

Ищенко Н. С.

## НОВЫЙ ВИТОК В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В СВЕТЕ ПРИНЯТИЯ НОВОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНА

Коррупция стала масштабной проблемой современности, ни одно государство, независимо от его социально-экономического и политического устройства, не имеет абсолютного к ней иммунитета. Автор в статье исследует проблемы, характерные для Республики Беларусь, рассматривает, какие коррупционные угрозы принес в страну кризис, и как на них реагировать. Приводятся рассуждения о том, какой вклад в борьбу с коррупцией вносят экономическая либерализация и дебюрократизация; как разработать и укоренить «умную» антикоррупционную политику. Анализируются сильные и слабые стороны нового антикоррупционного законодательства Беларуси и предлагаются оптимальные алгоритмы антикоррупционной борьбы.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, Беларусь, ГРЕКО, постсоветские государства, антикоррупционный рейтинг.

Ishchenko N. S.

## NEW MILESTONE IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE REPUBLIC OF BELARUS IN LIGHT OF THE ADOPTION OF THE NEW ANTI-CORRUPTION LAW

Corruption was a large problem today, no state, regardless of socio-economic and political system, has no absolute immunity from it. The Author in the article explores the challenges characteristic of the Republic of Belarus, considers what corruption threats brought into the country crisis, and how to respond to them. Are arguments about what contribution in the fight against corruption come from economic liberalization and de-bureaucratization; how to develop and propagate a "smart" anti-corruption policy. Analyzes the strengths and weaknesses of the new anti-corruption legislation of Belarus and proposes optimal algorithms anti-corruption struggle.

Keywords: anti-corruption legislation, Belarus, GRECO, the post-Soviet States, anti-corruption rating.

Тема борьбы с коррупцией в Беларуси остается одной из самых актуальных, дискуссионных и резонансных. Основные споры вызывает методология, инструментарий антикоррупционной политики. Сегодня в ряде государств, в том числе и в Беларуси, приоритет отдается ужесточению наказания для чиновников – коррупционеров и их показательным арестам. Однако, как демонстрирует мировой опыт, только эти меры не способны качественно трансформировать ситуацию.

В соответствии с многочисленными исследованиями для эффективной борьбы с коррупцией следовало бы применять более широкий инструментарий. В частности, ими могли бы быть – экономическая либерализация, снижение доли государства в экономике, упрощение административных процедур, юридическая экспертиза нормативно-правовых актов и транспарентность госаппарата.

Особую актуальность вопрос эффективности антикоррупционной политики принимает в кризисные времена, когда неизбежно наблюдается рост коррупционных рисков и угроз. В Беларуси сложилась достаточно сложная ситуация. По официальным данным, отраженным в отчете Министерства финансов, на 1 января 2016 г. госдолг нашего государства составил 328,6 трлн. рублей, увеличившись относительно с началом 2015 года на 131,1 трлн. рублей, то есть, на 66,4%. Беларусь на втором месте среди государств бывшего СССР по росту курса доллара. Белорусский рубль в январе обесценился по отношению к доллару на 12,14%. Хуже ситуация лишь в Таджикистане. Валюта этого государства за январь потеряла по отношению к доллару 12,19% своей стоимости. Девальвация же в иных постсоветских государствах более благополучная, в январе этого года составила: Казахстан – 7,46 %, Молдова – 4,81 %, Украина – 4,80 %, Грузия – 3,22 %, Россия – 3,14 %, Азербайджан – 2,65 %, Армения – 1,03 %, Узбекистан – 0,77 %, Латвия, Литва, Эстония – 0,29 %, Кыргызстан – 0,02 %. В Тур-



Ищенко Н. С.

кменистане курс доллара в январе не менялся. Если бы курс доллара в 2015 году, то Беларусь с 12% заняла пятое место среди бывших советских стран. Беларусь в соответствии с миссией, к которым пришла наблюдательная миссия Бюро демократического институтам и правам человека (БДИПЧ) в опубликованном 28 января итоговом отчете, по-прежнему далека от стандартов ОБСЕ по проведению демократических выборов. Кроме того, отмечено реальное падение качества жизни наших граждан. Оценочный отчет Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) от визита в Беларусь (из-за решения нашего государства будет конфиденциальным). Как ожидается, оценочный отчет о ситуации в Беларуси ГРЕКО обсудит и одобрит на 73-м пленарном заседании, запланированном на январь 2016 года. До сегодняшнего дня Беларусь – единственная из всех стран – членов ГРЕКО – так и не дала своего ответа на публикацию всех оценочных отчетов и отчетов о выполнении рекомендаций. Поэтому публиковались лишь фрагменты этих отчетов.

Происходит это уже второй раз подряд, но из 24 пунктов рекомендаций, которые получили Беларусь, выполнено лишь 4.

Группа государств по борьбе с коррупцией представила в Совет Европы доклад о коррупции в Беларуси. Первый случай запрета публикации доклада был в Беларуси, когда эксперты GRECO впервые делали анализ того, как Беларусь борются с коррупцией. В докладе также отмечено, что большинство рекомендаций не было выполнено. Это как ситуация с коррупцией в стране требует более системного подхода и более решительных действий.

«GRECO выражает особую обеспокоенность в тех областях, где выполнение рекомендаций не было даже запланировано или выполнены никакие шаги к изменениям. В результате использования

особенно президентская функция, не соответствующая «демократии»<sup>1</sup>, — говорится в документе:

«...образом, эксперты Группы государств по борьбе с коррупцией оценивают текущий низкий уровень выполнения функций как «глобально неудовлетворительный» и просят Беларусь как можно скорее разрешить публикацию версии доклада, перевести его на национальный язык и представить данные доклада общественности.

«...согласно недавно проводимым социологическим исследованиям очевиден кризис доверия институтам. Люди потеряли веру в межличностные связи, при этом уровень доверия к государственным структурам в сложных ситуациях падает быстрее, чем к госструктурам. Даже в случае нарушения политических прав люди не доверяют ни государственным, ни негосударственным структурам как вертикального, так и горизонтального уровня. Существует ряд социальных «болезней»: коррупция, недоверие, подозрительность, самоизоляция групп, ксенофобия, разрыв связей и надежды на сильное авторитарное государство, зависимость от иностранной помощи в решении национальных проблем. Тревожно, что Беларусь сегодня болеет всеми этими болезнями. В связи с перечисленными и иными важными проблемами закономерно, что количество коррупционных правонарушений в 2015 году относительно 2014 года возросло. Количество коррупционных дел в 2015 г., по которым вынесены приговоры, следующая:

1. Здравоохранение – 221
2. Промышленность – 183
3. АПК – 143
4. Строительство – 133
5. Превышение власти – 132
6. Торговля – 123.

«...эти тенденции настораживают, а с другой радует ситуация с вынесением оправдательных приговоров по коррупционным делам. Так, в 2012 г. – 65 человек оправданы, в 2014 г. – 5, а в 2015 г. – 0. Обвинительных приговоров по коррупционным делам были вынесены в 2014 году по 1603 делам, т.е. рост составил 17%. «...характерные для Республики Беларусь – слабая судебная система; перегруженность правовой сферы делами; высокая интенсивность изменений в законодательстве; неразвитость правового сознания населения; недостаточная ориентированность представительных органов на защиту «интересов» граждан; встречающаяся традиция чиновников не закону, а инструкции и на практике внешнеэкономических связей в условиях сложившегося международного рынка разделения труда ориентированный рынок производства; преобладание проектных организаций. В экономике происходят бурные изменения, появляются новые формы деловой активности. Оперативная реакция обеспечивает эффективность экономической деятельности, а инвестиционный климат влияет на развитие государства в целом, в конечном итоге – на благосостояние граждан. К чему труднее всего приспособляться? Именно здесь более всего ощущается необходимость реформ».

«...Transparency International (TI) ИВК (Индекс восприятия коррупции) Беларусь в 2015 относительно 2014

«...в ежегодном докладе GRECO по Беларуси (www.greco-international.org/news/2015/5/27/153190/(режим доступа

«...и её общественная опасность: курс лекций по юридическим специальностям / И. И. Лузгин. Минск: Юристъ, 2012. – 144 с.

года поднялась со 110-го на 107-е место. Среди постсоветских государств лучше положение у Молдовы (108/103), Грузии (50/48), Латвии (44/40). Хуже положение у Азербайджана (121/119), России (123/119), Казахстана (127/123), Киргизии (128/123). Следовательно, у всех постсоветских государств отмечено улучшение состояния в сфере ИВК на несколько пунктов. По мнению международных экспертов, государство остается на отметке в 32 балла, что является средним показателем в Восточной Европе.

Согласно совместному рейтингу Trace International и Rand Corporation «Оценка риска взяточничества в бизнесе» (Business Bribery Risk Assessment), Беларусь находится на более высоких позициях, примерно рядом с Румынией.

Улучшения позиций в рейтинге TI, возможно, связано с принятием нового закона «О борьбе с коррупцией» и с активизировавшейся два года назад антикоррупционной политикой властей.

15 июля 2015 г. увидел свет новый Закон № 305-3 «О борьбе с коррупцией», призванный повысить эффективность антикоррупционной политики в Беларуси (вступил в силу 24 января 2016 года). На пути к подписанию законопроект прошел через общественное обсуждение и исключение некоторых механизмов, закрепленных в первоначальной редакции. Более трехсот предложений, выдвинутых гражданами, были приняты. Несмотря на ряд позитивных нововведений, он содержит ряд пробелов и неточностей, что снижает эффективность его имплементации.

До подписания нового закона основу отечественной антикоррупционной политики составляли несколько документов: Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-3 «О борьбе с коррупцией» (далее Закон) и Программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2013-2015 гг.

Оба документа были разработаны с учетом некоторых международных рекомендаций по борьбе с коррупцией. Так, в ст. 5 Закона закреплена ряд мер, рекомендованных международными организациями (ООН, Совет Европы и др.) и экспертиза правовых документов, установление специальных требований финансового контроля, а также правовые запреты с целью разграничить деловую и личную сферы.

Имплементация таких мер, безусловно, имеет положительную сторону белорусского антикоррупционного законодательства. Однако при этом речь идет лишь о частичной реализации международных рекомендаций. Закон содержит ряд пробелов и неточностей, сужающих антикоррупционную политику.

В частности, документ не предусматривает таких мер по борьбе с коррупцией, как де бюрократизация госаппарата (в том числе сокращение функций) и упрощение административных процедур.

Кроме того, согласно ст. 6 нормативного акта среди всех государственных структур лишь органы прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности были уполномочены осуществлять борьбу с коррупцией. Остальные госорганы не принимали участия в разработке и реализации антикоррупционной политики. В результате осуществление антикоррупционной борьбы лишь силовым блоком увеличивало риск односторонности антикоррупционных механизмов и снижало результативность борьбы против коррупции.

Аналогичная картина просматривалась и в Программой по борьбе с преступностью и коррупцией на 2013-2015 гг. Она, в частности, называла основной мерой по борьбе с коррупцией – усиление проверочной деятельности. Хотя в рамках существующих в Беларуси практик, эта мера, напротив, увеличивает риск роста уровня коррупции. Усиление проверочной деятельности приводит к повышению нагрузки на субъекты хозяйствования со стороны контрольно-надзорных ведомств, возникновению новых административных процедур и допол-

нительных препятствий для бизнеса. В итоге большее использование такого механизма может вызвать злоупотребления со стороны проверяющих структур и дополнительное стимулирование коррупции.

Анализ этих документов выявил проблемы антикоррупционной политики в Беларуси, которая сложилась до принятия нового Закона:

1. Закрепление узкого подхода к антикоррупционной политике.

Большинство инструментов, закрепленных в старом Законе, было направлено на ужесточение наказаний, а объектом их воздействия были госслужащие. Меры, предусмотренные Законом, не выходили за пределы административного и уголовного права, экономические и социальные предпосылки были за рамками его действия. Использование узкого подхода, как показывает международный опыт, не способно повлиять на существенное снижение уровня коррупции в государстве.

2. Отсутствие верифицируемой системы оценки эффективности борьбы с коррупцией.

Вплоть до конца 2014 г. основным критерием оценки эффективности антикоррупционной политики являлась численность зарегистрированных коррупционных преступлений. Эта методика не позволяла объективно и полноценно оценить ни качество, ни результативность антикоррупционных механизмов.

30 декабря 2014 г. вышло Постановление Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, Совета министров Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь и Следственного комитета Республики Беларусь № 30/1257/2/260 «Об утверждении критериев оценки деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями», что стало первой попыткой властей законодательно закрепить систему оценки антикоррупционной политики. Однако предложенная разработчиками документа методика не в полной мере соответствовала критериям объективности, применимости, а также не позволяла получить качественную оценку используемых механизмов.

3. Направленность инструментов антикоррупционной политики не на причины, а на последствия коррупционных преступлений.

Большая часть антикоррупционных инструментов была направлена на т.н. последствия коррупции: контрольные/проверочные рейды, задержание коррупционеров, их аресты и последующее наказание. Инструментов же, позволяющих снизить количество коррупционных предпосылок (например, сокращение административных процедур и деюрокраатизация) закреплено не было.

4. Ограничение участия общества в борьбе с коррупцией.

Старый Закон «О борьбе с коррупцией» де-факто не предусматривал активного участия общества в антикоррупционной политике, т.к. механизм общественного контроля не был внедрен в законодательный акт.

Рассмотрев позитивные и негативные аспекты нового Закона «О борьбе с коррупцией», стоит констатировать, что существенная часть его норм заимствована из старого Закона. Де-факто этот документ представляет собой не что иное, как нормативный акт, в который внесли дополнения (как поясняют некоторые эксперты, по сути это Закон в новой редакции). В итоге новый Закон создает двойственное впечатление: дополнения в чем-то улучшили документ, вместе с тем оставили большинство слабых положений.

Среди основных позитивных аспектов закона можно выделить следующие:

1. Расширение системы антикоррупционных мер.

Наряду с прежними мерами, направленными на наказание коррупционеров, разработчики документа включили в Закон несколько мер, направленных на снижение коррупционных предпосылок.

Так, можно отметить закрепление такого механизма, как сокращение и упрощение административных процедур. Введение этой меры согласовывается с рекомендациями международных нормативных актов, так и большинства исследований, посвященных антикоррупционной тематике.

Вместе с тем из-за этой нормы, наделяющей госорганы дополнительными функциями, усиление проверочной деятельности и иные действия, приводящие к увеличению количества административных процедур, можно констатировать как действия, противоречащие антикоррупционной политике.

Причем, несмотря на позитивный характер этой меры, актуальным остается вопрос ее реализации, учитывая сложившиеся в Беларуси проблемы исполнения нормативных актов (аналогичное положение характеризовало и СССР).

2. Введение в антикоррупционную политику инструментов общественного контроля.

Сам факт закрепления общества как субъекта антикоррупционной политики является позитивным, что является важным шагом к усовершенствованию механизмов борьбы с коррупцией. При этом механизмы, алгоритмы реализации отсутствуют.

К негативным аспектам Закона можно отнести:

1. Сохранение узкого (несмотря на определенное расширение) подхода к борьбе с коррупцией и направлением антикоррупционной политики на последствия, а не на причины этого явления.

Большинство мер, как и прежде, направлены на борьбу с последствиями, а не на искоренение причин и условий, способствующих коррупции. В частности, новшества в виде повышения пенсий, других привилегий для коррупционеров, наоборот, повысят риски, но не ликвидируют причины коррупции в Беларуси. Закон направлен на ужесточение ответственности за коррупционные правонарушения, однако это не способно существенно улучшить ситуацию, т.к. ужесточение наказания за коррупцию, как правило, приводит к увеличению взяток.

2. Отсутствие критериев оценки эффективности антикоррупционной политики.

Документ не содержит каких-либо новелл в части оценки деятельности антикоррупционных органов. Де-факто, Закон сохраняет риски и проблемы, связанные с реализацией Постановления Генеральной прокуратуры Республики Беларусь от 30 декабря 2014 г. № 30/1257/2/260 «Об утверждении критериев оценки деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями».

3. Невозможность полноценно реализовать механизм общественного контроля.

Единый нормативно-правовой акт, регламентирующий общественный контроль, в Беларуси отсутствует. В зависимости от сферы этот механизм регламентируется различными актами Минюста и Правительства, либо законодательными актами Президента. Из-за этого не зафиксировано единых процедур реализации. Кроме того, общественный контроль возможен лишь в нескольких сферах: над соблюдением законодательства и трудового законодательства.

Сегодня общественный контроль над коррупцией не регламентирован белорусским законодательством. Одним из способов его применения, предусмотренным действующим законом – общественная экспертиза.

качестве вывода можно отметить, что некоторые нормы Закона будут способствовать расширению антикоррупционной политики, что является правильным вектором развития. Кроме того, де-юре Закон внешне соответствует большинству рекомендаций, в нем закреплены декларирование доходов чиновников, членов их семей, некоторые меры по борьбе с прикормом коррупцией и общественный контроль. Вместе с тем, представляется, это одновременно несет и главный риск. Немецкие эксперты полагают, что Закон, «учитывая степень возможности реализовать упомянутые инструменты, создавался в целях снижения коррупционных рисков, а лишь для формального соответствия международным стандартам. Это ведет к сохранению текущих условий антикоррупционной политики в Беларуси и накопление проблем и рисков»<sup>1</sup>.

Выделяют истораживают некоторые высказывания высших должностных лиц силовых структур (в т.ч. организаторов и координаторов антикоррупционной борьбы – Генеральной прокуратуры, в частности, Генерального прокурора, зам. Генерального прокурора Беларуси А. М. Лапина) о том, что коррупция в Беларуси не носит системный характер, а является всего лишь проявлением человеческого фактора. Коррупция, как отразилось в многочисленных выступлениях главы государства А. Г. Лукашенко, пронизала практически все сферы жизнедеятельности страны. К этому затруднительно не согласиться, т.е. Президент в лице своих представителей силовых структур, обладает аналитическим мышлением и объективным видением масштабов рассматриваемого явления. Вторым важным аспектом является высказывание Генерального прокурора республики о неэтичности публикации информации о доходах госчиновников. Государства, которые эффективно борются с проявлениями коррупции – европейские государства, США, Россия) публикуют информацию о доходах чиновников и не считают, что тем самым нарушается их тайна личной жизни либо этичность. Однако, как видно из опыта приведенных государств. Вообще в вопросах предоставления объективной, своевременной информации всем заинтересованным лицам не только в сфере государственной, но и в иных сферах (например, в экологической, социальной также жизненно необходима) дела обстоят не так просто. Можно предложить информировать о важных событиях в рассматриваемой сфере посредством отображения информации, например, генпрокуратуры о коррупции, Минприроды о экологии и т.д.) – количество возбужденных административных дел по коррупционным правонарушениям, структура, количество вынесенных обвинительных/пределающих приговоров с указанием сроков наказания и в ежегодном сборнике Белстата «Правонарушения» ввести информацию о коррупционной преступности (по экологическим правонарушениям, которые также отсутствуют). Создается впечатление, что эта информация для государства, для его граждан не так важна, поэтому она и отсутствует. Хотелось бы также рассмотреть возможность знакомиться, а значит ее нужно выставлять на едином централизованном сайте, с отчетностью о проделанной работе, знакомиться с докладами выступавших о проделанной работе, предложенных алгоритмах минимизации существующих проблем, особо хотелось бы подчеркнуть и реализовать меры по обеспечению доступности и прозрачности относительно международных правовых актов в рассматриваемой сфере с участием других союзных и иных государств.

В целом образом, следовало бы сместить фокус антикоррупционной борьбы и расставить новые акценты<sup>2</sup>. Частично

такие меры предусматривает новый закон «О борьбе с коррупцией». Вместе с тем, повысится ли эффективность антикоррупционной политики после принятия нового закона, зависит не столько от его норм, сколько от правоприменительной практики. Представляется, что несмотря на существующие определенные кризисные явления, государство в лице консолидированного и внутреннего (правоохранительных органов и общественных формирований), и внешнего блока (международного сотрудничества) справится с задачей минимизации коррупционных проявлений (кризис вынудит государство снизить коррупцию, дабы уменьшить издержки). Не мешало бы взять на вооружение практику реализованных примеров комплексной борьбы против коррупции (в частности, таким примером является антикоррупционная стратегия Нидерландов). Представляется, можно было бы взять на вооружение ряд их аспектов. Так, система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры: Постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждения последствий – наказаний за коррупционные действия. Ежегодно министр внутренних дел этой страны отчитывается перед общественностью за результаты деятельности по борьбе с коррупцией. У нас это в силу того, что организатором и координатором в борьбе с коррупцией на звана прокуратура, мог докладывать Генпрокурор или любое лицо, которое будет зафиксировано в соответствующих нормативно-правовых актах. Разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля деятельности лиц, находящихся в этих точках. Создание системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию. Эта система указывает также правила поведения по исправлению допущенных нарушений. Соответственно в Беларуси можно было бы принять соответствующий нормативно-правовой акт, в частности, этический кодекс в рамках республики. Государственные организации стремятся поощрять позитивные действия должностных лиц в Нидерландах. Система поощрений направлена на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном, и в моральном планах работать честно и эффективно. И у нас это должно сработать. Организована система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции. Все материалы, связанные с коррупционными действиями, если они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке становятся доступными для общественности. Все названные меры способны кардинально улучшить антикоррупционную борьбу.

#### Пристатейный библиографический список

1. Беляев, Н. Что нового в новом Законе «О борьбе с коррупцией»? // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://liberalclub.biz/> режим доступа 28.01. 2016.
2. Ищенко, Н. С. Беларусь и мировой опыт противодействия коррупции / Н. С. Ищенко. – Гомель: ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009. – 250 с.
3. Краткое резюме оценочного доклада GRECO по Беларуси // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://charter97.org/ru/news/2015/5/27/153190/> режим доступа 28.01.2016.
4. Лузгин, И. И. Коррупция и её общественная опасность: курс лекций для студентов неюридических специальностей / И. И. Лузгин. – Новополоцк: ПГУ, 2012. – 144 с.

<sup>1</sup> Беляев, Н. Что нового в новом Законе «О борьбе с коррупцией»? // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://liberalclub.biz/> режим доступа 28.01. 2016.

<sup>2</sup> Ищенко, Н. С. Беларусь и мировой опыт противодействия коррупции / Н. С. Ищенко. – Гомель: ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009. – 250 с.