создание равных условий для государственного и частного секторов; 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 нужно, 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, предварительно 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, можно предъявлять претензии.

Проблемные вопросы сохраняются при проведении антикоррупционной экспертизы. Антикоррупционная экспертиза «застряла» на частностях — конкретных актах. Взгляд на законодательство должен быть шире. Экспертиза должна быть профессиональной, ее должны осуществлять представители различных ведомств, специализирующихся на этом. Сведения об инициаторах, разработчиках проектов, лицах, проводивших экспертизу, должны быть в базе законодательства. Системные или многочисленные коррупционные нарушения законодательства должны быть предметом анализа качества подготовки и экспертизы актов.

Необходимо более активно работать по устранению избыточности правового регулирования, обеспечению рационального регулирования отношений с учетом конституционных принципов и норм. Этой работой могли бы более активно заняться постоянные комиссии палат белорусского парламента. Тем самым можно было совместить работу «по расчистке» законодательства с парламентским контролем по его исполнению.

Для правового государства характерен высокий авторитет и ответственность судебной власти за надлежащее исполнение принципов и норм, зафиксированных в Конституции; обеспечение единства судебной практики, законности (разумности) вынесенных судебных постановлений. Одним из средств для этого является признание прецедента в качестве источника права. Не только судебный, но и административный прецедент должен быть юридически признан как средство обеспечения единства правоприменительной практики, обеспечения принципа равенства всех перед законом и судом.

2. О сбалансированной системе государственных органов общей и специальной компетенции их взаимодействия с институтами гражданского общества. При этом значительно больший акцент должен быть сделан на эффективности органов общей компетенции — представительных (в плане контроля и определения стратегии на местном уровне) и исполнительных, которые распоряжаются ресурсами, деятельность которых должна быть прозрачной и быть предметом общественного контроля.

Поэтому 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. Важна также ротация чиновников.

В министерствах и государственных комитетах, других значимых организациях за счет общей численности чиновников (работающих) полезно создать службы внутренней безопасности (антикоррупционные подразделения), сотрудники которой назначались бы 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 могут 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 новые факты. 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 этих целях следует изменить трудовое законодательство.

Несвоевременное выявление коррупционных правонарушений (преступлений) должно влиять на оценку эффективности работы органов контроля.

3. Эффективный отбор на коррупциогенные должности. Опыт показывает, что здесь много упущений.

Следует усилить ответственность руководителей государственных организаций, особенно в сфере исполнительной власти, за подчиненных. Требуется не только поручительство при приеме на работу, но и ответственность, хотя бы моральная, поручителей за своего коллегу.

Надлежит 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 было предусмотреть принесение присяги на верность служению народу и государству.

4. Правоприменительная, в том числе судебная, практика должна способствовать выявлению пробелов и иных дефектов в законодательстве, которыми могут воспользоваться недобросовестные лица.

Здесь также можно выделить несколько аспектов. Важно 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. Причем 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.

Необходимы 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.

Следует проводить постоянный анализ существующей системы взаимоотношений граждан и органов государственной власти, системы принятия решений, касающихся деятельности предпринимательских структур, финансовых потоков в целях упреждения зон возникновения коррупционных угроз.

Само по себе информирование о фактах коррупции без обратной связи формирует атмосферу циничного отношения к ней. 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 прощением об освобождении от ответственности, о помиловании недостаточно. Должна быть 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 «необходимо 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. Очевидно, 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».

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.

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.

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

Возрастает роль науки в искоренении коррупции. Однако исследование проблем искоренения коррупции, социологические опросы — это лишь начало работы, отправная точка определения уязвимых мест в государственном и частном секторах. Необходимо стратегическое осмысление процессов, которые реально помогут сократить коррупцию, выдача конкретных, реализуемых на практике рекомендаций. Констатация фактов социологическими и иными научными исследованиями недостаточна. Должны быть предложены механизмы искоренения коррупции и ее предупреждения.

Мы преимущественно оперируем так называемой заметной коррупцией (прошел сюжет по телевидению, в других средствах массовой информации о задержании при получении взятки чиновника,

о незаконном денежном вознаграждении врача за оказание медицинской услуги и т. п.). Но такая коррупция может нести значительно меньшие потери, нежели коррупция с высокими издержками (например, теневая экономика, уклонение от уплаты налогов, незаконный вывод капиталов за рубеж и др.).

Открывается поле деятельности для различного рода научно-исследовательских центров, органов государственной власти — министерств экономики, финансов, по налогам и сборам, таможенного комитета. Эффект их противодействия коррупции не тот, на который может рассчитывать общество.

Одной из самых «диссертабельных» отраслей является уголовное право. Существует много исследований относительно новых редакций статей Уголовного кодекса, изменений статей и санкций. Казалось бы, Уголовный кодекс должен быть одним из самых стабильных, однако он превратился

в полигон реализации идей, успех реализации которых не гарантируется никем из инициаторов идей или разработчиков проектов законов. Надо менять эту тенденцию и практику. Акцент следует делать на серьезные криминологические исследования, больше сосредоточиться на криминологии — науке, которая изучает преступность, личность преступника, причины и условия преступности, пути и средства ее предупреждения.

Корректировка Уголовного кодекса должна проводиться в тех случаях, когда без этого объективно нельзя обойтись. Больше следует уделять внимание своевременному совершенствованию судебной практики, корректировке судебной практики. Например, анализ исполнения судами утвержденной Главой государства Концепции совершенствования системы мер уголовной ответственности и порядка их исполнения свидетельствует о том, что резервы для улучшения правоприменения имеются [8].

В организационном плане необходимо предусмотреть участие в противодействии коррупции органов экономического блока (министерств экономики, финансов, промышленности, сельского хозяйства и т. п.). На уровне органов местного самоуправления следует предусмотреть утверждение программ противодействия коррупции в рамках соответствующей административно-территориальной единицы. Аналогично — в рамках министерств и ведомств. Регулярно заслушивать отчеты их исполнения.

Согласимся с выводом ученых, что только при объединении усилий всех заинтересованных субъектов в искоренении коррупции можно сформировать свободный от коррупции конституционный строй [9, с. 13]. Выявление причин и условий совершения коррупционных правонарушений, постоянный мониторинг складывающейся ситуации с использованием государственных ресурсов остается повседневной задачей [10, с. 26—27]. О том, что коррупция пока еще имеет сильные позиции, свидетельствует формирование соответствующего сленга, специфических выражений [11].

Заключение. Противодействие коррупции было и остается одной из важнейших целей функционирования государственной системы и гражданского общества. Коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества, т. е. в первую очередь причиняется ущерб государственным политическим интересам, а также экономическим и социальным.

Список цитируемых источников

1. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации, 13.04.2010, № 460 : в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 13.03.2012 № 297 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2020.
2. Кириленко, В. П. Коррупция и государство. «Черная дыра» экономики России / В. П. Кириленко, Р. В. Дронов. — СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2012. — 480 с.
3. Хабриева, Т. Я. Антикоррупционные стандарты Организации Экономического Сотрудничества и Развития и их реализация в Российской Федерации / Т. Я. Хабриева, А. В. Федоров, А. А. Каширкина ; под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. — М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2015. — 296 с.

4. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : Закон Респ. Беларусь от 25 нояб. 2004 г. № 344-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 20.06.2008 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (рез. 55/25) : [принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г.] // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2003. — № 55. — 2/943.
6. Конвенция Совета Европы № 173 «Об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173)» : [заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г.] // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2003. — № 61. — 2/948.
7. Конвенция Совета Европы № 174 «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174)» : [заключена в г. Страсбурге 04.11.1999 г.] // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2006. — № 4. — 2/1172.
8. *Василевич, Г. А.* Некоторые аспекты применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Идеи, предложения, критический взгляд / Г. А. Василевич. — Минск : Право и экономика, 2013. — 398 с.
9. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : коллектив. моногр. / отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2016. — 512 с.
10. Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения : науч.-метод. пособие / Е. И. Добролюбова [и др.] ; под ред. В. Н. Южакова, А. М. Цирина. — М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : ИНФРА-М, 2016. — 156 с.
11. *Скобников, П. А.* Коррупция в России в XXI веке: неформальные термины и понятия : словарь / П. А. Скобников. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 168 с.

Поступила в редакцию 31.03.2020