

УДК 343.9.01

N. Karpievich
BSEU (Minsk)

INCREASING THE EFFECTIVENESS OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The subject of the study was the state of anti-corruption activity in the Republic of Belarus, legal and organizational measures aimed at increasing the effectiveness of the fight against corruption in the Republic of Belarus.

The purpose of the study is to identify the patterns, characteristics and content elements of anti-corruption activities and, on this basis, develop proposals for improving the practice of fighting corruption.

Keywords: *internal corruption; causes of corruption; conditions of corruption; mechanism of internal corruption; signs of early corruption detection.*

Н. Ф. Карпиевич
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Предметом исследования избрано состояние антикоррупционной деятельности в Республике Беларусь, правовые и организационные меры, направленные на повышение эффективности борьбы с коррупцией в Республике Беларусь.

Целью исследования является выявление закономерностей, особенностей и содержательных элементов антикоррупционной деятельности и на этой основе разработка предложений по совершенствованию практики борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: *внутренняя коррупция; причины коррупции; условия коррупции; механизм внутренней коррупции; признаки ранней профилактики коррупции.*

Коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, борьба с ней не сводится только к реализации узкой антикоррупционной программы, а должна пронизывать всю систему государства. Необходимо проведение антикоррупционных мер для успешной борьбы с коррупцией. Эти меры должны осуществляться совместно с созданием атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях. Только тогда можно надеяться, что осуществляемые преобразования будут носить глубинный структурный характер.

Аксиомой является то, что в современных условиях развития общества коррупция во всех ее проявлениях представляет угрозу национальной безопасности и наносит существенный вред экономике государства. То и дело мы слышим слова «коррупция», «взятка», «мафия» от других и произносим сами. 45 % белорусов считают, что государство недостаточно борется с коррупцией. Хотя в странах-соседках настроены еще более пессимистично. В России такого же мнения придерживаются 62 % жителей, но абсолютный рекордсмен — Украина с 86 %. К таким выводам пришли авторы исследования «Барометр мировой коррупции — 2016» от международной организации Transparency International [1].

Сегодня любой человек мира будет заниматься взяточничеством, коррупцией, если вы установите ему непонятные и постоянно растущие платежи и налоги, если каждый шаг он может совершать только тогда, когда ему разрешит чиновник, тем более у взятки множество возможностей прикрыться легальной формой.

Формируя идеологию законности, реализуя конституционное положение — построение правового государства, мы должны опираться на реальные стороны нашей жизни и учитывать, что карательные методы борьбы с коррупцией фактически бессильны, так как явление обрело массовый характер. Идеология должна предложить конкретные пути выхода из сложившейся ситуации.

Первое — со времени обретения Беларусью независимости, 15 июля 2015 г. был принят четвертый по счету Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» [2]. Реализация очередной Государственной программы по усилению борьбы с коррупцией, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь [3], представляющей собой комплексную систему антикоррупционных мер, обеспечивающих согласованное применение государственными органами организационно-правовых, экономических, образовательных и профилактических мероприятий, направленных на достижение эффективности предупреждения и пресечения общественно опасных коррупционных проявлений, в первую очередь в сфере экономики, показала, что Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 20.07.2006 г. [4] является недостаточным и не позволяет в дальнейшем вести эффективно борьбу с коррупцией в государстве. Прежде всего не позволяет адекватно реагировать на те качественные изменения, которые происходят в структуре преступности.

Анализ судебно-следственной практики показывает, что в целом в республике за последние десять лет уровень коррупции растет несмотря на все принимаемые меры, что иллюстрируют как данные статистики, так и публикации в средствах массовой информации о признаках различного рода коррупционных правонарушений, громких задержаниях, расследуемых уголовных делах и судебных решениях по ним. За 9 месяцев 2017 г. в республике выявлено 1,5 тыс. коррупционных преступлений. По различным оценкам, преступления коррупционной направленности приносят ежегодно в Республике Беларусь материальный вред 150 млн дол. США и более в виде прямого ущерба или неуплаты.

Считаю положительным в данной тенденции только то, что разоблачение преступлений этой категории осуществляется по принципу «... к преступлению», а не «... от преступления» и здесь результат всецело зависит от уровня мастерства, организованности, умения проводить глубокую оперативную разработку оперативными сотрудниками подразделений по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, по борьбе с экономическими преступлениями, а также следователями.

Анализ содержания показывает, что новый закон «О борьбе с коррупцией» устанавливает правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией. Особенностью закона является то, что в нем отражен основополагающий принцип: предупреждение коррупции должно иметь приоритет перед репрессивными мерами. Недаром вопросам профилактики коррупции в законе посвящена отдельная глава.

Новый закон «О борьбе с коррупцией» имеет множество положений, имеющих в редакции закона, принятого в 2006 г., но дополнен рядом важных положений. Из новшеств можно отметить то, что в данном проекте четко указываются основания для отказа при приеме на руководящую должность. Основанием для отказа станет увольнение из государственных органов или иных государственных организаций по дискредитирующим обстоятельствам, судимость за умышленное преступление либо факт освобождения от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям. Кроме того, на государственную службу нельзя будет пойти тем, кто совершил тяжкое или особо тяжкое преступление против интересов службы либо сопряженное с использованием должностным лицом своих служебных полномочий. Принципиально новое — ограничение права на пенсионное обеспечение госслужащих, совершивших тяжкое или особо тяжкое преступление против интересов службы либо сопряженное с использованием должностным лицом своих служебных полномочий. Также в числе новых моментов — огра-

ничество по управлению долями в уставных фондах (акциями) коммерческих организаций, расширение списка правонарушений, создающих условия для коррупции, за счет нарушения норм служебной этики. Принципиальное новшество — предложение по изъятию имущества, стоимость которого явно превышает доход, полученный из законных источников, которое, к сожалению, на практике применяется недостаточно эффективно. Как пример, можно привести заявление Генерального прокурора России Юрия Чайки на коллегии Генеральной прокуратуры России 14.03.2017 г. «...за 2016 год по тридцати искам прокуратуры, с государственных чиновников удержано 2 млрд российских рублей ввиду того, что последние не смогли доказать законность происхождения потраченных ими на покупки, денежных средств».

Второе — это снижение налогов и упрощение налоговой системы, что существенно снизит коррупцию и выведет экономику из тени. В республике формируются новые экономические отношения, не обеспеченные достаточным правовым регулированием. Поспешно изданные законы крайне несовершенны и порой противоречат действующим и не отмененным нормативным правовым актам.

Третье — необходимо создать ясную и прозрачную систему контролирующих органов в государстве, установив регламенты их деятельности. К сожалению, государственные контролирующие органы стали одним из рассадников коррупции. Уголовно-правовая статистика свидетельствует о многочисленных случаях привлечения к уголовной ответственности представителей этих служб. Достаточно привести пример привлечения к уголовной ответственности 20.03.2017 г. заместителя Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь Дмитрия Бегуна за незаконное содействие бизнесу при вводе в эксплуатацию строительных объектов, и который по решению суда 16.11.2017 г. приговорен к 8 годам лишения свободы за получение взятки неоднократно, в крупном размере. Либо неоднократно озвученные в средствах массовой информации примеры о цепной реакции коррупции, которая прошла по белорусским таможням. В августе 2017 г. суд Центрального района Гомеля осудил 15 бывших таможенников в получении взяток, мошенничестве и посредничестве во взяточничестве. Материалы уголовного дела составили 42 тома. Два с половиной года длилось расследование и судебное разбирательство о коррупционном скандале на Ошмянской таможне. В результате в 2016–2017 гг. различными судами г. Минска и Минской области привлечены к уголовной ответственности 58 сотрудников, а сама таможня с 1 октября 2017 г. прекратила свою деятельность.

Четвертое — реалии сегодняшнего дня свидетельствуют о том, что коррупционные проявления претерпели качественные изменения. В сфере экономики за частую идет лоббирование установления необоснованных цен и тарифов. Очень важным является обеспечение государством реальной транспарентности, прозрачности сделок (открытых конкурсов, аукционов, тендеров) при принятии решений о проведении государственных закупок, привлечении юридических лиц к реализации государственных программ государственных заказов о распределении квот, о выборе поставщиков для государственных нужд. Соблазн для формирования коррупционных схем, бюрократического произвола в этой сфере весьма велик, так как ежегодно мы покупаем за рубежом товаров на 30 млрд дол., из них 8,5 млрд уходят на оплату за энергоресурсы России (речь идет об объемах за 2016 г.). При этом бесспорным фактом остается то, что для сокращения издержек необходимо производить закупки только напрямую у производителей, без посредников.

Это вызывает необходимость исследовать коммерческие сделки целиком, с учетом условий рынка ценообразования и всех компонентов сделки, а также кардинального изменения методов проведения доследственной проверки органами уголовного преследования. Существует множество публикаций в различных средствах массовой информации, в том числе на сайтах сети Интернет, в которых сообщается о фактах коррупции. В качестве примера хотел бы привести статью в интернет-издании: Николай Радов, 24 июня 2015 г. «Коррупция в Беларуси будет только расти» [5]. Но почему-то эти пуб-

ликации не являются поводом к проведению доследственной проверки и последующего информирования широких слоев населения.

Пятое — необходимо учитывать, что преступлениям этой категории, особенно взяточничеству, присуща высокая степень латентности (более 90 %) и повышение уровня их раскрываемости возможно только при активизации участия граждан в противодействии коррупции. Указанные выше социологические исследования международной организации Transparency International свидетельствуют о том, что люди боятся сообщать о коррупции, опасаясь последствий и сомневаясь в результатах. В частности, 30 % респондентов ответили, что предпочитают не сообщать о фактах коррупции по причине страха дельнейших последствий, 7 % боятся, так как сами замешаны в даче взяток, 12 % считают, что ничего не изменится.

В эпоху рыночных отношений граждане будут активно сотрудничать с правоохранительными органами в деле противодействия коррупции при наличии двух условий:

1) уверенность в собственной защите со стороны государства, в связи с участием в уголовном судопроизводстве;

2) достойное вознаграждение за помощь в борьбе с коррупцией (например, за предоставление в прокуратуру доказательств того, что какой-то чиновник берет взятки, или же рассказать, где находится человек, участвовавший в коррупционном преступлении, или деньги, которые он незаконно получил).

Советом Министров Республики Беларусь принято постановление № 101 от 5 февраля 2016 г. «О выплате вознаграждения за предоставление информации, способствующей раскрытию коррупционных преступлений», а также озвучивая предусмотренные в нем суммы: до 50 базовых величин — если помог раскрыть тяжкое или особо тяжкое преступление; до 30 базовых величин — если менее тяжкое. Кроме того, государство готово покрыть сопутствующие расходы на сумму не более 10 базовых величин. Реакция аудитории на эту информацию была неизменно скептической, и по их мнению названная сумма вознаграждения до смешного мизерная и не будет способствовать повышению сознательности белорусов.

Относительно первого условия автор строк, будучи депутатом Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь первого Созыва в 1999 г., настоятельно указывал депутатам на ошибочность избранной концепции при принятии Закона Республики Беларусь «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [6], а также главы 8 «Меры по обеспечению безопасности участников уголовного процесса и других лиц» Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь [7]. В частности, сложилась ситуация, когда указанный Закон определяет более узкий круг лиц подлежащих государственной защите (ст. 3), и более широкий перечень видов мер безопасности (ст. 6). В УПК предусмотрен более широкий круг лиц (ст. 65) и более узкий перечень мер по обеспечению безопасности участников уголовного процесса и других лиц (ст. 66). Однако мои доводы относительно равенства мер защиты как для категорий граждан, предусмотренных как в Законе Республики Беларусь «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», так и предусмотренных в УПК, не были услышаны парламентским корпусом по причине того, что такой подход потребует существенных затрат из республиканского бюджета [8, с. 631]. Как следствие, статьи содержащиеся в гл. 8 УПК, на протяжении почти 20 лет не работали, на практике их применение недостаточно, а граждане разуверились в том, что государство способно защитить их от угроз, возникающих в связи с их участием в уголовном судопроизводстве. И хотя своим постановлением № 44 от 21 января 2016 г. «Положение о порядке применения мер безопасности в отношении защищаемых лиц» Совет Министров Республики Беларусь уравнял меры защиты для всех категорий граждан, в частности в отношении участников уголовного судопроизводства, предусмотрел такие дополнительные меры защиты, как

смена места жительства, смена места работы, смена внешности, перелом в сознании граждан наступит не скоро. Но это шаг верный [9]. Указанное подтверждает и объясняет, почему по-прежнему остается низкой роль общественных объединений, гражданского общества в борьбе с коррупцией.

Шестое — в управленческой деятельности государственных чиновников должна быть максимально внедрена регистрационная система и одновременно минимизирована разрешительная система. Акты, исходящие от чиновников, каждое их действие должны быть основаны на законе, исходили из его требований, выполнялись в тех формах, которые предусмотрены законом. Это во многом лишит почвы получения взяток. Однако по-прежнему сохраняется множество административных процедур во взаимоотношениях власти и бизнеса. Об этом говорил Глава Государства на одном из последних совещаний и потребовал от Правительства сократить их число, 06.02.2017 г. Глава Государства А.Г. Лукашенко на совещании по оптимизации Администрации Президента Республики Беларусь актуализировал поручения в части продолжения работы по де бюрократизации: «Необходим жесткий контроль за процессом де бюрократизации и молниеносное реагирование на изменение ситуации в политике, экономике, социальной и иных сферах. Ни одна проблема, волнующая наших граждан, не должна остаться без вашего внимания... Никакой волокиты, никакого сбрасывания жалоб и заявлений...».

Выступая 14.04.2017 г. перед жителями Витебского и Гомельского регионов Глава Государства А.Г. Лукашенко неизменно уделял внимание де бюрократизации, сокращению количества проверок бизнеса со стороны правоохранительных и контролирующих органов. Цель — раскрепостить бизнес и инициативу граждан, сократить уровень коррупции (по материалам Белорусского телевидения).

Седьмое — важнейший фактор в борьбе с коррупцией — это неотвратимость наказания невзирая на чины и должности проштрафившихся чиновников. Если бы каждый работник знал, что его проделки будут вскрыты и за них последует наказание, то вряд ли посмел бы нарушить закон. Надежда на безнаказанность не позволяет чиновнику трезво взвесить два обстоятельства: что он имеет при честной работе (доброе имя, уважение, благополучие семьи, уверенность в будущем) и что произойдет при обнаружении коррупционного правонарушения (потеря статуса и свободы, лишения, позор для семьи, переживания детей и близких).

Учитывая, что в центре коррупционного скандала чаще находится чиновник, который по своим субъективным характеристикам иногда способен уходить от уголовной ответственности за получение взятки, при нынешней конструкции санкции ч. 1 ст. 430 Уголовного кодекса Республики Беларусь назрела острая необходимость внести изменения в эту конструкцию. Теория уголовного права однозначно утверждает, что уголовное наказание основано в том числе и на чувстве страха и профилактической направленности. Следовательно, целесообразно установить нижний потолок уголовного наказания по ч. 1 ст. 430 УК Республики Беларусь «Получение взятки» от трех лет лишения свободы. В ныне действующей редакции нижний потолок уголовного наказания отсутствует. Верхний потолок наказания оставить в действующей редакции: «...до семи лет с конфискацией имущества и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью». Именно этим обстоятельством объясняется анализ уголовно-правовой статистики, из которого следует, что чаще привлекают к уголовной ответственности лиц за дачу взятки, посредничество во взяточничестве, чем за получение взятки. По логике должно быть наоборот. Нонсенс, который одновременно свидетельствует и о недостаточном профессионализме сотрудников правоохранительных органов, ведущих борьбу со взяточничеством.

Основные недостатки наказаний за коррупционные правонарушения, влияющие на эффективность, надо искать в сфере деятельности судебных и правоохранительных органов. Соответственно усилия должны быть направлены на совершенствование и повы-

шение эффективности этой деятельности с точки зрения обеспечения неотвратимости уголовной ответственности за коррупционные преступления.

Восьмое — уголовно-правовая практика свидетельствует о том, что в каждом государстве существуют «зоны», наиболее подверженные коррупционным проявлениям. С учетом этого целесообразно акцентировать работу оперативных подразделений, ведущих борьбу с коррупцией, в указанных зонах, и таким образом наряду с выявлением правонарушений создать профилактический прессинг. Для этого также необходимо разработать теоретико-методологические основы, позволяющие правильно определить эти зоны, антисоциальные системы и обеспечить эффективное применение адекватных мер по предупреждению (профилактике) коррупции и борьбы с ней, с учетом современной социально-экономической и политической ситуации в рамках соответствующей зоны.

История и уголовно-судебная практика свидетельствуют о том, что попытки победить взятку с помощью уголовного закона успеха не имели. Хотелось бы, чтобы мы усвоили такую истину: уголовное законодательство играет только охранительную роль. Созидательную роль играет гражданский закон, и если закон отвечает своей цели — развитию общества и обеспечению свободы личности, он величайшее благо. Потому роль гражданского закона в борьбе с коррупцией значительнее уголовного, как бы последний ни совершенствовался.

В вопросах борьбы с коррупцией нам нужна системная и квалифицированная работа, а не отдельные громкие дела, борьба точечная, носящая демонстративный характер. В таких случаях она выглядит фальшивой. Нужна политическая воля и надлежащее финансирование.

Следует отметить, что борьба с коррупцией в республике не кратковременная компания, а важнейшая государственная задача в деле укрепления независимости и суверенитета нашего государства, обеспечения общественной безопасности. Как следствие, Республика Беларусь по индексу восприятия коррупции в 2016 г. со 107-го места поднялась на 79-е. Главный источник успеха в решении данной задачи — крепкая государственная власть, сильная социальная политика, опора на народ и гласность. Вести борьбу с коррупцией следует целенаправленно, комплексно и непрерывно. При этом усилия должны быть направлены не только на обнаружение и пересечение фактов коррупции, но и на установление и ликвидацию причин, ее порождающих.

Источники

1. *Ельяшевич, К.* Исследование: практически каждый второй белорус считает недостаточной борьбу государства с коррупцией [Электронный ресурс] / К. Ельяшевич // НОВОСТИ TUT.BY. — Режим доступа: <https://news.tut.by/society/520195.html>. — Дата доступа: 15.10.2017.

Eliashevich, K. Research: almost every second Belorussian considers the struggle of the state against corruption as insufficient as [Electronic resource] / K. Eliashevich // NEWS TUT.BY. — Mode of access: <https://news.tut.by/society/520195.html>. — Date of access: 15.10.2017.

2. О борьбе с коррупцией : Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015 г., № 305-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2015. — № 2/2303.

3. Об утверждении государственной программы по борьбе с коррупцией на 2007–2010 годы : Указ Президента Респ. Беларусь, 7 мая 2007 г., № 220 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2007. — № 1/8577.

4. О борьбе с коррупцией : Закон Республики Беларусь, 20 июля 2006 г., № 165-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2006. — № 122. — 2/1262.

5. *Радов, Н.* Коррупция в Беларуси будет только расти [Электронный ресурс] / Н. Радов // REGNUM. — Режим доступа: <https://regnum.ru/news/1936329.html>. — Дата доступа: 15.10.2017.

Radov, N. Corruption in Belarus will only grow [Electronic resource] / N. Radov // REGNUM. — Mode of access: <https://regnum.ru/news/1936329.html>. — Date of access: 15.10.2017.

6. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов, сотрудников органа государственной охраны : Закон Респ. Беларусь, 13 дек. 1999 г., № 340-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2000. — № 2. — 2/115.

7. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, 16 июля 1999 г., № 295-З : с изм. и доп. // Ведомости Нац. собр. Респ. Беларусь. — 1999. — № 28–29. — Ст. 433.

8. Карпиевич, Н. Ф. Международно-правовые и конституционные основы обеспечения безопасности участников уголовного процесса / Н. Ф. Карпиевич // Науч. тр. / Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь. — 2004. — Вып. 4. — С. 628–643.

Karpievich, N. F. International legal and constitutional framework for ensuring the safety of participants in criminal proceedings / N. F. Karpievich // Sci. works / Acad. of Management under the President of the Rep. of Belarus. — 2004. — Iss. 4. — P. 628–643.

9. Об обращении граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З : в ред. от 15.07.2015 г. № 306-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

10. Уголовный кодекс Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З : с изм. и доп. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — № 76. — 2/50.

Статья поступила в редакцию 24.11.2017 г.

УДК 347.9

L. Kozyrevskaya
BSEU (Minsk)

CORPORATE GOVERNANCE AS A LEGAL CATEGORY: THEORETICAL-METHODOLOGICAL ASPECT

The article is devoted to theoretical and applied problems of defining concepts «corporate governance», to identify its relationship with similar concepts, solution of the subject composition of administrative relations in legal entities the corporate type. In the result of the study was clarified the legal status of the management bodies, the author's solution to the lack of civil capacity of administrative structures.

Keywords: *corporate governance; management in the organizations of corporate type; the governing bodies of a legal person; the legal authorities; the legal personality of members of the management bodies of a legal entity.*

Л. А. Козыревская
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Статья посвящена теоретико-прикладным проблемам определения понятия «корпоративное управление», выявлению его соотношения со сходными понятиями, разрешению проблем субъектного состава управленческих отношений в юридических лицах корпоративного типа. В результате проведенного исследования был уточнен правовой статус органов управления, предложено авторское решение проблемы отсутствия гражданской правосубъектности управленческих структур.

Ключевые слова: *корпоративное управление; управление в организациях корпоративного типа; органы управления юридического лица; правосубъектность органов управления; правосубъектность членов органов управления юридического лица.*

Признание корпоративного права как необходимой структурной единицы современного гражданского права, концентрация капитала преимущественно в организационно-правовой форме акционерных обществ, развитие и усложнение внутренних отноше-