

УДК 316

Ю.М. Бубнов

РЕПРЕССИВНЫЕ И ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье рассматриваются основные репрессивные и превентивные меры, призванные минимизировать в белорусском обществе коррупцию в форме взяточничества. Обращается внимание на то, что только репрессивными мерами, сколь бы суровыми они ни были, невозможно существенным образом снизить коррупционные риски. Основной упор необходимо сделать на превентивные меры, среди которых особую роль должна сыграть демократизация и дебюрократизация белорусского общества.

В борьбе со взяточничеством, как и против любой девиации, можно исходить из двух общих подходов: репрессивного и превентивного. Жёсткого водораздела между ними нет. Все репрессивные меры имеют и превентивное значение, предостерегая граждан от совершения преступлений. И тем не менее между ними есть принципиальное отличие. Репрессивная мера направлена непосредственно на человека, уже преступившего закон. Это способ его наказания за уже совершённое преступление. А превентивная мера ориентирована на невинных перед законом граждан. Она предостерегает их от совершения правонарушения путём создания среды с наименьшими соблазнами противозаконных деяний. Репрессивные меры борьбы с коррупцией наиболее популярны в народе. К ним следует отнести прежде всего ужесточение санкции против коррупционеров вплоть до смертной казни.

Смертная казнь за взятки

На Востоке (в отличие от Запада) всегда предпочитали жёсткие меры борьбы с коррупцией, справедливо считая её опаснейшей болезнью, подрывающей основы государства. Ещё в глубокой древности, по свидетельству Геродота, в Персии со взяточников живьём сдирали кожу и обтягивали ею кресла для судей, дабы те всегда помнили о судьбе своих нечистых на руку предшественников на этом месте. Далеко не все наши современники считают подобные меры проявлением средневекового варварства. И сегодня найдётся немало сторонников применения смертной казни по отношению ко взяточникам. В Китае, например, по сей день коррупционеров не только осуждают на длительные тюремные сроки, но нередко и расстреливают. В сентябре 2000 г. по обвинению в коррупции был казнён даже заместитель Председателя Всекитайского Народного Собрания. Конечно же, страх потерять жизнь является хорошим предохраняющим средством от коррупционных соблазнов. Однако можно ли истреблением взяточников устранить коррупцию как социальное явление? Сомнение в эффективности даже таких крутых мер истребления взяточников вызывает уже хотя бы тот факт, что, несмотря на расстрелы, мздоимство в той же Поднебесной не только не сведено к нулю, но даже, по свидетельству самих китайцев, процветает. По-видимому, и смертная казнь за взятки не является панацеей от коррупции. Всё дело, на наш взгляд, в том, что казнят коррупционеров, а не коррупцию. А разница, как легко понять, принципиальная: если существуют благоприятные условия для коррупции, рубить головы взяточникам придётся до бесконечности, поскольку она подобна Лернейской гидре с тысячью головами. Рубка Гераклом голов этой гидры, как известно, приводила к удвоению их количества. Подобная результативность наблюдалась до сих пор у самых именитых борцов со взяточничеством, которые поручали полномочия искоренять коррупцию среди чиновников

всё тем же чиновникам, только из другого ведомства. Как тут не вспомнить печальный опыт борьбы с лихоимством скорого на расправу русского царя Петра Великого, все старания которого привели в конечном счёте к появлению непревзойдённого взяточника Александра Даниловича Меньшикова.

Увеличение сроков тюремного заключения

Впрочем, наши современники в век гуманизма уже не так часто предлагают сдирать со взяточников кожу и сажать их на кол. Чаще всего они имеют в виду увеличение сроков тюремного заключения. Но куда уж увеличивать сроки отсидки, когда частью 1 ст. 430 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК РБ) (получение взятки) предусмотрено до семи лет, частью второй – до десяти лет, а частью третьей – до пятнадцати лет тюрьмы. По степени суровости санкций коррупцию и так уже почти уравнивали с убийством, производством наркотиков и оружия. Целесообразно ужесточение наказания разве что по отношению к тем взяточникам, которые должны по долгу службы стоять на страже закона – в первую очередь, работников прокуратуры и судей. И всё же похоже на то, что ресурс увеличения сроков тюремного заключения за взятки уже исчерпан. Но есть возможность больно ударить коррупционера по карману. Речь идёт о конфискации имущества взяточника.

Конфискация имущества взяточника

Эта мера широко применяется во многих развитых странах мира, в том числе и в Беларуси. Статьи 430–431 УК РБ предусматривают возможность конфискации всего или части имущества преступника. Подчёркнём, не предмета взятки, а всего имущества попавшегося мздоимца. Эта мера хороша тем, что обесценивает смыслобизненную установку коррупционера – накопление материальных благ. Риск потерять всё имение может уберечь наиболее здравомыслящих чиновников от соблазна коррупционной прибыли. Правда, следует признать, что дальновидные коррупционеры находят противоядие против этого риска, переводя часть наиболее ценного имущества на имя своих родственников и доверенных лиц.

Штрафы

В последнее время в ряде стран, в частности, в России, в качестве одной из мер противодействия коррупции предлагается не сажать взяточников в тюрьму, а штрафовать их. В апреле 2011 г. Госдума приняла внесённый президентом России Д. Медведевым законопроект, в соответствии с которым альтернативой тюрьме для взяточников выступают штрафы. Причём размер штрафов кратно коррелирует с суммой взятки. Чем крупнее взятка, тем солиднее штраф. Конкретно эта зависимость выглядит так. Если взятка не превышает 25 тыс. российских рублей, то основное наказание за ее получение составит штраф в размере от 12- до 60-кратной суммы незаконной mzды с лишением права занимать определенные должности либо ограничение свободы до трех лет. За особо крупный размер (более 1 млн российских рублей) штрафные санкции будут варьироваться от 80- до 100-кратной суммы побора, а в случае избрания судом альтернативной, но более жесткой меры наказания тюремный срок взяточника составит от 8 до 15 лет с обязательным штрафом в размере 70-кратной суммы взятки. Правда, есть верхний предел всех штрафов за преступления, связанные со взятками, – не более 500 млн российских рублей. Критики этой меры резонно упрекают её сторонников в создании для мздоимцев возможности откупаться от тюремного заключения. К тому же, добавим от себя, судебские работники сами попадают в коррупционный соблазн назначения преступникам качественно различающихся видов наказания. Да и с точки зрения социальной справедливости могут быть нестыковки: бедные по-прежнему будут получать

реальные сроки, а богатые снова получают шанс откупиться. В любом случае, эта мера заслуживает того, чтобы проверить её на социальную эффективность.

Запрет на профессию для чиновников-коррупционеров

Из различных социальных слоёв нередко звучит предложение навсегда исключать из реестра государственных служащих, пойманных с поличным взяточников. УК РБ в ст. 430 (получение взятки) предусматривает лишение преступника права занимать соответствующие должности и заниматься определённой деятельностью. Такой своеобразный «запрет на профессию» многие считают оправданной репрессивной мерой, имеющей и превентивное значение [1, с. 4]. Она способна удержать чиновников от коррупционных соблазнов, сопровождающих жизнь высокопоставленного должностного лица. Сомнение может вызывать разве что жёсткость меры, раз и навсегда перечёркивающей служебную карьеру оступившегося чиновника. С другой стороны, неотвратимость наказания в сочетании с его жёсткостью является веским аргументом предостережения от совершения коррупционных преступлений.

Итак, репрессивные санкции по отношению к взяточникам отечественная Фемида предусмотрела и так уже максимальные. Дальше закручивать правовые гайки, пожалуй, некуда. Но даже столь суровые санкции пугают далеко не всех, как показывает статистика правонарушений и данные социологических исследований. А это означает, что репрессивные меры себя практически полностью исчерпали. Но это не означает, что их нужно сворачивать. Наоборот, их следует дополнить превентивными мерами.

Превентивные меры отличаются от репрессивных тем, что объектом их воздействия являются не преступники, а условия, порождающие преступление. Соответственно, если репрессивные меры применяют правоохранительные и контролирующие органы, то превентивные меры иницируют общественные деятели и политические лидеры, а разрабатывают учёные и социальные технологи. Осуществляются превентивные меры не в ходе спецопераций органов правопорядка, как репрессивные мероприятия, а в рамках социальной политики. В отличие от репрессивных мер, набор которых сильно ограничен, превентивных мероприятий может быть неисчерпаемое множество. Понимая это, мы всё же попытаемся сформулировать и кратко охарактеризовать некоторые из них.

Расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции – это одно из требований Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. В Конвенции прямо сказано о необходимости «осуществления программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах». Такие учебные программы должны обеспечивать будущим специалистам «специализированную и надлежащую подготовку с тем, чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций». Знание и понимание людьми того, что собой представляет взятка и какие наказания она предусматривает, составляет фундамент всей борьбы с коррупцией. Такое знание служит важным профилактическим средством как для будущих государственных служащих, так и для всего населения, предостерегая их от коррупционного взаимодействия. Именно с этой целью в Беларуси с 2009 г. введён учебный курс «Коррупция и её общественная опасность». Учебным этот курс можно назвать только условно, потому что его задача не научить, а предостеречь от коррупционных рисков, помочь будущим управленцам противостоять соблазнам власти. Наш опыт преподавания этого курса свидетельствует о значительном интересе студентов к содержанию дисциплины.

Прозрачность и публичность государственных закупок

Этот метод минимизации коррупции предлагается в ст. 9 Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. В ней со-

вершенно справедливо утверждается, что прозрачность, открытая конкуренция и применение объективных критериев при принятии решений о государственных закупках являются эффективными мерами предупреждения коррупции. С этим невозможно не согласиться. Ясно, что только при условии соблюдения комплекса всех процедур, обеспечивающих прозрачность и публичность государственных закупок, можно надеяться на минимизацию коррупционных рисков на этой поистине «золотой жиле» мздолюбивых чиновников и предприимчивых бизнесменов. В Беларуси любые значимые по стоимости закупки проводятся на конкурсной основе. Уровень прозрачности и публичности государственных закупок в значительной степени повышают электронные торги.

Электронные торги и конкурсы на размещение государственных заказов стали широко внедряться в последнее время в связи с распространением компьютерных технологий. Частный бизнес давно уже освоил Интернет для проведения торговых операций. А вот государственные заказы стали размещаться в Интернете для прямых торгов и конкурсов лишь сравнительно недавно. Да и то это касается в основном российского опыта. В какой-то степени такая медлительность при освоении перспективных технологий может быть объяснена присущей государственной системе нерасторопностью. Однако приходится принимать во внимание и коррупционные интересы определённой части чиновничества, всегда имевшего немалые «откаты» на государственных закупках и заказах. Под любыми предлогами они стараются «свернуть» электронные торги в кулуарный формат, открывающий для них широкие возможности коррупционной «маржи».

Публичная отчётность как один из основополагающих принципов функционирования государственных организаций, в соответствии со ст. 10 Конвенции ООН 2003 г., является одним из условий, препятствующих коррупции. Начиная с революционной для своего времени реформы Сервия Туллия, сделавшей достоянием римской публики содержание государственных законов, общественная публичность стала одной из фундаментальных основ правопорядка. В полной мере это относится и к коррупции, которая расцветает в условиях излишней секретности и закрытости общественно значимой информации. Чаще всего в такой скрытности заинтересованы только нечистые на руку чиновники. Социально ориентированная и прозрачная система публичного властвования и администрирования, как считают современные юристы [2, с. 32], способна стать той силой, которая сможет парализовать коррупцию и эффективно контролировать бюрократию.

Участие населения в выявлении коррупционеров Конвенция ООН считает важнейшим фактором успеха в решении этой проблемы. Конвенция в ст. 10 рекомендует обеспечить населению все возможные каналы доступа к правоохранительным органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве представляющих собой какое-либо из коррупционных преступлений. Действительно, участие населения в активном противодействии коррупции способно обеспечить тотальный контроль за мздолюбивым чиновничеством. Так бы оно и было, если бы не три проблемы. Первая – меньшая – проблема состоит в риске анонимной клеветы и сведения личных счётов между гражданами. Вторая, гораздо более существенная проблема, проявляется в том, что, к сожалению, значительная часть населения не заинтересована в раскрытии коррупционных каналов взаимодействия с покладистыми должностными лицами. Есть ещё и третья проблема – проблема морального плана. Дело в том, что в отечественной ментальности считается неприличным «сигнализировать» государственным органам о правонарушениях сограждан. Как и при князьях, встарь обиравших население, сегодня немало людей по-прежнему считают государство своим врагом, которому зазорно помогать даже в выявлении преступников. Для того чтобы люди захотели сигнализировать одним государственным органам о взяточниках в другом государственном органе, необходимо, во-первых, чтобы они не боялись это делать, во-вторых, чтобы они были заинтересованы в борь-

бе с коррупцией и, в-третьих, чтобы они считали это благородным, порядочным делом. К сожалению, пока все три условия тотального народного контроля за взяточниками не соблюдаются. Необходима долгая и кропотливая работа с этим самым населением, чтобы сделать его однозначным союзником в борьбе с коррупцией. Но до тех пор, пока мздоимство остаётся массовой социальной практикой, эта мера не даст сколько-нибудь значительных результатов.

Коммерциализация государственной деятельности

Такое предложение высказал известный в своё время экономист Гавриил Попов. Будучи мэром Москвы, он всерьёз рекомендовал вывесить в каждом государственном учреждении прејскуранты расценок услуг всех должностных лиц. Таким образом, считал автор идеи, чиновники будут более ориентированы на интересы и потребности клиентов, получая от них средства к существованию. Легальность оплаты услуг чиновников, по мысли Г. Попова, должна избавить их от комплекса социальной вины и криминальных рисков. А государство сможет получать налоги с официальных платежей посетителей государственным служащим. Критики этой идеи называли предложение Г. Попова легализацией взяточничества и реанимацией средневековой практики «кормления» чиновников. К тому же такая реформа государственной службы вряд ли избавила бы её от коррупции, поскольку сохранила бы в неприкосновенности главную её предпосылку – монопольную диктатуру бюрократии. Поэтому вряд ли стоит всерьёз рассматривать перспективы перехода чиновничества на самоокупаемость в современном обществе.

Повышение жалования сотрудникам государственных структур

Идея материально заинтересовать чиновников быть честными не нова. Предложение легально повысить заработную плату государственным служащим, дабы они не зарились на мзду, поддерживает, по нашим данным, каждый четвёртый гражданин Беларуси. Особенно часто эта идея звучит из уст самих чиновников. Их можно понять. Это совершенно беспримысленный для них вариант борьбы с коррупцией. В России, где коррупция достигла необозримых масштабов, предполагается не только наказывать взяточников, но и «перекупить» их высокими окладами. Активно пропагандируется, в частности, проект, согласно которому ставки окладов госчиновников должны возрасти на порядок и достичь нескольких тысяч долларов. Например, Б. Немцов несколько лет назад предложил установить зарплату премьера на уровне 10 тыс. долларов, простого министра – 7 тыс., начальника отдела – 500–600 долларов. К сегодняшнему дню идея Б. Немцова фактически уже претворена в жизнь. Авторы реформы не испугал тот факт, что принятие их предложений привело к ежемесячному удорожанию бюрократии на 20 млн долларов. В своём интервью Немцов сказал: «Это обойдётся дешевле, чем платить нынешнюю нищенскую. По оценкам антикоррупционного комитета, масштабы вреда, который причиняет стране коррупция, в виде беспошлинного ввоза товаров и т.п., составляют 20 млрд долларов в год. Цифра, сопоставимая с годовым бюджетом России. Повысив зарплату, государство сможет нанять не испорченных взятками молодых профессионалов, а кроме того, сократить аппарат на 20%» [3, с. 5]. Однако простое повышение окладов государственных служащих, как показывает опыт, не даёт ощутимых результатов. Даже с повышенным жалованием российские чиновники по-прежнему берут взятки. Важно не просто увеличить оклады государственным служащим. Нужно придать повышению жалования характер заботы ведомства о работнике и его семье. Тогда оно будет восприниматься не как должное, а как поощрение, которое ещё нужно заслужить. Сегодня, например, белорусские таможенники получают персональные надбавки за звание, за знание иностранных языков, за особые условия службы, за выслугу лет, ежегодные пособия на оздоровление и т.п. Следовательно, повышать

жалование государственным служащим, как и всем прочим «бюджетникам», конечно же, надо. Но делать это нужно с умом.

Сокращение численности чиновников

Одним из самым практикуемых административной системой методов противодействия коррупции является сокращение численности чиновников. Причём обычно секвестру подлежит каждый пятый государственный служащий. Цифра 20%, похоже, обладает определённой магией, потому что именно её чаще всего оглашают решительные лидеры государств, ополчившиеся на коррупционеров среди своих собственных служащих. Последней на нашей памяти инициативой такого рода стало решение президента России Д.А. Медведева сократить с 2010 по 2014 гг. очередные 20% федеральных чиновников. В соответствии с этим указом, федеральный уровень чиновничьей иерархии не досчитается более 100 тысяч госслужащих, на чём российский бюджет намерен сэкономить 43 млрд рублей (почти 1,5 млрд американских долларов). Стоит заметить, что это уже не первая такая инициатива российских президентов новейшего времени. Белорусский Президент неоднократно практиковал 20-процентное сокращение государственных служащих в первые годы своего правления. Совсем недавно (в середине января 2013 г.) Президент Беларуси потребовал очередного, теперь уже 25-процентного сокращения госаппарата. О том, насколько продуктивны подобные меры борьбы с бюрократической коррупцией, эмоционально высказался всё тот же Д.А. Медведев: «Сокращаем. Потом проходит полгода – глядь, и опять та же численность» [4, с. 5]. Слова российского президента подтверждаются конкретными цифрами: с 2008 г. по 2010 г. федеральный уровень государственного аппарата России пополнился 20 тысячами служащих, на уровень округов, краёв, областей и республик пришли 60 тысяч новых работников пера и печати, на муниципальный – ещё 50 тысяч чиновников. Очевидно, что простое сокращение государственных служащих – это Сизифов труд. Необходимо сокращать чиновничьи функции.

Сокращение бюрократических функций

Противодействовать коррупции ниижением численности чиновников подобно борьбе с температурой у больного человека. Беспредельный рост численности чиновничьего аппарата есть всего лишь симптом засилья административно-командной системы над гражданским обществом. Необходимо бороться не с симптомами, а с причиной бюрократизма в форме коррупции, коей выступает монопольное доминирование административно-командной системы. Необходимо ликвидировать не чиновников, а административные функции, многие из которых бесполезны, а то и вовсе вредны. Аналитики российского правительства, например, выяснили, что почти 1,5 тысячи функций тамошних чиновников избыточны, т.е., попросту говоря, не нужны, более 260 – дублирующие, а ещё 700 требуют уточнения их функциональной необходимости [4, с. 2]. Нетрудно представить себе, сколько государственных служащих сидят на этих бесполезных функциях по всей необъятной России. Масштабы Беларуси намного меньшие, но это не означает, что проблема избыточных чиновничьих функций для нас менее актуальна. Напротив, нам лишних чиновников труднее прокормить. Ликвидация этих никому, кроме самих чиновников, не нужных функций будет означать снижение коррупционных возможностей всего чиновничьего сословия. Помимо этого, ликвидация лишних кресел экономит бюджету немало материальных ресурсов. Но захотят ли чиновники сдать без боя свои привилегии контролировать всё и вся, ни за что не отвечая? Вопрос, как говорится, риторический.

Минимизация вариативности решений чиновников

Одной из предпосылок коррупции является возможность должностного лица манипулировать своими функциями. Множественность возможных решений государственного служащего может быть использована им для получения коррупционного дохода с лиц, заинтересованных в том или ином варианте исхода дела. Например, «вилка» штрафных санкций налогового инспектора или сотрудника ГАИ может быть использована недобросовестными работниками в качестве инструмента давления на провинившегося бизнесмена или автолюбителя с целью получения коррупционной выгоды. Предусмотренная законом однозначность алгоритма управленческих решений и санкций позволяет сильно сократить коррупционные возможности мздолюбивых государственных служащих.

Переход от разрешительного к уведомительному принципу регистрации общественных инициатив. Суть такого перехода состоит в том, что чиновник лишается права разрешать или запрещать то или иное социально значимое дело. Его функцией становится только регистрация инициативы граждан, за которую они сами теперь и несут полную ответственность. Такой переход, уже частично осуществлённый в процедуре регистрации бизнеса, стал чрезвычайно важным шагом государства на пути ликвидации оснований для коррупции в органах государственной власти.

Принцип «одного окна» в работе с заявлениями граждан стал «визитной карточкой» белорусских административных реформ, направленных на де бюрократизацию всей государственной системы нашей страны. Теперь все подготовительные документы, необходимые для оформления, например, дарения недвижимости или прописки, собирает та контора, в которую обратился гражданин. Вместе с сокращением возможностей для предъявления необоснованных требований со стороны чиновников снизились и их возможности собирать с посетителей нелегальную дань в виде мзды. Таким образом, побочным, но очень важным следствием внедрения принципа «одного окна» стало не только устранение очередей перед служебными кабинетами, но и сокращение условий для коррупции. Но, как показали опросы, проведённые Могилёвским институтом региональных социально-политических исследований, реализация принципа «одного окна» в работе конкретных контор ещё оставляет желать лучшего. Тем не менее направление совершенствования государственных служб, работающих с населением, выбрано верно. Дело только за тем, чтобы последовательно идти намеченным курсом.

Электронный документооборот

Дальнейшим шагом на пути де бюрократизации и избавления чиновничества от соблазнов мзды может стать внедрение электронного документооборота в широкую административную практику. Создание электронных баз данных, паролльно доступных для оперативного использования населением и ответственными должностными лицами, сократит до минимума личное общение граждан с чиновниками. А это, в свою очередь, будет способствовать выбиванию ещё одного камня из фундамента мздоимства. Принципиальную возможность и целесообразность электронного документооборота доказал положительный опыт отечественных банков, успешно использующих компьютерные технологии в управлении счетами граждан.

Подбор кадров с учётом психологических и моральных качеств является одной из самых очевидных превентивных мер противодействия коррупции в государственных органах, чьи сотрудники плотно работают с населением. В ряде случаев проверка претендентов на ответственные должности производится в расширенном и углубленном режиме, когда анализируется репутация родственников и предков претендента на ответственную должность. Сторонники этого метода исходят из принципа, согласно которому яблоко от яблони недалеко падает. Для яблок этот принцип, может быть, и бес-

спорен, однако для людей с их свободой воли он изобилует таким количеством исключений в ту и другую сторону, что полностью дискредитирует его как закон. Другим принципиальным недостатком этого метода является несовершенство основного инструмента измерения психологических и моральных особенностей человека, в качестве которого применяются различные тесты. До сих пор учёные не создали тест, который не вызывал бы сомнений у практиков. Это не обесценивает сам метод, но ограничивает его действие и не позволяет абсолютизировать результаты тестирования.

Проверки государственных служащих

«Доверяй, но проверяй». Этот девиз можно применить ко многим государственным ведомствам, поскольку большинство из них имеет службы внутренней безопасности. Об эффективности этих подразделений можно спорить, но вряд ли кто-то решится ратовать за их роспуск. Сильной стороной деятельности служб внутреннего контроля за работой персонала является их глубокая интегрированность в трудовой коллектив. Однако и слабая сторона состоит в том же самом. Серьёзным препятствием для эффективной деятельности служб собственной безопасности может стать как раз их статусная и социально-психологическая вовлечённость в коллектив ведомства.

В стремлении очистить государственные органы от мздоимцев некоторые высокопоставленные должностные лица идут ещё дальше. Так, например, руководитель департамента собственной безопасности МВД России генерал-лейтенант милиции Юрий Драгунцов предложил проверять чиновников на *склонность* брать взятки [5, с. 9]. Его поддержал председатель комитета Совета Федерации по конституционному законодательству А. Александров. Столь высокая поддержка такого радикального предложения должна продемонстрировать законный характер подобной проверки, которую многие юристы считают непозволительной провокацией. Помимо вполне очевидной правовой коллизии, процедурно решить которую авторам этого предложения будет непросто, есть ещё одна проблема, на наш взгляд, ещё более существенная, чем риск оказаться провокатором преступления. Сторонники проверки чиновников «на вшивость» исходят из того, что причиной взяточничества выступает субъективная склонность индивидов к взяточничеству. Есть, дескать, люди, склонные брать взятки, а есть те, кого никакими посулами не совратить с пути праведного. Неподкупные люди, конечно же, существуют на свете. Возможно, их даже хватит для того, чтобы сформировать правительство целой страны. Однако уповать только на кристальные моральные качества чиновников мы считаем проявлением легкомысленного идеализма. Не отрицая важности морально-психологического тестирования претендентов на государственные должности, мы всё же предлагаем больше полагаться на создание объективных предпосылок, обеспечивающих искомую модель поведения должностных лиц независимо от их морального облика.

Оперативный контроль за работой должностных лиц

По нашим данным, полученным в ходе социологических опросов, каждый третий респондент поведал в анонимной социологической анкете о том, что передача так называемых подарков чиновникам происходит в их рабочих кабинетах. Подобная практика обязательно сократится, если по месту работы должностных лиц будут гласно или негласно установлены аппараты аудио- и видеоконтроля. Само знание чиновников о том, что такие аппараты могут быть установлены, будет сдерживающим фактором, оберегающим их от совершения противоправных действий, угрожающих их статусу и репутации. Поэтому для удешевления проекта могут быть установлены имитаторы видеонаблюдения. Широкая практика применения этого метода в развитых странах доказала их эффективность. Самой насыщенной в пересчёте на душу населения аппаратами видеонаблюдения за гражданами, в том числе и на их рабочих местах, оказалась Великобритания.

Напомним эрудированному читателю, что именно в этой стране была создана антиутопия Дж. Оруэлла «1984», описывающая обстановку тотального визуального наблюдения Большого Брата за гражданами. Если же говорить о самом методе видеонаблюдения за служащими на их рабочих местах, то легко понять ограниченность его применения. Коррупционное взаимодействие в этом случае попросту переместится в любое другое место, недоступное всевидящему оку государства.

Ротация кадров

Одним из факторов, способствующих коррупции, является наличие у ответственных работников тесных этнических, родственных, дружеских, соседских, религиозных и иных связей. Чем больше таких связей у чиновника с окружающей социальной средой и чем они теснее, тем сложнее ему противостоять соблазну порадовать родным и близким людям в обход закона. Для нейтрализации фактора социального окружения часто применяется метод ротации управленческих кадров с учётом их этнического происхождения, родственных и иных связей.

Пришлые «варяги» обычно более свободны от влияния неформальных социальных отношений и чаще руководствуются уставом, регламентом и прочими официальными нормами взаимоотношений с населением. Проблема этого метода состоит лишь в том, что людям свойственно довольно быстро заводить новых приятелей, друзей и соседей, находить среди социального окружения соплеменников и единоверцев. Поэтому ротацию ответственных кадров приходится производить периодически и систематически, что требует дополнительных организационных усилий и материальных затрат. Следует отметить и возможные риски вследствие применения этого метода. В том случае, если основными критериями для проведения ротации кадров будут избраны этнический или религиозный признаки, это может спровоцировать соответствующие конфликты.

Метод «круговой поруки»

Подобно тому, как клин выбивается клином, круговую поруку мздоимства можно попытаться разрушить круговой антикоррупционной порукой. Создать её можно на основе ответственных рекомендаций работающих сотрудников государственных структур каждому вновь поступающему на службу сотруднику. С предложением о поручительстве не менее двух лиц при назначении претендентов на руководящие должности выступил будучи Генеральным прокурором Республики Беларусь Г.А. Василевич [6, с. 14]. В России при реализации этого принципа намерены пойти ещё дальше. Там собираются осуществлять набор всех сотрудников правоохранительных органов по рекомендациям не менее двух заслуженных работников. Ответственность должностных лиц, давших рекомендации проштрафившемуся работнику, будет приводить к их увольнению со службы. Подобные предложения обсуждаются в российской прессе. Целесообразность использования метода антикоррупционной «круговой поруки» в отечественных ведомствах вполне очевидна. При этом, правда, стоит учитывать и возможные негативные последствия этого метода. Он может намертво «сцементировать» взаимной ответственностью уже существующие коррупционные сообщества внутри тех или иных государственных структур, превратив их в неприступные крепости для раскрытия извне.

Анонимное анкетирование

Опрос работников той или иной государственной структуры является очень грозным оружием против коррумпированных сотрудников. В любом коллективе найдутся честные и ответственные граждане, не согласные мириться со взяточничеством своих коллег. Однако в силу различных обстоятельств, в том числе и чистых условностей псевдоморального характера, честные работники могут не иметь возможности способ-

ствовать выявлению мздоимцев среди своих сослуживцев иначе, как только анонимным способом. Анонимное анкетирование может стать приемлемым каналом информации для руководства о наличии в персонале нечистоплотных сотрудников. Однако с этим острым оружием следует обращаться чрезвычайно осторожно. Мотивация коллег, сообщающих в анонимной анкете об имеющихся фактах коррупции, может быть самой различной. Приходится учитывать вероятность клеветы и сведения личных счетов между конкурирующими сотрудниками. Поэтому полученную посредством анонимного анкетирования информацию обязательно нужно перепроверять другими методами. Руководитель, решивший применять анонимное анкетирование сотрудников, должен быть готов к обострению межличностных отношений между ними и ухудшению морально-психологического климата в коллективе.

Важно помнить также о том, что работу по анонимному анкетированию должна выполнять сторонняя независимая организация, которая не заинтересована в результатах опроса. Она выберет методику опроса, наилучшим образом обеспечивающую его анонимность. При всех сложностях и возможных негативных последствиях метода анонимного анкетирования, его время от времени стоит использовать, поскольку даже сама вероятность такого опроса будет для имеющихся в коллективе мздоимцев серьезным предостережением.

Опросы общественного мнения

На наш взгляд, это самый эффективный метод выявления коррупционеров в структурах государственной власти. Суть его состоит в периодических выборочных анонимных анкетных опросах населения о качестве работы тех или иных ведомств. Этот метод отличается от анонимного анкетирования сотрудников минимальной вероятностью клеветы со стороны респондентов. Массовый характер анкетирования обеспечивает максимально возможную объективность оценок работы государственного органа или даже отдельного должностного лица. Ограничение методического характера здесь только одно: проводить опросы общественного мнения должны независимые организации и группы исследователей-профессионалов.

«Телефоны доверия»

Это ещё один метод, основанный на использовании принципа «обратной связи». Граждане получают возможность по «телефону доверия» сообщить уполномоченному органу обо всех незаконных или аморальных действиях должностных лиц. Этот канал «обратной связи» может функционировать как в анонимном, так и в персонифицированном виде. Помимо телефона, часто используются также книги замечаний и предложений. Этот формат «обратной связи» в наибольшей степени формализован. Книги замечаний и предложений представляют собой род официального документа со специальной процедурой регистрации и реагирования на имеющиеся записи. В этом состоит несомненное преимущество этих книг, не позволяющее отдельным заинтересованным лицам игнорировать или фальсифицировать их содержание. Но в этом же заключается и их очевидный недостаток. Наши сограждане чаще всего всё ещё опасаются оставлять персонифицированные замечания в адрес власть предержащих. Сколько-нибудь значимое должностное лицо вызывает у большинства наших соотечественников страх и трепет. Жаловаться с указанием собственного имени и адреса рискуют немногие. Поэтому анонимный формат обратной связи всё же остаётся более предпочтительным.

Контроль расходов чиновника

Доходы чиновника можно узнать по его расходам. Такая логика положена в основу метода контроля доходов должностных лиц посредством добровольного или при-

нудительного предоставления ими деклараций об имеющемся у них и их ближайших родственников имуществе. Действительно, к чему брать взятки, если их нельзя тратить на себя или своих близких? Предоставление чиновниками деклараций об имуществе является одним из самых эффективных средств противодействия коррупции. Ст. 19 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» обязывает граждан, поступивших на государственную службу, а также государственных служащих и членов их семей предоставлять декларации о доходах, имуществе и об источниках денежных средств в соответствующий государственный орган.

Непредоставление декларации о доходах и имуществе или умышленное внесение в неё неполных, недостоверных сведений является основанием для отказа в приёме на государственную службу, назначении государственного служащего на другую государственную должность либо для привлечения его к дисциплинарной ответственности, в том числе освобождению от занимаемой должности. Проблема применения этой меры состоит в контроле достоверности предоставленных должностным лицом сведений о доходах и расходах. Тотальные проверки деклараций слишком накладны для самого бюджета и делают свечи дороже самой игры. Остаётся уповать на выборочные проверки. Но при этом и санкции для недобросовестного чиновника должны быть в статусном смысле фатальными.

Современные технологии позволяют контролировать бюджет должностных лиц, используя их карт-счета. Всеобщий переход жителей Беларуси на расчеты электронными карточками по всем видам платежей сделает такой контроль эффективнейшей мерой выявления коррупционеров во всех сферах общественной жизни. Осталось только законодательно утвердить право работодателя увольнять с должности служащего, который не в состоянии объяснить несоответствие своих расходов и доходов. Отрицательным последствием массового применения такой меры станет усиление тотального контроля над личностью, сокращение сферы приватной жизни людей, а также, возможно, дальнейшее увеличение влияния административно-командной системы нового типа.

Гарантии лицам, способствующим выявлению коррупции

Коррупционные преступления, связанные со взяточничеством, обладают спецификой, препятствующей их высокой раскрываемости. Эта особенность состоит в том, что чаще всего они представляют собой взаимодействие двух основных действующих лиц (взяткодателя и взяткополучателя), в равной степени заинтересованных в сокрытии коррупционного деяния. Очень важно разрушить «спайку» интересов коррупционных подельников, предоставив им шанс избежать уголовной ответственности. Такую возможность даёт белорусский закон.

Ст. 23 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» гласит: «Физическое лицо, противоправно предоставившее государственному должностному или приравненному к нему лицу имущество или другую выгоду в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц, освобождается от ответственности, если имело место вымогательство со стороны государственного должностного или приравненного к нему лица ..., если физическое лицо после предоставления указанным лицам имущества или выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц, добровольно (подчёркнуто нами – Ю.Б.) заявило о содеянном». Эта норма закреплена также в ст. 431 УК РБ. В некоторых случаях сумма взятки может быть даже возвращена её владельцу. Благодаря возможности одной из сторон коррупционного взаимодействия избежать уголовного преследования, было раскрыто немало преступлений, что оправдывает сомнительную «добровольность» признательных заявлений части незадачливых взяткодателей и взяткополучателей.

Равенство перед законом

Одной из важнейших предпосылок коррупции является чувство вседозволенности и безнаказанности, нередко возникающее у начальников высокого уровня. Когда закон суров только по отношению к простым гражданам, а правящая элита оказывается вне сферы его действия, коррупция в верхах расцветает пышным цветом, заражая всё общество до самых низов. Рыба, как известно, гниёт с головы. Следовательно, и очистить общество от взяточничества следует, начиная с самой верхушки бюрократической пирамиды. Страны с развитой демократией и здесь дают фору нашему переходному обществу, не оставляя в покое своих высокопоставленных чиновников. Так, например, в Израиле под следствием по обвинению в коррупции находился даже президент страны Вейцман, который был вынужден по этой причине уйти в отставку. Бывший канцлер Германии «объединитель немцев» Г. Коль, несмотря на все свои бесспорные заслуги перед нацией, также подпал под статью о финансовом мошенничестве, хотя радел не о себе, а о родной партии. Такие прецеденты, широко обсуждаемые свободными средствами массовой информации, способны избавить от синдрома неприкосновенности любого представителя политической элиты, не говоря уже о региональных лидерах или простых чиновниках. Важнейшим условием, обеспечивающим равенство перед законом всех слоёв населения, включая и политических лидеров, является реально действующая демократия. Выборы населением руководителей исполнительных и законодательных органов государственной власти, а также иных важных для общественной жизни персон, таких как, например, судей и начальников муниципальных правоохранительных органов, позволит очистить от коррупционеров административный аппарат на всех его уровнях.

Выборность должностных лиц

Одним из самых действенных барьеров на пути коррупции в сфере государственной службы является выборный принцип распределения важнейших должностей. К таким должностям следует отнести не только высших должностных лиц исполнительной и представительной ветвей власти в центре и на местах, но также судей, начальников муниципальных контролирующих и правоохранительных органов. Правда, введение этого принципа целесообразно только на подготовленную длительным опытом реальной демократии социальную почву. Народ, привыкший жить под эгидой авторитаризма, очень скоро может попасть в западню псевдodemократии, когда за ширмой избирательного процесса власть будут осуществлять мафиозные клики. Переходной формой к выборности важнейших должностных лиц на местах может послужить прописанное в законе право населения объявлять общественное недоверие некомпетентному или вороватому чиновнику. Уже сама возможность такого своеобразного «импичмента» способна послужить предостережением для слабых на руку государственных служащих.

Метод социокультурной дискредитации мздоимства

В ходе социологического исследования мы выяснили, что коррупционный режим взаимодействия с чиновниками характерен в большей степени для успешных бизнесменов. Это может свидетельствовать о высоком статусе мздоимства среди предпринимателей. То, что практикуют сравнительно успешные деловые люди, становится своего рода эталоном и для неопитов бизнеса. Поэтому в борьбе с мздоимством важно дискредитировать сам коррупционный стиль взаимодействия государственных служащих и простых граждан. Для этого необходимо предусмотреть специальную программу мер по дискредитации мздоимства с целью вывода его за пределы не только правового сознания, что, с формальной точки зрения, уже имеет место, но и за пределы приемлемой моральной нормы. Особая роль в этом деле должна принадлежать средствам массовой информации, в первую очередь, телевидению. Это может быть и сатирическая

социальная реклама (скорее, антиреклама), и серьезные аналитические передачи. Конкретный формат каждой отдельной меры по дискредитации мздоимства должен определяться специалистами соответствующей отрасли идеологической и информационно-пропагандистской работы. Важно, чтобы идейно-пропагандистский прессинг на коррупционное сознание был постоянным и повсеместным, осуществлялся преимущественно не «лобовым» методом, а с использованием тонких психологических инструментов. И нужно быть готовым к тому, что эта работа на десятилетия, поскольку, как говорил К. Маркс, человеческий череп представляет собой самую неприступную крепость. Однако, учитывая свидетельство профессора Преображенского из «Собачьего сердца» Булгакова о том, что разруха в головах, начинать лечить общество от коррупции тоже следует отсюда же.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев, А. Презумпции против коррупции / А. Алексеев // Законность. – 2008. – № 4. – С. 4.
2. Голик, Ю.В. Коррупция как механизм социальной деградации / Ю.В. Голик, В.И. Карасёв. – СПб. : Юрид. Центр Пресс, 2005. – С. 32.
3. Аргументы и Факты. – 2005. – № 28. – С. 5.
4. Кузьмин, В. Минус сто тысяч / В. Кузьмин // Российская газета. – 2010. – 23 сент.
5. Дать, взять, сесть // Российская газета. – 2010. – 30 сент. – № 221(5300). – С. 9.
6. Василевич, Г.А. Коррупция и проблемы возмещения ущерба / Г.А. Василевич // Республика Беларусь в системе международных экономических отношений / науч.-ред. совет: М.В. Мясникович [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2009. – С. 14.

Bubnov Y.M. Repressive and Preventive Measures Counteraction to Corruption

The main repressive and preventive measures aimed at minimization of corruption in the form of bribery in the Belarusian society are considered in the article. The attention is paid to the fact that it is impossible to reduce essentially corruption risks only by repressive measures no matter how severe they are. It is necessary to focus on the preventive measures among which the main role is to be played by democratization and debureaucratization of Belarusian society.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 15.04.2013