



Государственное регулирование

Ищенко Н. С.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В данной статье коррупция рассматривается как одна из глобальных проблем человечества. Основной угрозой, исходящей от нее является подрыв принципов государственного управления, равенства всех перед законом и социальной справедливости. Приводятся алгоритмы повышения эффективности борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, прокуратура, правоохранительные органы, принципы государственного управления, социальная справедливость, антикоррупционная экспертиза.

Пристатейный библиографический список

1. Заяц Д. Кто в Беларуси дает взятки и предлагает откаты? // www.myfin.by
2. Ищенко Н. С. Беларусь и мировой опыт противодействия коррупции. Гомель: ГГТУ им. П. О. Сухого, – 2011. – 250 с.
3. Как в Беларуси обстоят дела с коррупцией? // www.research.by
4. Преступная статистика Беларуси // www.mogilev.by

Неспособность обуздать коррупцию — главный провал администраций ряда (в том числе некоторых постсоветских) государств. Исследования TI показывают, что правительства большинства (из списка рейтингов за рассматриваемый период примерно две трети) стран не могут защитить своих граждан от коррупции, будь то злоупотребления в сфере распределения государственных ресурсов, взяточничество должностных лиц, недобросовестное использование бюджетных средств или принятие решений без ведома общественности, работа органов охраны правопорядка и функционирование судебных систем. Основной проблемой в борьбе с коррупцией по-прежнему остаются вопросы расследования и вынесения наказаний за коррупционные преступления. Угетт Лабелль, председатель правления TI, отметила: «Индекс восприятия коррупции показывает, что все страны по-прежнему сталкиваются с угрозой коррупции на всех уровнях управления, от выдачи разрешений на местном уровне до практического исполнения законов и правовых норм. Пробелы в законодательстве и недостаток политической воли со стороны правительств способствует росту коррупции, как в отдельных государствах, так и в международном масштабе. Опыт стран, показавших наилучшие результаты, наглядно показывает, как прозрачность способствует подотчетности и обеспечивает прекращение коррупции. Тем не менее, даже страны, достигшие высоких позиций в рейтинге, не преодолели таких проблем, как „приватизация государства“, нарушение принципов финансирования избирательных кампаний и надзора за исполнением крупных государственных контрактов, которые по-прежнему остаются основными источниками коррупционных рисков».

В республике Беларусь достаточно серьезную ответственность несут лица, совершившие коррупционные правонарушения, нанесящие существенный ущерб государству. Некоторые рассуждения о понятии «существенный вред», относимого к оценочным признакам состава преступления, вследствие чего правильное определение его содержания представляет значительную сложность. Отсутствуют четкие критерии разграничения существенного и несущественного вреда, т.е. преступного и не преступного поведения должностного лица, что позволяет расширить рамки усмотрения правоприменителя, а это может привести (а нередко и приводит) на практике к неоправданному расширению уголовной репрессии, увеличивает вероятность квалификационных ошибок, выражающихся в признании преступлениями тех деяний, которые не могут признаваться таковыми в силу недостаточной общественной опасности. При решении вопроса о том, является ли вред, причиненный государственным либо общественным интересам, правам и законным интересам граждан существенным (ч. 2 ст. 424 УК, ч. 2 ст. 425 УК, ч. 1 ст. 426 УК), судам следовало бы учитывать степень негативного воздействия противоправного деяния на нормальную работу любой организационной структуры, тяжесть причиненного вреда (физического либо морального), число потерпевших граждан и иные факторы. Законодателю возможно было бы внести дополнения, в частности, в ст.ст. 424-426 УК РБ примерным перечнем обстоятельств, признаваемых существенным вредом. Единственное ограничение — включаемое обстоятельство не должно быть излишне широким. Ряд авторов обоснованно отмечает, что не следует вред признавать существенным и видеть его признаки при любом нарушении правовых предписаний.

К вопросу об эффективности функционирования органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью, коррупцией. В текущем году в Генеральной прокуратуре были проведены две значимые и относимые ко всем органам прокуратуры коллегии, посвященные, во-первых, анализу работы за 2013 год и за первое полугодие 2014 года, и во-вторых, обсуждению задач по повышению эффективности их деятельности по укреплению законности и правопорядка. В работе первой коллегии приняли участие практически все лица, занимающие ключевые посты государства, могущие воздействовать на понижение уровня преступности, коррупции — Государственный секретарь Совета Безопасности, помощник Президента Республики по национальной безопасности, заместитель Главы Администрации Президента, Председатели Верховного и Конституционного Суда, Министр внутренних дел, Председатель Следственного комитета, Председатель Комитета государственной безопасности, Министр по чрезвычайным ситуациям, Министр юстиции, Председатель

Государственного пограничного комитета, Председатель Государственного комитета судебных экспертиз, начальник Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики, Председатель Комитета государственного контроля, первый заместитель Министра обороны, первый заместитель Министра образования. Участие столь ответственных лиц государства коллегии Генеральной прокуратуры демонстрирует важность, серьезность стоящих не только перед данными структурами задач, но и перед всем обществом и государством. Было отмечено, что в 2013 году активизация деятельности органов власти и управления в сфере правоохранительной политики, а также улучшение качества работы правоохранительных органов при усилении координирующей роли прокуратуры способствовали дальнейшему укреплению законности и правопорядка, обеспечению прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Количество зарегистрированных преступлений в 2013 г. в сравнении с 2012 г. сократилось на 5,3%. Уровень преступности в расчете на 10 тысяч населения снизился с 107,81 до 102,15. На 20% уменьшилось число преступлений, совершенных несовершеннолетними, на 8,4% — совершенных в состоянии алкогольного опьянения, на 12,3% — связанных с управлением транспортными средствами в нетрезвом состоянии. Вместе с тем, в республике отмечается некоторый рост количества тяжких и особо тяжких преступлений. На 6% возросло количество убийств. Увеличение числа данных преступлений произошло в Гродненской, Минской областях и г. Минске. Органами прокуратуры в 2013 году было проведено 1 019 проверок исполнения законодательства о профилактике преступлений и правонарушений. Их результаты свидетельствуют, что нередко внимание государственных органов и иных субъектов профилактики правонарушений акцентируется лишь на мерах общего характера. Имеют место случаи, когда местные исполнительные и распорядительные органы разрабатывают региональные программы по борьбе с преступностью без учета уровня, структуры и динамики правонарушений. Индивидуальная работа с лицами, склонными к правонарушениям, а также освобожденными из мест лишения свободы не всегда эффективна. По результатам проверок прокурорами внесено 1164 представления и вынесено 515 предписаний. Привлечено к дисциплинарной ответственности 1 075 должностных лиц субъектов профилактики, из них 21 — освобождено от занимаемых должностей.

Повышена роль Генеральной прокуратуры в координации деятельности государственных органов, участвующих в борьбе с коррупцией. Во взаимодействии с ними проведен ряд организационных и практических мероприятий, направленных на противодействие коррупции и экономической преступности.

В 2013 году выявлено 2 301 коррупционное преступление, что почти на треть больше, чем в 2012 году. Утверждены новый перечень коррупционных преступлений и порядок их учета. Внесены проекты законодательных актов, в которых предложены новые механизмы противодействия коррупционным проявлениям со стороны государственных служащих и иных должностных лиц. Органами прокуратуры проведено 822 проверки исполнения законодательства о борьбе с коррупцией, что почти на треть больше, чем в 2012 году. По их результатам внесено 2 272 акта прокурорского надзора и возбуждено 175 уголовных дел. К различным видам ответственности привлечено 1 784 лица, возмещен ущерб в сумме более 2,5 млрд рублей. Проверками установлены многочисленные факты срыва в организациях АПК и деревообрабатывающей промышленности сроков ввода в эксплуатацию модернизируемых объектов, нецелевого и нерационального расходования бюджетных средств, нарушения при проведении закупок товаров.

Всего органами прокуратуры в минувшем году проведено 11 535 проверок, внесено 9 802 представления, вынесено 9 746 предписаний, принесено 12 160 протестов. По актам прокурорского надзора отменено 11 006 правовых актов и 29 335 постановлений органов уголовного преследования. К дисциплинарной ответственности привлечено 17 777 виновных лиц, административной — 5 799.

Прокурорами поддержано государственное обвинение по 28 862 уголовным делам. По протестам прокуроров судами пересмотрены судебные решения по уголовным делам в отношении 3 449 лиц. Предъявлено в суды 12 985 исков на общую сумму более 530 млрд рублей. Подано 910 заявлений, направленных на борьбу с пьянством и алкоголизмом.

Проведено 575 проверок соблюдения законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и 372 — защите прав детей во всех сферах жизнедеятельности. По их результатам внесено более 2 тысяч актов прокурорского надзора. В 2013 году в органы прокуратуры поступило 63 229 обращений граждан и юридических лиц. На личном приеме прокурорами принято 47 906 граждан. В учреждения юстиции зарубежных государств направлено 533 просьбы об оказании правовой помощи по уголовным делам и 246 — о выдаче лиц для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора. Удовлетворено 368 просьб об оказании правовой помощи учреждениям юстиции зарубежных государств. Значительно увеличилось количество выступлений прокуроров в средствах массовой информации — с 13 026 до 16 250, проведено 18 054 лекции и беседы в трудовых, учебных коллективах и по месту жительства.

По итогам работы коллегия приняла решение о повышении результативности деятельности органов прокуратуры в целях обеспечения законности и правопорядка, обращая особое внимание на организацию надзора в сфере экономики, налогового законодательства при реализации мероприятий государственных программ в агропромышленном комплексе, деревообрабатывающей промышленности, системе жилищно-коммунального хозяйства.

Под председательством Генерального прокурора Республики Беларусь А. В. Конюка 25 июля 2014 г. состоялось заседание коллегии Генеральной прокуратуры, на котором подведены итоги работы органов прокуратуры за первое полугодие 2014 г. и определены направления по повышению эффективности прокурорской деятельности.

На заседании отмечено, что в первом полугодии 2014 г. органами прокуратуры принимались меры по дальнейшему совершенствованию надзорной деятельности, повышению координирующей роли прокуратуры в противодействии преступности, иным нарушениям законодательства. Особое внимание уделялось оперативности прокурорского реагирования на скрытые негативные процессы, особенно надзорным действиям профилактического характера. Проведенная во взаимодействии с другими правоохранительными и иными государственными органами работа в определенной степени положительно повлияла на состояние законности, способствовала дальнейшему закреплению позитивных тенденций в динамике и структуре преступности.

Снизилось общее количество зарегистрированных преступлений, в том числе тяжких телесных повреждений, разбоев, грабежей, краж, а также преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. На треть уменьшилось число преступлений, связанных с управлением транспортными средствами в состоянии опьянения.

В то же время возросло число тяжких преступлений, прежде всего за счет выявленных фактов, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Незначительно увеличилось количество зарегистрированных убийств. Анализ причин и условий их совершения свидетельствует о том, что большинство из них совершены на почве семейно-бытовых конфликтов. Профилактические мероприятия по предупреждению этих преступлений в ряде случаев проводится формально и не носят комплексного характера.

Среди совершенных коррупционных преступлений преобладают взяточничество, хищения путем злоупотребления служебными полномочиями, злоупотребление властью или служебными полномочиями.

Актуальными остаются проблемы в организациях агропромышленного комплекса, где распространены факты бесхозяйственности, не обеспечение надлежащей охраны имущества и сохранности техники, несоблюдение трудовой и производственной дисциплины. Нередко срываются сроки реализации проектов по строительству, реконструкции и модернизации объектов, осуществляемых в рамках выполнения государственных программ. Требуют внимания вопросы обеспечения своевременных расчетов за продукцию, поставленную организациями государственных форм собственности.

Выявлены существенные нарушения и недостатки в деятельности налоговых органов по контролю за полной и своевременной уплатой налогов, декларированием физическими лицами доходов и имущества. Не всегда эффективны проверки контрагентов лжепредпринимательских структур с целью взыскания неуплаченных налогов.

За первое полугодие прокурорами возбуждено 1140 уголовных дел, направлено в суд — 20 528. Качество предварительного следствия в целом находится на высоком уровне.

По итогам работы коллегией приняты конкретные меры, направленные на устранение недостатков в деятельности органов прокуратуры, обеспечение неукоснительного выполнения требований Главы государства об усилении координирующей роли прокуратуры в борьбе с преступностью и коррупцией, укрепление законности и правопорядка, защиту интересов государства.

Анализ деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере, несмотря на немалый массив проделанной работы, на немалые количественные показатели (и проверки, и поддержание государственного обвинения в судах, и выступления в СМИ и др.), основные болевые точки борьбы с преступностью, коррупцией продолжают оставаться те же (тяжкие преступления, убийства, коррупционные правонарушения и др.) и плюс новые (незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, нарушения и недостатки в деятельности налоговых органов по контролю за полной и своевременной уплатой налогов и др.). И в прошлом году работа органов прокуратуры была ориентирована на решение стратегических вопросов распоряжения государственной собственностью в сферах АПК, строительства, здравоохранения и в текущем году продолжают оставаться актуальными проблемы в организациях АПК, где распространены факты бесхозяйственности, ненадлежащей охраны имущества и сохранности техники, несоблюдения трудовой и производственной дисциплины. Нередко срываются сроки реализации проектов по строительству, реконструкции и модернизации объектов, осуществляемых в рамках выполнения государственных программ. Требуют внимания вопросы обеспечения своевременных расчетов за продукцию, поставленную организациями государственных форм собственности. Бесспорно, что проблемы в сфере АПК, которые не решаются столь длительное время приводят к немалым проблемам обеспечения продовольственной безопасности государства, что в свою очередь может повлечь и проблемы в сфере экономической и национальной безопасности страны.

В связи с этим вполне адекватным, справедливым является недовольство Президента Беларуси деятельностью прокуратуры (причем, несмотря на огромный массив проделанной работы, судя по данным приведенных отчетов). Для этого достаточно привести лишь некоторые примеры в сфере все увеличивающегося количества правонарушений коррупционной направленности. Особенно тревожным фактором являются крупные сбои в сфере управленческой, в подборе и расстановке кадров (в особенности

касается лиц, призванных бороться с преступностью/коррупцией). Таких примеров лишь по Гомельской области можно привести огромное множество. В сентябре 2014 г. в Гомельском горисполкоме состоялось координационное совещание по борьбе с коррупцией. В нём приняли участие представители правоохранительных и надзорных органов города и области, должностные лица органов власти, руководители предприятий, организаций, учреждений города, а также комиссий по борьбе с коррупцией.

За 8 месяцев 2014 года на территории города всеми правоохранительными органами республики было выявлено 86 коррупционных преступлений. В силу ряда причин коррупция проникла в разные сферы экономики. Так, наиболее часто наблюдаются коррупционные преступления при участии организаций в инвестиционных проектах: закупка оборудования по завышенной цене, поставка заведомо устаревшей техники и так далее. Также есть факты уклонения организаций от уплаты налогов, реализации высоколиквидной продукции с необоснованными преференциями, что позволяет обогащаться коррумпированным должностным лицам за счёт «откатов». Наиболее подверженными коррупционным проявлениям на территории города в нынешнем году оказались сферы образования, здравоохранения, органы государственного управления, предприятия и организации строительной отрасли и торговли, — пояснил прокурор города Гомеля С. Зайцев.

Активное проявление коррупции в данных сферах связано, по мнению участников совещания, со стремлением должностных лиц государственных органов и частных организаций к незаконному обогащению путём использования своих служебных полномочий. Немаловажную роль играет и недостаточный уровень контроля руководителей предприятий и организаций за соблюдением требований законодательства их подчинёнными. Как отметил начальник Гомельского городского отдела Следственного комитета Республики Беларусь А. Третьяков, зачастую комиссии предприятий и организаций противодействия коррупции осуществляют свою надзорную деятельность формально и предложил формировать состав комиссии из людей, не работающих на предприятии, где она функционирует. Трудно согласиться с этим предложением. Представляется, что, с одной стороны, эти лица могут дистанцироваться от возможных коррупционных правонарушений и быть более независимыми от руководства, однако, с другой стороны, лица, работающие на этом же предприятии лучше знают либо могут предполагать «болевые» точки. Повысить их независимость возможно, наделив их определенным правовым статусом, четко прописанным в нормативно-правовом акте, например, в положении комиссии.

Последние несколько лет коррупционные скандалы один за другим потрясают управленческие ряды Гомельской области. Не так давно закончился уголовный процесс по квартирному делу, в котором суд первой инстанции вынес обвинительный приговор бывшему председателю Гомельского горисполкома и директору городского управления капитального строительства. В этой истории оказался замешан и бывший первый заместитель председателя Гомельского облисполкома, который после случившегося лишился поста. В мае 2014 г. были задержаны два заместителя председателя Гомельского облисполкома — первый заместитель председателя Гомельского облисполкома В. Банчук, курировавший сельское хозяйство, и заместитель В. Тризна, отвечавший за социальную сферу. Основанием для их задержания стали материалы главного управления по борьбе с организованной преступностью и коррупцией МВД. Генеральная прокуратура возбудила уголовное дело о злоупотреблении властью и служебными полномочиями. Действия должностных лиц квалифицированы по ч. 3 ст. 424 Уголовного кодекса.

Еще в одном скандальном разбирательстве совсем недавно оказалось замешано Гомельское областное управление КГБ — сразу четверо руководящих работников (в т.ч. заместители председателя управления) признаны фигурантами уголовного дела. По предварительной информации (озвученной и Президентом

Беларуси), они были причастны к «заказной» проверке коммерческой структуры в интересах конкурентов. Арестован заместитель начальника криминальной милиции УВД Гомельского облисполкома В. Иваненко, обвиняется в получении взятки (ч. 2 ст. 430 УК), подстрекательстве к даче взятки (ч. 1 ст. 431 УК), мошенничестве (ч. 1 ст. 209 УК). В общей сумме ему были переданы материальные ценности на 48 миллионов рублей.

Комитет государственной безопасности вместе с Министерством внутренних дел 7 декабря 2014 г. задержали группу чиновников-браконьеров, которые систематически стреляли лосей, кабанов и косуль в зоне отселения на территории Ветковского района, где установлен запрет на охоту. В группу браконьеров входили должностные лица Инспекции охраны животного и растительного мира при президенте Беларуси, объединения «Белорусское общество охотников и рыболовов», УВД Гомельского облисполкома и другие жители Гомельской области. Браконьеров задержали с поличным при перевозке незаконно добытого мяса. По предварительным подсчетам сумма причиненного вреда окружающей среде составила 540 миллионов рублей. В отношении участников незаконной охоты Управлением КГБ Беларуси по Гомельской области возбуждено два уголовных дела, обвинение предъявлено 11 лицам, в том числе трем сотрудникам Инспекции охраны животного и растительного мира, пяти сотрудникам УВД Гомельского облисполкома и должностному лицу «Ветковскогоспецлесхоза». Задержанные находятся под стражей. Группа якобы отстреливала диких кабанов в рамках борьбы с АЧС, а на самом деле убила лосей.

Средством борьбы с коррупцией нередко считают ужесточение наказаний, некоторые лица даже предлагают применять высшую меру наказания. Давно доказано, что оно не может привести к желаемому для государства и общества результату — сокращению уровня преступных посягательств. Эффективность реализации уголовно-правовых мер зависит от того, насколько неотвратимым и справедливым будет наказание. Особое значение при этом приобретает проблема совершенствования законодательного регулирования и практики применения основных и дополнительных наказаний. В этой связи интересен опыт борьбы с коррупцией в Грузии, когда арестованным чиновникам было предложено взамен на полное возмещение ущерба, нанесенного государству, плюс немалые штрафные санкции, — освобождение из следственных изоляторов. Суммы ущерба были многомиллионные. Государству были возвращены все незаконно присвоенные средства, пополнив казну. Считаем, гораздо более полезным для государства и его граждан полное возмещение ущерба коррупционерами плюс немалые штрафы, нежели назначение практически во всех случаях меры наказания — лишение свободы. Считаем, что меру наказания — штраф необходимо применять ко всем лицам, совершившим коррупционные правонарушения в качестве основного либо дополнительного наказания.

Общую тенденцию совершенствования системы исполнения уголовных наказаний в Республике Беларусь можно кратко охарактеризовать как стремление к введению альтернативных лишению свободы видов наказаний. Причем, помимо гуманных соображений, следует иметь в виду и чисто прагматические доводы с точки зрения сокращения затрат на тюремное заключение и преодоление его последствий.

Поиск ключа к совершенствованию системы мер уголовной ответственности и порядка их исполнения, как известно, ведется в различных направлениях. Одним из приоритетов сегодня становится совершенствование национальной системы наказаний, результатом которого должно стать более широкое использование наказаний, альтернативных лишению свободы. Сегодня лишение свободы на определенный срок остается необходимым наказанием для лиц, опасность которых, как и самого деяния, является высокой. Однако в отношении значительного числа преступников карательное содержание мер уголовного принуждения, представляется, может быть снижено.

Осознание на всех уровнях власти, управления, в обществе необходимости корректировки антикоррупционного законодательства, привело к написанию и широкому обсуждению проекта антикоррупционного закона. Аккумулируются высказанные предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства с целью их дальнейшего анализа и возможного внесения значимых корректировок в текст законопроекта.

Таким образом, на основании изложенного можно предложить следующее:

- Переориентировать направление борьбы с коррупцией с мелкой бытовой на крупную.
- Трансформировать виды и формы просвещения. Основные силы направить на предупреждение коррупционных проявлений в обществе, в особенности в государственных структурах.
- Необходима прозрачность и доступность получения информации, актуальность/новизна информации — банк информации с накоплением всех данных/статистика годовая, оперативная с возможностью копирования информации. Считаем, возможным учесть позитивный пример — на сайте МВД Беларуси неплохо поставлена и представлена работа на своем официальном сайте в сфере торговли людьми /и мероприятия, и для наглядности различные диаграммы/.
- В статистический ежегодный сборник Беларуси «Правонарушения» ввести раздел «Коррупционные правонарушения», обозначив все необходимые данные — структуру, возбужденные дела, прекращенные дела, санкции, конкретизация правонарушений по областям, по областным городам, по республике в целом и т.д.
- Представление чиновниками государственных структур, руководителями подразделений органов власти, управления, правоохранительных органов, судьями и членами их семей не только декларации о доходах, но и декларации о расходах.
- Осуществлять перманентный мониторинг и контроль за названными лицами (во взаимодействии работников правоохранительных структур и представителей общественности).

Право стран СНГ

Статья опубликована в Евразийском юридическом журнале № 12 (79) 2014