

# СЕКЦИЯ 1

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 343.21

Г. А. Василевич,  
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь  
Белорусский государственный университет, Минск

### ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

**Введение.** Можно выделить различные гарантии устойчивого развития — политические, экономические, социальные, культурные, юридические. Антиподом устойчивого развития являются юридические конфликты, крайнее проявление которых — преступления. Преступность, условно говоря, это внешнее проявление тех негативных процессов, которые общество не смогло изжить. В значительной степени истоки преступности имеют субъективный характер (личностные установки человека, упущения в воспитании и т. п.). Однако некоторые преступления обусловлены также и недостатками организации работы в социальной сфере, экономике, неэффективным контролем, попустительством со стороны общества. В значительной степени это видно на примере длительной и трудной борьбы государства с таким явлением, как коррупция. Корысть — один из побудительных мотивов коррупции. Страх наказания, даже очевидная неотвратимость наказания не всегда являются сдерживающими обстоятельствами.

**Основная часть.** В 2016 году зарегистрировано 2 269 коррупционных преступлений, прирост к 2015 году составил 23,8%. Из них 703 хищения путем злоупотребления служебными полномочиями (рост составил почти 34%), 279 — злоупотребление властью или служебными полномочиями. Обратим особое внимание на то, что совершено 1 104 преступления в виде получения и дачи взятки, что свидетельствует о значительных упущениях в существующей организации деятельности органов управления и хозяйствования. Ведь для решения своих вопросов взяточполучатели и взяточдатели прибегают к такого рода «помощи».

Способы совершения коррупционных правонарушений различны, но довольно часто совершаемые масштабы злоупотреблений, их многократность на протяжении длительного времени обуславливают вопрос: «Где были контролирующие органы, местные власти, руководство организации, коллеги по работе?». Сейчас в конституциях новой волны (принятых в последние 5—7 лет) закрепляется принцип коллективизма и солидарной ответственности, общей задачей ставится развитие солидарного общества, где все чувствуют себя в безопасности, используют свободу, обладают равными возможностями в стране, где существует социальная справедливость в рамках принципа соответствия прав и обязанностей граждан.

Если обратиться к российскому законодательству, посвященному противодействию коррупции, оно, полагаем, одно из самых совершенных. Позитивную оценку можно сделать в отношении актов законодательства, обеспечивающих оказание гражданам государственных услуг, доступ граждан к информации о деятельности государственных органов. Белорусское законодательство в этом отношении уступает по ряду направлений, оно не столь детализировано, в меньшей степени занимается проблемами коррупции правительство, что, на наш взгляд, является недостатком. В этой связи многие положения, сформулированные в российском законодательстве, можно было бы использовать в нашем национальном праве. Однако правоприменительная практика у нас является более последовательной и устойчивой в искоренении коррупции. Борьба с коррупцией, ее предупреждение являются важнейшими составляющими общей стратегии развития белорусского государства. Работа в этом направлении всегда в центре внимания главы нашего государства.

Практика свидетельствует, что не только моральные, но и материальные потери от коррупционных правонарушений бывают столь велики, что не позволяют компенсировать ущерб за счет имущества виновного лица. Перманентное совершенствование законодательства необходимо, но сосредоточиваться только на этом аспекте нельзя. Без изменения менталитета, парадигмы ценностей и приоритетов коррупцию существенно снизить трудно. Опыт свидетельствует, что как бы ни изошрялся законодатель, принимая новые и новые акты законодательства, а правоохранительные органы совершенствовали свое умение применять их, все равно эту заградительную стену коррупционерам удается преодолевать.

Полагаем, что внимание надо уделить деятельности государственных служащих, той среде, в которой они выполняют свои обязанности. Известно, что действует Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года. В нем содержится ряд важных для развития национального законодательства положений. Согласно кодексу государственная должность, как она определяется в национальном законодательстве, — это должность,

облеченная доверием, предполагающая обязанность действовать в интересах государства. Поэтому государственные должностные лица проявляют абсолютную преданность государственным интересам своей страны, представляемым демократическими институтами власти. Государственные должностные лица выполняют свои обязанности и функции компетентно и эффективно в соответствии с законами или административными положениями и со всей добросовестностью. Они постоянно стремятся к тому, чтобы обеспечить как можно более эффективное и умелое распоряжение государственными ресурсами, за которые они несут ответственность. Государственные должностные лица внимательны, справедливы и беспристрастны при выполнении своих функций, в частности, в своих отношениях с общественностью. Они никогда не оказывают какое бы то ни было неправомерное предпочтение какой-либо группе лиц или отдельному лицу, не допускают дискриминации по отношению к какой-либо группе лиц или отдельному лицу или не злоупотребляют иным образом предоставленными им полномочиями и властью. В международном кодексе решены такие важные вопросы, как коллизии интересов и отказ от права, сообщение сведений государственными служащими об активах, освещены вопросы, касающиеся принятия подарков или других знаков внимания. В кодексе зафиксировано, что государственные должностные лица не добиваются и не получают (прямо или косвенно) любых подарков или других знаков внимания, которые могут повлиять на выполнение ими своих функций, осуществление своих обязанностей или принятие решений.

В этой связи полезно взглянуть на этические кодексы государственных служащих, которые действуют в отдельных странах, например в Канаде. Все органы власти желательно «настроить» на противодействие коррупции. Поэтому их деятельность в этом направлении сводить «к содействию» в предоставлении документов и иных материалов явно недостаточно.

Согласно ст. 33 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» гражданин не может быть принят на государственную службу, в частности, в случаях лишения его судом права занимать государственную должность в течение определенного времени; близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья, сестры, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с государственным служащим, если их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; представления заведомо недостоверных сведений, необходимых для занятия государственной должности; непредставления декларации о доходах и имуществе или умышленного внесения в декларацию о доходах и имуществе неполных либо недостоверных сведений; увольнения государственного служащего за систематическое неисполнение служебных обязанностей без уважительных причин, появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также за распитие спиртных напитков, потребление наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических средств на рабочем месте и в рабочее время до истечения двух лет со дня увольнения за такие действия; наличия судимости; совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против интересов службы либо тяжкого или особо тяжкого преступления, сопряженного с использованием должностным лицом своих служебных полномочий; в иных случаях, установленных законодательными актами. Законом Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией в Республике Беларусь» (ст. 40) предусмотрено, что государственная служба прекращается, в частности, в случаях возникновения (установления) обстоятельств, предусмотренных п. 1 ст. 33 закона; несоблюдения ограничений, связанных с государственной службой; разглашения сведений, составляющих государственные секреты; отказа от принесения присяги; нарушения требований законодательства при приеме на государственную службу; грубого нарушения должностных обязанностей; совершения проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе; вступления в законную силу обвинительного приговора суда. Государственная служба может быть прекращена и в иных случаях, предусмотренных законодательством о труде и иными законодательными актами. В законодательстве (см., например, Декрет Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 года № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций») перечисляется, что следует считать грубым нарушением законодательства, однако исчерпывающего перечня нет. Декрет признает увольнение по п. 2 ст. 47 ТК Республики Беларусь как дискредитирующее обстоятельство. До увольнения работника по дискредитирующим обстоятельствам наниматель обязан провести проверку допущенных им нарушений, результаты которой оформить актом (служебной запиской), а также затребовать письменное объяснение работника. При этом указанные акты (служебные записки) и объяснения подлежат хранению в организации не менее пяти лет. Полагаем, что при нарушении антикоррупционного законодательства следовало бы определить случаи, при наличии которых государственный служащий, должностное лицо могут быть уволены в связи с утратой доверия. Причем не обязательно, чтобы оно было занято непосредственным обслуживанием денежных или материальных ценностей.

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

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

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

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

Наиболее подверженная коррупции сфера заключения государственных контрактов. Важно, чтобы после объявления победителя на конкурсе остальные участники получили полную информацию о причинах проигрыша и имели возможность обжаловать принятое решение. В свое время автор обращал внимание на необходимость повышения роли и ответственности общественных формирований (союзов предпринимателей и др.) в предупреждении и искоренении коррупции. Непринятие ими мер в этой сфере должно быть предметом анализа регистрирующих органов. Нами предлагалось подумать о пределах вторжения государства в деятельность таких общественных формирований (например, отстранение от руководства общественной организацией) по причине непринятия мер по противодействию коррупции. Полагаем, что более активное участие можно ожидать со стороны церкви в осуждении мздоимства; более активно внедрять идею социальной ответственности бизнеса, его социальной ответственности. Следовало бы уделять внимание рейтингам благотворительности.

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

Увольнение коррупционеров без привлечения к иным видам ответственности не является столь страшной мерой для многих из них. Обычно всегда у этих лиц есть запасные варианты: организации, с которыми в период работы государственный служащий взаимодействовал, например, проводил проверки; можно только предполагать при последующем туда трудоустройстве, что им оказывалось содействие или покровительство. Поэтому срок запрета на трудоустройство в такие организации после ухода с государственной службы должен быть установлен.

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

Много внимания в законодательстве, в литературе и на практике уделяется декларированию доходов. Однако это не панацея. Декларирование доходов в качестве средства противодействия коррупции играет, на наш взгляд, минимальную роль. Ведь все чаще прибегают к сокрытию доходов. Кроме того, официальные доходы в век информационных технологий должны фиксироваться автоматически. Больше внимания надо уделить тем доходам, которые официально нигде не фиксируются, например, займы у физических лиц и т. п. Финансовые и налоговые органы в порядке осуществляемого ими мониторинга должны более активно требовать декларации в индивидуальном порядке.

**Заключение.** Только при активной позиции граждан, более тщательном подборе кадров на коррупциогенные должности, усилении контроля за работой государственных служащих, повышении ответственности самих контролирующих органов за проявленную халатность в выявлении коррупционных правонарушений можно добиться позитивных результатов в работе по противодействию коррупции.