

УДК 343.9

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПОДБОРА КАДРОВ
НА КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ
СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Г.А. Василевич,

*заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета, доктор юридических наук,
профессор (Минск, Республика Беларусь)*

Введение. В нашей республике проделана огромная работа по противодействию коррупционным проявлениям. Обновляется законодательство в данной области, принимаются программы по противодействию коррупции, есть политическая воля бороться с коррупцией. Правоохранительные органы постоянно совершенствуют свою работу по выявлению такого рода правонарушений. Однако нельзя сказать, что это явление угасает. На наш взгляд, следует сосредоточиться на конкретных «технологических» механизмах противодействия коррупции.

Основная часть. Коррупция имеет корыстную направленность. Превышение власти или служебных полномочий, взяточничество, злоупотребление властью или служебными полномочиями, служебный подлог происходят не во имя общественных интересов, а улучшения своего материального положения виновного лица. Исследования показывают, что больше всего коррупционных рисков присуще сфере распределения финансовых ресурсов, поэтому здесь необходим постоянный контроль за расходованием бюджетных и внебюджетных средств. Интересные данные привел один из участников международной конференции по Германии. Было отмечено, что 76 процентов коррупционных преступлений совершается в публичной сфере, 15 приходится на экономическую сферу, 5 на полицию и органы юстиции. Мотивами совершения этих преступлений являются: получение заказов и конкурентных преимуществ – 56 процентов, получение разрешений и допусков – 10, экономия пошлин – 4 и др. [1, с. 18]. Белорусский законодатель стремится постоянно отреагировать на проявления коррупции. Введена антикоррупционная экспертиза актов, обновлен закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией», усиливаются санкции и др.

Однако в цепи коррупционных отношений есть главное звено – люди, должностные лица, наделенные властными полномочиями. Следует больше заниматься этим звеном. Надо усилить работу с кадрами, назначаемыми на руководящие должности, а также назначаемыми на коррупциогенные должности, то есть те из них, на которых лицо связано с распределением материальных и денежных ресурсов как непосредственно, так и опосредованно. Первичным этапом является подбор кандидатов. У нас слабо практикуется публичное проведение конкурса на вакантные должности. На практике для назначения на ту или иную должность руководителю предлагается несколько кандидатур. Однако неизвестно, какими критериями руководствуется предлагающий этих кандидатов: знакомство по учебе, предшествующей службе, рекомендации иных лиц и т.п. Такая схема назначения на должность имеет право на жизнь, однако она не самая эффективная для обеспечения общественных интересов. Конечно, нельзя прибегать к крайностям. Например, в советской практике (уже в преддверии распада СССР) практиковали выборы некоторых руководителей низшего звена (бригадиров, мастеров). Это не дало позитивных результатов. И при конкурсе последнее слово должно принадлежать наделенному соответствующими полномочиями руководителю. Но потенциально публичная оценка качеств претендента способна его настроить на соблюдение законодательства и в перспективе иных лиц, которые также должны пройти соответствующий путь. Когда мы говорим о публичном конкурсе, это значит, что должна быть

предварительно размещена информация о кандидате на ту или иную должность. При этом источник, где содержится такая информация, зависит от уровня руководителя. То есть это может быть республиканская или местная печать. Здесь также можно задействовать информационные технологии. Если требуется оперативно заполнить вакансию, то есть законодательная возможность принять на работу с испытательным сроком.

Как при нынешней практике, так и в случае ее расширения в части оснований для занятия должности, должны быть рекомендации не менее двух человек, знающих кандидата по роду деятельности, а также представлена характеристика. Важно, чтобы рекомендующие лица и должностное лицо, выдавшее характеристику, несли также ответственность за поручаемое ими лицо или положительно характеризуемое. Какие могут последствия? В типичной ситуации (если не было злоупотреблений, не известны были сведения, отрицательно влияющие на оценку кандидата), когда речь идет о государственной службе, такие лица могут быть наказаны в дисциплинарном порядке в виде выговора, что должно влиять на их материальное поощрение в течение определенного периода. С учетом достижений психологии, развития информационных технологий, накопленного за последние десятилетия опыта можно было бы практиковать до приема на работу отдельных лиц проверять на полиграфе с целью проверки их личных качеств. Заметим, что подобная практика имеется в США, Японии и др. [2].

В юридической литературе, национальном законодательстве, международных документах много внимания и совершенно справедливо уделяется конфликту интересов [3], [4, с. 349-351]. Обращалось внимание на эту проблему и автором данного исследования [5, с. 33]. Однако предупреждение конфликта интересов чаще сводится к исключению ситуации, когда в коррупционных схемах могут быть задействованы близкие родственники либо имеется личная заинтересованность лица, облеченного властью в принятии решения и т.п. На наш взгляд, это лишь видимая часть айсберга. Более важно видеть подводные процессы. По этой причине определенные надежды можно возлагать на постоянный контроль за работой должностных лиц, транспарентность их деятельности. Как справедливо отмечается в российской литературе, совершение коррупционных деяний свидетельствует об отклонениях от нормативно установленной модели поведения [6, с. 13]. В этой связи считаем важным в законодательстве о трудовых контрактах предусмотреть положение, согласно которому должностные лица периодически могут приглашаться для прохождения проверки на полиграфе. В подписываемом сторонами контракте следует предусматривать возможность

расторжения контракта по результатам такой проверки. Основание – соглашение сторон, если не подтверждено наличие виновных деяний иным способом [7].

Обычной становится ситуация, когда должностные лица различного уровня, по окончании государственной службы или иных полномочий, поступают работать на ответственную работу тех организаций, которые заняты коммерцией, банковской деятельностью и т.п. «Устраиваются» порой еще лучше, чем были до этого у них условия. Такого рода ситуации должны быть исключены. Нами также на это обращалось внимание. Предлагалось создать при Администрации Президента Республики Беларусь комиссию, которая бы с целью исключения протекционизма оценивала совместимость будущей работы государственного служащего и должностных государственных предприятий, ушедших в отставку, с ранее выполнявшимися ими обязанностями. Актом Главы государства утвердить положение об этой комиссии [8]. Однако ситуация пока никак не решена. Внедрение нашего предложения будет способствовать большей прозрачности деятельности должностных лиц, будет способствовать обеспечению режима законности в принятии решений.

Практика свидетельствует, что нередко должностные лица, оказавшись в поле зрения правоохранительных органов, длительное время злоупотребляют своим положением. В свою очередь и правоохранительные органы не всегда спешат реагировать, накапливая негативные факты. Полагаем, что более правильным было бы для интересов государства оперативное реагирование на виновное поведение: необязательно ожидать совершения уголовно наказуемого деяния. Достаточно совершения виновного нарушения трудовой дисциплины, чтобы уволить такого работника. Если идет речь о коррупционном правонарушении, при изменении трудового законодательства, законодательства о государственной службе, правильным было бы увольнение таких лиц в связи с утратой доверия (п. 2 ст. 47 Трудового кодекса Республики Беларусь). Пока, к сожалению, по данному основанию могут быть уволены лишь те лица, которые заняты непосредственным обслуживанием денежных или материальных ценностей. Утрата доверия может являться основанием для обоснованного отказа для приема на соответствующую работу в течение установленного в законодательстве периода времени.

В качестве превентивной меры, способной оказать воспитательный эффект, на наш взгляд, может быть посещение должностными лицами следственных изоляторов и исправительных колоний. Понимаем, что предложение выглядит экзотическим, но не только студентов, молодых людей надо

туда водить на экскурсии для наглядности, что может ожидать, если нарушается уголовный закон.

Часто наибольшие опасения высказываются относительно коррупции в органах государственной власти, органах местного управления и самоуправления. Однако, как показывает практика, потери бюджета, умаление авторитета власти в значительной степени происходит и тогда, когда коррупционные правонарушения совершают в тех сферах, которые наиболее близки к повседневным нуждам людей. Это здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, энергетика, строительство. В этой связи важен ведомственный контроль. Необходимо принимать законодательные меры по повышению эффективности работы служб внутренней безопасности, нельзя сводить их деятельность к охранной стороне. Эти подразделения должны состоять из профессионалов, разбирающихся в особенностях функционирования соответствующей отрасли, организации, знающих проблемные точки.

В науке конституционного права, особенно в период трансформации политических систем, акцентировалось внимание на регулярном обновлении высших должностных лиц. Применительно к рассматриваемой нами проблеме также важно обеспечить ротацию тех должностных лиц, которые занимают должности, где высок соблазн получения незаконной материальной выгоды. Смена должностных по истечении 5-7 лет, их ротация по горизонтали или вертикали также может сыграть свою положительную роль. При этом в законодательстве должна быть определена во всех деталях процедура передачи дел, проведение финансовой и бухгалтерской отчетности. Не исключали бы и открытое (публичное) информирование коллектива о результатах работы предшественника при оставлении им своей должности. Это, помимо всего прочего, было бы проявлением развития общественного контроля, о чем много говорят, но еще приемлемые его формы пока не реализованы.

При совершении коррупционного правонарушения, в частности, преступления правило должно стать рассмотрение дела в открытом судебном заседании с приглашением членов коллектива либо в выездном судебном заседании. К сожалению, преимущественно выездные судебные заседания проводятся по делам, связанными с бытовыми преступлениями, совершением краж и т.п. “Наказание стадом”, что широко практикуется в зарубежной практике, должно стать важной составляющей юридической ответственности по делам о коррупционных правонарушениях. Публичное раскаяние, как и возмещение ущерба, должно стать важнейшим условием для возможного смягчения судом наказания.

В свое время нами критически оценивалась практика регулярного принятия законов об амнистии. Это снижало ценность судебного приговора. Полагаем, что и предложения о помиловании, вносимые на рассмотрение Главы государства, также должны быть тщательно обоснованными.

В случае осуждения лица, на наш взгляд, желательно систематически информировать коллектив, общественность о том, где и как отбывает наказание бывшее должностное лицо.

На уровне государства действуют регулярно обновляемые программы противодействия коррупции. Полагаем, что такие программы после тщательного их публичного обсуждения должны быть на уровне каждого района, города, области, в системе министерств и государственных комитетов. Важно также положения (меры) о противодействии коррупции предусматривать в заключаемых коллективных договорах. Желательно расширить круг организаций, где заключаются коллективные договоры, с включением в него также организаций, основанных на частной форме собственности. В литературе справедливо указывается, что это является проявлением формы противодействия коррупции при управлении делами предприятия [9, с. 85]. Кстати и в нашей Конституции предусмотрено, что государство гарантирует трудящимся право принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы и улучшения социально-экономического уровня жизни. Для реализации данной нормы необходимо принятие специального закона, который бы взял все приемлемые сегодня направления и глубину участия трудящихся в управлении делами организации. Это может касаться создания советов трудового коллектива и определения их полномочий, регулярного информирования руководством организации о принимаемых мерах по повышению эффективности ее деятельности, мерах, направленных на исключение коррупционных правонарушений, обеспечение прозрачности государственных закупок и соблюдения при этом всех требований законодательства. Полезны были бы отчеты комиссий по закупкам перед такими советами либо перед трудовыми коллективами по итогам исполнения коллективного договора. А если коллективный договор не заключается, то публичный отчет должен быть сделан перед трудовым коллективом по итогам года. Следует повысить ответственность наблюдательных советов, ревизионных комиссий, тендерных комиссий. При осуществлении государственных закупок голосование в комиссии должно быть открытым. При принятии незаконного (ошибочного) решения виновные лица комиссии также должны нести ответ-

ственность. Насколько является открытой система здравоохранения: пациенты поликлиник, больниц видят, как развивается система, но и в этих условиях недобросовестные руководители умудряются наживать сотни тысяч рублей (долларов США). Учитывая правильное стремление государства уменьшить внешнее вмешательство в деятельность организаций посредством наведения порядка в организации и проведении проверок, именно внутренний контроль (аудит) способен сыграть свою восполняющую роль. Не исключали бы размещение в открытом доступе информации о планируемых на год закупках.

В юридической литературе обращается внимание на то, что контроль надо рассматривать «с точки зрения необходимости обеспечения соответствия всего происходящего в организации принятому плану, принципам и действующим инструкциям, как средство нахождения слабых сторон и ошибок, позволяющих исправлять и предотвращать их..., контроль стимулирует обратную связь» [9, с. 97].

Однако сами по себе коллективные договоры полностью не решат проблему противодействия коррупции. Необходима тщательная процедура проверки его исполнения, ответственность лиц за ее некачественное проведение. Поддерживаем высказанную идею относительно усиления требований в отношении внутреннего аудита организаций [9, с. 89]. Речь должна идти о крупных и средних предприятиях. В целом содержание, а значит и значение внутриорганизационного контроля должно возрастать.

Значительный удельный вес в структуре коррупционных преступлений составляют взяточничество, злоупотребление служебными полномочиями. Относительно взяточничества, полагаем, что это латентное преступление требует больших усилий для его раскрытия. Для повышения эффективности работы по доказыванию данного факта можно было бы подумать об установлении некоторой “конкуренции” между взяточполучателем и взятодателем. Что имеется в виду? Согласно примечанию к статье 431 Уголовного кодекса Республики Беларусь лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении него имело место вымогательство взятки либо если это лицо после дачи взятки добровольно заявило о содеянном. В худшем положении оказывается взяточполучателем, который раскаялся в совершенном преступлении. Понимаем, что такие случаи могут быть редкими, но для усиления страха давать взятку можно было предусмотреть аналогичную схему действий и для взяточполучателя, если он заявил об этом до возбуждения производства по уголовному делу.

Коррупционные отношения обычно возникают между должностными лицами органов государственной власти (органов местного управления и самоуправления), государственных организаций и представителями бизнеса, желающими «продвинуть» свои интересы. В этой связи важно проводить необходимую информационную работу о возможных последствиях в предпринимательской среде. В нашем административном законодательстве целесообразно предусмотреть административную ответственность в виде штрафа (размер, которого должен быть ощутимым для соответствующего хозяйствующего субъекта) за действия должностных лиц организации, направленные на подкуп должностных лиц органов государственной власти, государственных организаций. К сожалению, нет целенаправленной работы организаций предпринимателей по формированию корпоративного духа, исключающего коррупционные устремления. Наоборот, нередко происходит «убаюкивание» общественности относительно ситуации в этой сфере, в том числе ссылаясь на опросы предпринимателей, заявляющих, что она практически идеальная. Как показали события середины 2018 года, когда вскрылись масштабные злоупотребления в сфере медицины, энергетики, обнаружены преступления среди руководящего корпуса некоторых крупных предприятий, работу по противодействию и выявлению коррупции надо продолжать активно. Полагаем, что Министерство юстиции Республики Беларусь могло бы, используя свои полномочия, а при их нехватке, совершенствуя законодательство, предпринимать меры воздействия по отношению к руководящему составу объединений предпринимателей в связи с недостатками в организации работы по предупреждению коррупционных правонарушений.

Факты обнаружения по прошествии нескольких лет после совершения коррупционного правонарушения свидетельствуют, что доверять в полной мере проводимым опросам, в том числе среди предпринимателей, в полной мере не следует. Так, в России согласно проводимому в середине 2018 года Торгово-промышленной палатой очередному исследованию «Бизнес-барометр коррупции» около 39 процентов опрошенных представителей бизнеса отметили снижение уровня коррупции за последний год. Шесть месяцев назад их было 25 процентов. 9,5 процента респондентов указали на рост коррупции, 31,8 процента не увидели каких-либо изменений. 10,3 процента участников опроса указали, что постоянно сталкиваются с ней в своей работе. Хотя этот показатель тоже снижается – в октябре 2017-го таких было 13,1 процента. 72,1 процента имеют дело с коррупцией время от времени, 17,6 процента никогда не сталкивались с ней [10]. Представители бизнеса в качестве наиболее коррумпированных направлений своей деятельности

назвали получение справок и разрешений (39,1 процента опрошенных), контрольно-надзорную деятельность (34,5 процента). В исследовании отмечено, что «в сфере госзакупок и соблюдения санитарных норм коррупционных проявлений стало меньше, зато их количество возросло при регистрации сделок с недвижимостью и закрытии компаний» [10].

Безусловно, это лишь некоторые направления усиления подбора кадров. В данном случае нами не затрагивается вопрос об уголовной или административной ответственности. К сожалению, часто уповают на эти меры. Они важны, но их применение является свидетельством упущений на стадии упреждения правонарушений, создания условий, которые явно удерживали лицо от соблазна удовлетворить свои незаконные интересы за счет общества и государства. Имеет значение и воспитательный эффект. Однако в целом должностные лица, на наш взгляд, знают, что такое “хорошо” и что такое “плохо”.

Для государственных служащих, должностных лиц государственных организаций или организаций с государственной собственностью установлено много запретов.

Согласно Закону Республики Беларусь от 15.07.2015 N 305-З "О борьбе с коррупцией" государственное должностное лицо, лицо, претендующее на занятие должности государственного должностного лица, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию ими своего служебного положения и связанных с ним возможностей и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных внеслужебных интересах, дают обязательство по соблюдению ограничений, установленных статьями 17-20 названного Закона, и ставятся в известность о правовых последствиях неисполнения такого обязательства. Обязательство государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие должности государственного должностного лица, оформляется в письменной форме кадровой службой соответствующего государственного органа, иной организации. Неподписание такого обязательства влечет за собой отказ в регистрации в качестве кандидата на должность государственного должностного лица, в назначении на должность государственного должностного лица либо освобождение государственного должностного лица от занимаемой должности в порядке, установленном законодательными актами. Должностные лица кадровой службы соответствующего государственного органа, иной организации за неисполнение возложенных на них должностных обязанностей по оформлению письменного обязательства государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие должности государственного должностного

лица, либо несвоевременное ознакомление государственных должностных лиц с предъявляемыми к ним требованиями несут дисциплинарную ответственность в порядке, установленном законодательными актами.

Трудно представить, что такое обязательство остановит лиц, склонных к коррупционным правонарушениям. Но его полезность заключается в их информировании о том, что запрещено. Кроме того, обязательство является также гарантией прав указанных должностных лиц, так как они могут нести ответственность лишь за нарушение тех ограничений, которые им известны в результате подписания обязательства. Естественно, что это не исключает административной или уголовной ответственности за нарушения тех запретов, которые предусмотрены соответствующим законодательством.

Заклучение. Правильно подчеркивается в литературе, что проблема преодоления коррупции не столько уголовно-правовая проблема, сколько социально-политическая [11, с. 176]. Вопросы профилактики являются одними из главных [12, с. 204-213]. В нашей республике такая политическая воля есть: Глава государства постоянно нацеливает властные структуры на необходимость бороться с этим явлением, обращается к государственным служащим, бизнесу с требованием быть законопослушными субъектами. При этом надо усилить внимание государства поощрение добросовестно работающих, в том материальное. Это может касаться целых коллективов, в которых не совершено коррупционных правонарушений либо они выявлены самими членами трудового коллектива. Пока преобладает акцентирование взгляда на отношении правонарушение (преступление) – наказание. Надо решать проблему профессиональной и моральной подготовки государственных служащих, шире использовать опыт европейских стран, где раньше столкнулись с новыми, более изощренными способами совершения коррупционных преступлений [13].

Важно сформировать антикоррупционные стандарты, которых бы придерживались должностные лица, государственные служащие иные лица, вступающие во взаимоотношения с ними. Антикоррупционные стандарты должны быть наполнены четким содержанием прав, обязанностей и определять правила при приеме на работу должностных лиц, государственных служащих, поведение их во время исполнения трудовых обязанностей, а также (это часто упускают) после окончания своей службы (трудоустройство в ранее подконтрольную организацию, расходование средств, не подтверждаемых доходами, поэтому считаем возможным сохранение декларирования доходов и крупных расходов лицами, бывшими высокопоставленными должностными лицами и после выхода в отставку и др.).

Список использованных источников:

1. Борьба с коррупцией и опыт возмещения ущерба от коррупционных преступлений : материалы междунар. конф. Минск, 4 июня 2009 г. / Германский фонд международного правового сотрудничества. – Минск : Амалфея, 2010. – 80 с.
2. Максименко, В.П. Полиграф на службе борьбы с коррупцией: перспективы и правовые основы применения [Текст] / В.П. Максименко // Оперативник (сыщик). – 2009. – №2. – С. 41–45.
3. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.] ; отв. ред.: А.Ф. Ноздрачев. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; ИНФРА-М, 2016. – 224 с.
4. Коррупция: природа, проявление, противодействие : моногр. / отв. ред.: акад. РАН Т.Я. Хабриева. – М. : ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.
5. Василевич, Г.А. Зарубежный опыт противодействия коррупции в публичной сфере / Г.А. Василевич // Проблемы управления. – 2018. – № 2 (68). – С. 29–36.
6. Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействия коррупции / А.М. Цирин // Журнал российского права. – 2011. – № 2. – С. 12–24.
7. Василевич Г.А. Сочетание мер правового и общественного воздействия – важнейший фактор противодействия коррупции / Г.А. Василевич // Проблемы управления. – 2014. – № 3 (52). – С. 115–120.
8. Василевич Г.А. Устранение причин и условий, способствующих коррупции – первостепенная задача государственных органов // Проблемы совершенствования деятельности правоохранительных, контролирующих и иных государственных органов, связанной с выявлением, предупреждением и пресечением коррупционных правонарушений: материалы науч.- практ. конф., Минск, 11 декабря 2009 года / редкол.: В.А. Конон (гл. ред) [и др.]. – Минск, 2010. – С. 5–14.
9. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред.: Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Юридическая Фирма «Контракт», 2012. – 240 с.
10. В России зафиксировали снижение коррупции. – Режим доступа: https://lenta.ru/news/2018/07/18/bolshe_mzdy/. – Дата доступа: 18.07.2018.
11. Кириленко В.П. Коррупция и государство. «Черная дыра» экономики России / В.П. Кириенко, Р.В. Дронов. – СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2012. – 480 с.

12. Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко [и др.] ; отв. ред.: Н.А. Власенко. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; ИД “Юриспруденция”, 2012. – 344 с.

13. Краснова, К.А. Уголовная политика Европейского Союза в сфере противодействия коррупции : моногр. / К.А. Краснова. – М. : Проспект, 2016. – 88 с.