

УДК 334.735

Т. П. Афонченко,*кандидат юридических наук, доцент Белорусского
торгово-экономического университета
потребительской кооперации***Ж. Ч. Коновалова,***кандидат юридических наук, доцент, заведующий
кафедрой Белорусского торгово-экономического
университета потребительской кооперации*

К ВОПРОСУ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ КООПЕРАЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье рассматриваются некоторые аспекты профилактики коррупционных правонарушений как на национальном уровне, так и в организациях потребительской кооперации. Анализируется круг субъектов коррупционных правонарушений, определяется круг субъектов коррупционных правонарушений применительно к организациям потребительской кооперации, предлагаются некоторые мероприятия по профилактике коррупционных правонарушений в организациях потребительской кооперации.

The article considers certain aspects of corruption prevention both at the national level and in the organisations of consumer cooperatives. The circle of corruption perpetrators is analyzed. The circle of corruption perpetrators in relation to the organisations of consumer cooperatives is specified. Certain activities designed to prevent corruption offences in the organisations of consumer cooperatives are proposed.

Введение

Коррупция – негативное социальное явление, которое подрывает доверие граждан к государственной власти, разрушает леги-

тимность государственных институтов, препятствует проведению необходимых преобразований, повышает социальную напряженность, усиливает угрозу терроризма, способ-

ствует падению престижа страны в глазах мирового сообщества.

Проблема профилактики правонарушений, в том числе преступлений как наиболее опасной формы проявления социально опасного поведения, является одной из наиболее актуальных на современном этапе развития белорусского государства. Обязанности государства по защите основных прав, свобод и интересов личности и общества, в том числе от преступных посягательств, закреплены в Конституции Республики Беларусь [1] и ряде других нормативных правовых актов. На реализацию возложенных на органы, осуществляющие правоохранительную деятельность, полномочий в рассматриваемой области направлено принятие 10 ноября 2008 года Закона Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» [2]. Достаточно острой как на общегосударственном уровне, так и на уровне отдельной организации является проблема профилактики коррупционных преступлений. Об этом свидетельствует анализ статистических данных как по Республике

Беларусь в целом, так и по системе Белкоопсоюза, на основе которого, а также данных источника [3] составлены диаграммы, изображенные на рисунках 1 и 2, являющихся собственными разработками авторов.

В 2008 году Генеральной прокуратурой Республики Беларусь подведены итоги проверки исполнения антикоррупционного законодательства, проведенной в системе Белорусского республиканского союза потребительских обществ [4]. Основанием для проведения проверки послужил отмечаемый в последние годы устойчиво высокий рост коррупционной преступности в системе потребительской кооперации. В ходе проверки установлен ряд существенных нарушений исполнения законодательства, направленного на противодействие коррупции и упущений в организации работы потребительских обществ, создающих условия для злоупотреблений и хищений должностными лицами организаций Белкоопсоюза. По результатам проверки 30 июля 2008 года Генеральным прокурором в Правление Белкоопсоюза внесено представление с требованием об устранении нарушений антикоррупционного

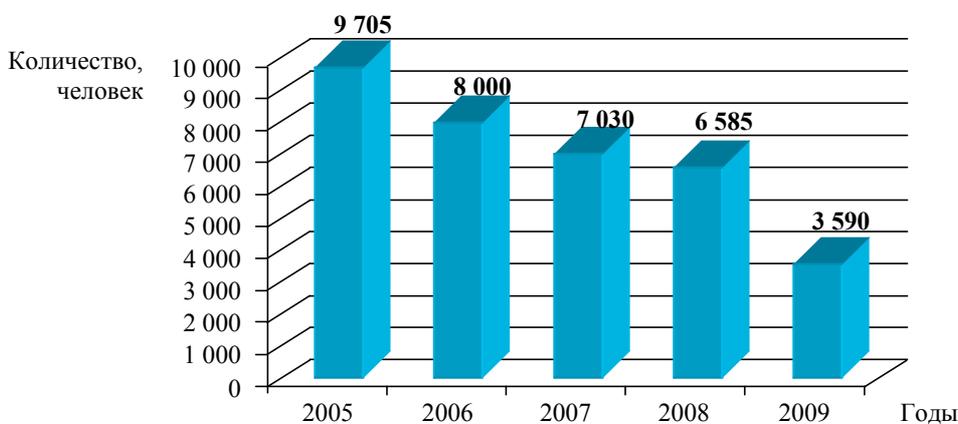


Рисунок 1 – Динамика преступлений против экономической деятельности и коррупции в 2005–2009 годах

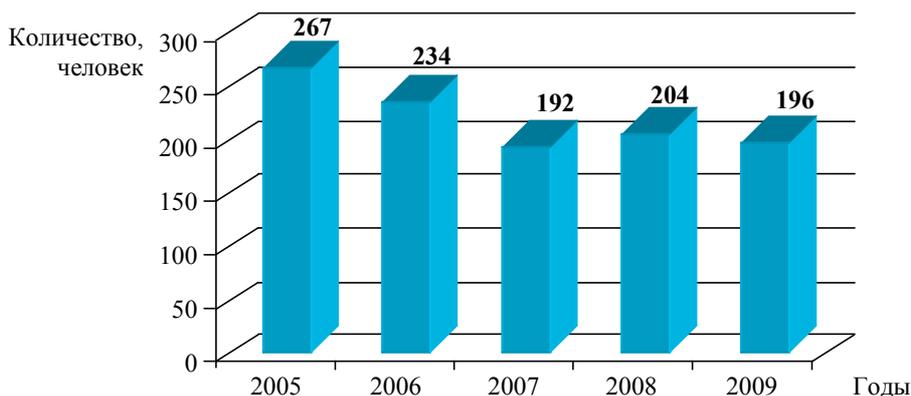


Рисунок 2 – Динамика коррупционных правонарушений по системе Белкоопсоюза в 2005–2009 годах

законодательства, причин и условий, им способствующих. Соответствующая информация также направлена в Совет Министров Республики Беларусь. Представление Генеральной прокуратуры Республики Беларусь в соответствии с требованиями законодательства было рассмотрено на 18-м общем Собрании представителей членов Белкоопсоюза 27 августа 2008 года. Результатом рассмотрения явилась разработка комплекса дополнительных мер, обеспечивающих следующее:

- повышение эффективности и действенности ведомственного контроля за выявлением и предотвращением коррупционных преступлений и обеспечением сохранности собственности;
- выявление и предотвращение в организациях потребительской кооперации фактов хищений имущества материально ответственными лицами по сговору с работниками счетно-бухгалтерских служб;
- усиление технической защищенности объектов потребительской кооперации;
- обеспечение непрерывности и действенности ведомственного контроля достоверности показателей государственной статистической отчетности;
- укрепление исполнительской дисциплины руководителей и работников организаций потребительской кооперации в области соблюдения антикоррупционного законодательства;
- совершенствование кадровой, информационно-разъяснительной и методологической работы по профилактике и выявлению коррупционных преступлений;
- совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг, предназначенных как для дальнейшей продажи, так и собственного потребления, осуществляемых за счет собственных и заемных средств;
- организацию единой автоматизированной системы учета и мониторинга цен и других существенных условий договоров на приобретаемые (реализуемые) товары, работы, услуги, предназначенные как для дальнейшей продажи, так и собственного потребления, подлежащих согласованию с Белкоопсоюзом;
- совершенствование организации оптовой торговли за счет исключения необоснованного приобретения товаров у посреднических структур, активизации внешнеэкономической деятельности путем наращивания экспорта готовой продукции и ликвидации необоснованного импорта;
- укрепление расчетно-платежной дисциплины, в том числе путем повышения ка-

чества работы по взысканию просроченной дебиторской задолженности [5].

На национальном уровне в сфере противодействия коррупции принимается комплекс нормативных правовых актов, ядро которого составляют Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» [6] и соответствующие государственные программы. В настоящее время закончилось действие Государственной программы по борьбе с коррупцией на 2007–2010 годы [7]. Указом Президента Республики Беларусь от 23 сентября 2010 г. № 485 принята Государственная программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 годы (далее по тексту – Государственная программа) [8].

Проблема борьбы с коррупцией требует особого и постоянного внимания со стороны государства, поскольку это опасное явление порождает такие негативные последствия, как социальное неравенство, тотальное разрушение морально-этических устоев общества, недоверие населения к государственной власти и ее институтам. Меры, принятые государством в предыдущие годы, позволили значительно усилить антикоррупционную направленность законодательства, определить основные направления и формы предупреждения коррупции. Вместе с тем, внедряясь в различные сферы экономики и общества, приобретая новые криминологические характеристики, коррупция продолжает оказывать деструктивное влияние на устойчивое социально-экономическое развитие государства и поэтому остается серьезной угрозой его национальной безопасности.

Государственная программа учитывает практический опыт правоохранительных и контролирующих органов в сфере борьбы с преступностью и коррупцией и направлена на реализацию последовательной политики государства в сфере борьбы с преступностью и коррупцией, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Целями Государственной программы являются дальнейшее снижение уровня и позитивное изменение структуры преступности посредством совершенствования системы борьбы с преступностью и коррупцией в Республике Беларусь.

Государственная программа, мероприятия которой осуществляются согласно приложению, направлена на решение следующих основных задач:

- обеспечения эффективного функционирования и качественного совершенствования системы профилактики и противодействия преступности и коррупции;

- дальнейшего развития правовой основы деятельности в сфере профилактики и противодействия преступности и коррупции;
- обеспечения скоординированной деятельности государственных и общественных структур в сфере профилактики и противодействия преступности и коррупции;
- формирования социально гармоничного уровня правосознания и правовой культуры общества как факторов поддержания законности и правопорядка со стороны населения;
- осуществления системного социально-правового контроля преступности и коррупции, в том числе в целях предотвращения резких негативных изменений их структуры, создающих угрозу национальной безопасности.

Мероприятия, предусмотренные Государственной программой, разработаны на основе анализа криминогенной ситуации в Республике Беларусь, прогнозной оценки подверженности различных сфер деятельности коррупционным рискам, результатов научных исследований, а также практики борьбы с коррупционными правонарушениями.

При разработке данных мероприятий учитывались также опыт и результаты выполнения Государственной программы по усилению борьбы с коррупцией на 2007–2010 годы [8].

Основной целью Государственной программы является обеспечение планирования и координации деятельности государственных органов и иных организаций в процессе осуществления организационно-правовых, социально-экономических, организационно-практических мероприятий антикоррупционного характера, направленных на эффективное предупреждение и пресечение коррупции.

Государственная программа направлена на решение следующих основных задач:

- снижения уровня преступности, связанной с коррупцией;
- повышения эффективности деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, введения объективных критериев оценки их деятельности в данной сфере;
- усиления прокурорского надзора и государственного контроля за надлежащим выполнением государственными органами и иными организациями антикоррупционных мероприятий;
- создания эффективного механизма профилактики коррупции;
- дальнейшего совершенствования зако-

нодательства по вопросам борьбы с коррупцией на основе практики его применения и с учетом положений международных антикоррупционных документов;

- углубления научных исследований, направленных на разработку практических рекомендаций в сфере борьбы с коррупцией;
- создания атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях [6].

Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» (далее по тексту – Закон) закрепляет следующую дефиницию: «Коррупция – умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей». Согласно статье 3 названного Закона, субъектами коррупционных правонарушений являются: государственные должностные лица; лица, приравненные к государственным должностным лицам; иностранные должностные лица; лица, осуществляющие подкуп государственных должностных или приравненных к ним лиц либо иностранных должностных лиц. Статья 1 Закона раскрывает понятия «государственное должностное лицо» и «лицо, приравненное к государственному должностному лицу» путем перечисления должностей и выполняемых функций, содержащих властные полномочия.

Так, государственные должностные лица – это Президент Республики Беларусь, депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, а также иные государственные служащие, лица, занимающие должности в государственных организациях, Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь и от-

носящиеся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к должностным лицам. Лица, приравненные к государственным должностным лицам – члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на непрофессиональной основе, граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке кандидатами в Президенты Республики Беларусь, кандидатами в депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, местных Советов депутатов; лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в негосударственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций; лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий; представители общественности при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия; государственные служащие, не относящиеся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к должностным лицам, иные лица государственного органа либо иной государственной организации, не относящиеся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к государственным служащим, осуществляющие деятельность, связанную с непосредственным удовлетворением нужд, запросов и потребностей населения.

В связи с вышеуказанным очевидно, что субъектами коррупционных правонарушений являются также должностные лица организаций потребительской кооперации, которых следует отнести к группе лиц, приравненных к государственным должностным лицам.

В то же время в статье 17 Закона перечислен ряд ограничений, устанавливаемых в связи с антикоррупционной политикой государства: заниматься предпринимательской деятельностью лично либо через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, иной государственной организации, служащим которого (которой) оно является, либо подчиненного и (или) подконтрольного ему (ей) государственного органа, государственной организации, а также выполнять иную оплачиваемую

работу, не связанную с исполнением трудовых обязанностей по месту основной работы (кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности и медицинской практики), если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь; принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь; иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в иностранных государствах и иных случаев, установленных законодательными актами Республики Беларусь; выполнять имеющие отношение к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политической партии, иного общественного объединения, членом которой (которого) оно является (за исключением депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов). Данные ограничения распространяются на государственных должностных лиц. При этом указывается, что ограничения для лиц, приравненных к государственным должностным лицам и являющихся государственными служащими, устанавливаются законодательными актами Республики Беларусь. Последнее дает возможность сделать вывод о том, что должностные лица системы Белкоопсоюза, не являющиеся государственными, выступая субъектами коррупционных правонарушений, в то же время не подпадают под установленные статьей 17 ограничения. Этот вывод основан на том обстоятельстве, что в настоящее время законодательные акты подобных ограничений не включают.

В плоскости затронутой проблемы представляет также интерес соотношение понятий «должностное лицо» и «материально ответственное лицо». Общее понятие должностного лица закреплено в статье 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее по тексту – УК) [9]. Согласно положениям названной статьи, должностными лицами являются:

- представители власти, т. е. депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, а равно государственные служащие, имеющие право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных им по службе;

- представители общественности, т. е. лица, не находящиеся на государственной службе, но наделенные в установленном порядке полномочиями представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, по отправлению правосудия;

- лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в учреждениях, организациях или на предприятиях (независимо от форм собственности), в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий;

- должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов.

Согласно статье 405 Трудового кодекса Республики Беларусь (далее по тексту – ТК), договоры о полной материальной ответственности могут быть заключены нанимателем с работниками, достигшими восемнадцати лет, занимающими должности или выполняющими работы, непосредственно связанные с хранением, обработкой, продажей (отпуском), перевозкой или применением в процессе производства переданных им ценностей [10]. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что материально ответственное лицо может являться субъектом коррупционного правонарушения, только выполняя также полномочия должност-

ного лица. В то же время анализ статистических данных свидетельствует, что в системе потребительской кооперации подавляющее большинство лиц, в отношении которых возбуждены уголовные дела по факту совершения коррупционного преступления, являются лицами материально ответственными, наделенными властными полномочиями, например, продавец с функцией заведования, что можно увидеть на рисунке 3, являющемся собственной разработкой авторов. Сформулировав должностные инструкции лиц, являющихся материально ответственными, таким образом, чтобы исключить полномочия должностного лица, мы выведем определенную часть субъектов из сферы действия уголовно-правовых норм о коррупции.

На современном этапе развития национальной правовой доктрины вопрос профилактики правонарушений, в том числе преступных проявлений в сфере коррупции, рассматривается применительно к нескольким самостоятельным системам профилактики:

- системе, которая функционально осуществляется и реализуется на уровне управления социальными процессами, в том числе в сфере недопущения социальных отклонений в поведении людей, в первую очередь путем повышения жизненного уровня (общая профилактика);

- системе, которая основана на профилактических свойствах мер воздействия, реализуемых в процессе применения мер уголовной ответственности в отношении лиц, виновных в совершении правонарушений (индивидуальная профилактика).

Выполняя в рамках социального контроля аналогичные задачи, названные системы профилактики имеют различную правовую

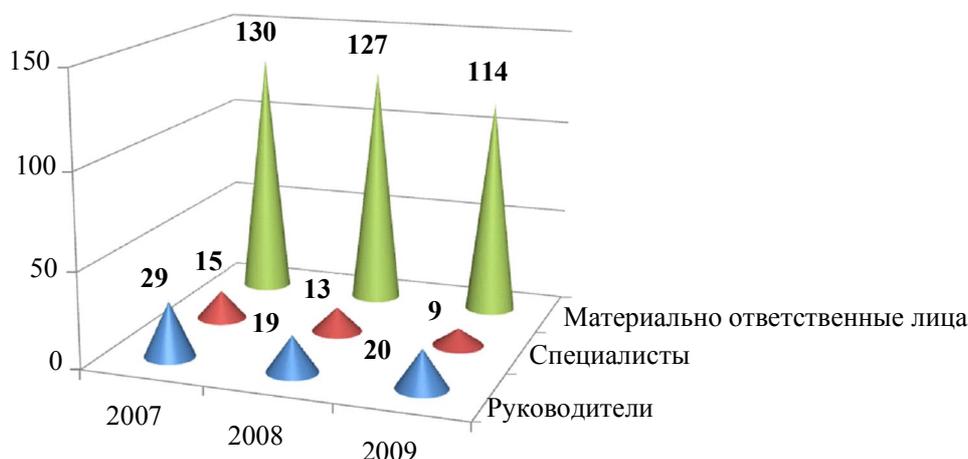


Рисунок 3 – Сведения о лицах, совершивших коррупционные правонарушения, по системе Белкоопсоюза в 2007–2009 годах, человек

природу. Первая из них имеет четко выраженную социально-управленческую динамику и относится к области административно-правового регулирования. Во втором случае профилактический контроль, осуществляемый посредством системы мер воздействия уголовной ответственности, имеет индивидуально – определенную направленность, характер и пределы воздействия в данном случае определяются содержанием уголовной ответственности и зависят от формы реализации последней [11, с. 130].

Белкоопсоюз – достаточно крупный в масштабах Республики Беларусь многоотраслевой сектор экономики. Серьезной проблемой для организаций потребительской кооперации продолжает оставаться, несмотря на принимаемые меры, распространенность экономических правонарушений, прежде всего хищений и недостач товарно-материальных ценностей. Председатель Правления Белкоопсоюза С. Д. Сидько в своем докладе на отчетно-выборном общем Собрании представителей членов Белкоопсоюза в мае 2010 года отметил, что в 2005 году уровень недостач к товарообороту по системе Белкоопсоюза составлял 0,31%, в 2009 году данный показатель увеличился на 0,05 процентного пункта и составил 0,36%; при среднем размере недостачи на один случай в 2005 году, равный 120 тыс. р., в 2009 году данный показатель достиг 320 тыс. р., т. е. возрос в 2,6 раза. Значительно увеличилось количество и сумма причиненного ущерба от крупных недостач. Так, если в 2005–2006 годах было 22–26 случаев недостач свыше 250 базовых величин, сумма причиненного вреда от которых составляла 401–640 млн р., то в 2009 году выявлено 76 крупных недостач на сумму 1 848 млн р., т. е. ущерб от крупных недостач увеличился в 3 раза. По состоянию на 1 января 2010 года остаток возмещенного ущерба от недостач и хищений составил 4,3 млрд р. и за последние пять лет увеличился почти в 10 раз. Также значителен ущерб от порчи и краж ценностей: по состоянию на 1 января 2010 года остаток возмещенного ущерба от краж составил 11,1 млрд р. и увеличился за последние пять лет более

чем в 2 раза, ущерб от порчи составил 0,4 млрд р. и увеличился за указанный период почти в 20 раз [12].

Перед организациями потребительской кооперации ставятся задачи выполнения выработанного комплекса мер превентивного, организационного характера, усиления профилактической работы по обеспечению сохранности собственности, устранению недостатков в постановке текущего контроля над работой материально ответственных лиц, обеспечению качественного подбора и расстановки кадров, созданию надлежащих условий хранения и реализации товаров.

Отмеченные обстоятельства обуславливают необходимость формирования комплексного подхода к решению данной проблемы для организаций потребительской кооперации Беларуси, ее теоретической и практической разработки.

Представляется, что одним из направлений данной деятельности можно считать принятие Делового кодекса члена Белорусского республиканского союза потребительских обществ, который стал бы одним из элементов многоуровневой системы снижения коррупционных рисков.

Заключение

Реальное противодействие коррупции возможно только в случае, если она будет рассматриваться как системное явление, затрагивающее широкий комплекс социальных, экономических, организационных и иных проблем. Поэтому помимо уголовно-правовых мер важную роль в борьбе с коррупцией должны сыграть меры профилактического характера, заключающиеся в совершенствовании государственного и внутриорганизационного регулирования и контроля в сферах деятельности, подверженных коррупционным рискам.

В настоящее время в республике продолжается создание эффективно функционирующего механизма профилактики коррупции, разработка методики выявления источников коррупционных рисков, позволяющей учесть в полной мере имеющийся, в том числе международный, опыт в формировании государственной антикоррупционной политики.

Список литературы

1. **Конституция** Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп.) : принята на респ. референдуме 24 нояб. 1996 г. ; в ред. Решения респ. референдума от 17 окт. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 188.
2. **Об основах** деятельности по профилактике правонарушений : Закон Респ. Беларусь от 10 нояб. 2008 г. № 453-З // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

3. **Министерство** внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск, 2010. – Режим доступа : www.mvd.gov.by. – Дата доступа : 20.04.2010.
4. **Генеральная** прокуратура Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск, 2008. – Режим доступа : www.prokuratura.gov.by. – Дата доступа : 21.11.2008.
5. **О результатах** проверки Генеральной прокуратуры Республики Беларусь исполнения законодательства, направленного на борьбу с коррупцией в системе потребительской кооперации : постановление восемнадцатого общего Собрания представителей членов Белорусского республиканского союза потребительских обществ от 27 авг. 2008 г. // Материалы восемнадцатого общего Собрания представителей членов Белорусского республиканского союза потребительских обществ, Минск, 27 авг. 2008 г. / Респ. Беларусь, Белкоопсоюз. – Минск, 2008.
6. **О борьбе** с коррупцией : Закон Респ. Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-3 // Консультант-Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
7. **Государственная** программа по борьбе с коррупцией на 2007–2010 годы : утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 7 мая 2007 г. № 220 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
8. **Государственная** программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 годы : утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 23 сент. 2010 г. № 485 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
9. **Уголовный** кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей 2 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. : с изм. и доп. по сост. на 10 нояб. 2008 г. // Консультант-Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008.
10. **Трудовой** кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. с изм. и доп. по сост. на 31 дек. 2009 г. // Консультант-Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.
11. **Хомич, В. М.** Формы реализации уголовной ответственности / В. М. Хомич. – Минск : Белгосуниверситет, 1998.
12. **Сидько, С. Д.** Принципы – кооперативные, подходы – рыночные. Доклад на отчетно-выборном общем Собрании представителей членов Белкоопсоюза / С. Д. Сидько // Вести потребкооперации. – 2010. – 28 мая.