

"Необходимо минимизировать прямое общение чиновника с гражданами"

Руслан Рябошапка, директор Бюро по вопросам антикоррупционной политики Секретариата Кабмина, считает, что принятию законов о противодействии коррупции препятствуют политики, привыкшие решать свои проблемы при помощи взяток

Пока Украина — одна из немногих стран на европейском пространстве, которая не создала законодательства по борьбе с коррупцией. Существенные пробелы в этой правовой области негативно сказываются на имидже государства и инвестиционной привлекательности украинской экономики. Только согласованная антикоррупционная политика, когда действия всех государственных органов в этой сфере скоординированы, позволит эффективно бороться с коррупцией. Выигрыш государства будет заключаться в восстановлении доверия общества и улучшении инвестиционного климата.

У семи нянек

Почему в Украине коррупция стала неотъемлемым атрибутом общественной и экономической жизни? Главная причина в том, что в стране нет единой стратегии борьбы с этим явлением, на государственном уровне отсутствует координация действий силовых структур. Полномочия по борьбе со взяточничеством перебрасываются из одного силового органа в другой, да и внутри ведомств наблюдается чехарда. Поэтому отсутствует неотвратимость уголовной ответственности нечистых на руку чиновников. Все это способствовало появлению благоприятной почвы для дальнейшего процветания взяточничества.

Такой хаос вызвал даже реакцию представителей Евро-союза. В частности, в октябре 2007 г. эксперты GRECO (*"Группа государств по борьбе с коррупцией"*, организация при Совете Европы. — Ред.) дали Украине рекомендации по совершенствованию антикоррупционной политики.

Отмечу, из этих рекомендаций мало что было реализовано. Такое отношение украинской власти к рекомендациям GRECO вызвало недовольство в органах ЕС, что, в свою очередь, негативно отразилось на уже и без того подпорченном имидже нашего государства.

У меня есть основания для таких выводов. На последнем заседании GRECO, состоявшемся в июне 2010 г., был жестко поставлен вопрос о выполнении требований европейских экспертов. В случае повторного игнорирования рекомендаций GRECO может применить жесткие санкции в отношении Украины. Например, ввести некоторые ограничения на посещение стран ЕС. Конечно, вряд ли такие ограничения коснутся украинских политиков. Но вот для большинства граждан могут появиться дополнительные неудобства. Усложнение процедуры пересечения украинцами границ ЕС вряд ли добавит авторитета государству как в глазах собственных граждан, так и за рубежом. Для того чтобы избавиться от такого шлейфа негатива, потребуется немало времени.

РУСЛАН РЯБОШАПКА, директор Бюро по вопросам антикоррупционной политики Секретариата Кабинета министров

РОДИЛСЯ: 14 октября 1976 г., в пгт Зеленогорское (Одесская обл.).

ОБРАЗОВАНИЕ: Международный Соломонов университет, юрист (1998 г.), владеет английским и французским языками.

КАРЬЕРА: 1998-2002 г. — главный специалист, заместитель начальника управления, заместитель директора Департамента законодательства о правосудии, уголовного и процессуального права и административной ответственности Министерства юстиции Украины; 2003-2008 гг. — директор Департамента законодательства о правосудии, правоохранительной деятельности и борьбе с преступностью Минюста; 2008-2010 гг. — директор Департамента законодательства о правосудии, правоохранительной деятельности и антикоррупционной политики Минюста; с июня 2010 г. — директор Бюро по вопросам антикоррупционной политики Секретариата Кабмина.

СЕМЕЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ: женат.



Перед Рубиконом

Успешная борьба с коррупцией начинается с разработки и утверждения основ антикоррупционной политики. Если говорить конкретнее, речь идет о принятии Стратегии антикоррупционной политики, а также ряда законов, которые позволят создать эффективные механизмы противодействия этому явлению.

До сих пор, за 19 лет независимости, в Украине не разработан и не утвержден четкий план мер, направленных на борьбу с коррупцией. Каждое новое правительство всячески отмежевывалось от наработок своих предшественников в этой сфере, затем приступало к описанию собственного видения проблемы, объявляло о крестовом походе против коррупционеров, после чего уходило в отставку. Поэтому неудивительно, что антикоррупционная система государства столь хаотична и неуклюжа.

Не менее печально выглядит и ситуация с принятием антикоррупционных законов. Напомню: Верховная Рада неоднократно пыталась утвердить законы, призванные снизить уровень коррупции. Но первым успехом законодательные попытки увенчались только 11 июня 2009 г. Именно в этот день депутаты приняли три антикоррупционных закона, которые должны были вступить в силу в первый день 2010 г. Этот пакет документов предусматривал решительные и кардинальные меры по предотвращению коррупции. Но в конце декабря 2009 г. депутаты ВР заявили, что в текстах законов наличествуют технические ошибки, которые следует исправить. Парламент принял решение отсрочить вступление в силу антикоррупционного пакета до 1 апреля 2010 г. Но и к этой дате депутаты не проявляли особого рвения и исправлений не внесли. Поэтому в марте 2010 г. на одном из заседаний парламент принял решение перенести дату вступления в силу упомянутых законов еще раз — на 1 января 2011 г. (*см. БИЗНЕС №13 от 29.03.10 г., стр.26, 27. - Ред.*)

Кстати, обновленные редакции антикоррупционных законов проходят экспертизу в GRECO. Как только европейские эксперты представят свои выводы относительно документов, пакет антикоррупционных законов будет вынесен на рассмотрение парламента. Надеюсь, что документы будут приняты и вступят в силу до конца 2010 г. Ведь Президент Украины (*имеется в виду Виктор Ющенко. — Ред.*) поручил Министерству юстиции самостоятельно доработать положения антикоррупционных законов для последующего рассмотрения в ВР.

Замечу, что принятие основ антикоррупционного законодательства является тем Рубиконом, который должна перейти Украина на пути создания эффективных механизмов противодействия взяточничеству. Чем быстрее эти законы будут приняты, тем выше шансы Украины минимизировать коррупцию во всех ее проявлениях.

На мой взгляд, заявления отдельных политиков о том, что пакет антикоррупционных законов станет неким репрессивным механизмом для борьбы с политическими оппонентами — просто попытка отвлечь внимание и потянуть время. Принятие законов невыгодно тем политикам, которые привыкли решать свои проблемы при помощи взяток. И думаю, что после экспертизы европейских специалистов разговоры о репрессивном предназначении антикоррупционных законов утихнут.

Чужой среди своих

До недавнего времени полномочия по выявлению взяточников были возложены сразу на несколько ведомств. При этом деятельность антикоррупционных подразделений не координировалась. Фактически борьба со взяточничеством была отдана на откуп руководителям вышеупомянутых антикоррупционных подразделений. Такая система устраивала и этих "менеджеров", и тех, с кем они были призваны бороться. Собственно, можно говорить о том, что в государстве существовала коррупционная политика.

Следует сказать, что предыдущий Кабинет министров принял попытку создать единую структуру, которая несла бы ответственность за реализацию антикоррупционной политики. Так, в 2009 г. была введена должность уполномоченного по антикоррупционной политике при каждом центральном органе исполнительной власти и в облгосадминистрациях. На первый взгляд, это был положительный шаг. Поскольку в этом случае уполномоченный по антикоррупционной политике мог выявлять "серые зоны" в деятельности госучреждений и предлагать меры по минимизации коррупционной составляющей в работе конкретного ведомства. К сожалению, в результате оказалось, что создание таких подразделений больше преследовало политические цели, а не отражало желание чиновников бороться со взяточничеством. К такому выводу подталкивает отсутствие результатов работы вышеуказанных подразделений.

Взять и разрешить

Данные последних исследований о состоянии коррупции в Украине свидетельствуют о том, что самый высокий уровень взяточничества наблюдается в разрешительной системе. Складывается впечатление, что сложность и запутанность разрешительной системы неслучайны, настолько успешно используют их нечистые на руку чиновники. При сохранении существующей модели разрешительной системы даже введение уголовной ответственности за совершение коррупционных действий не позволит снизить уровень взяточничества в контролируемых госучреждениях. Поэтому для минимизации коррупции в данной сфере прежде всего следует упростить разрешительную систему. Например, отказаться от лицензирования многих видов предпринимательской деятельности. Мне известно, что Кабмин намерен заняться этим. Прежде всего речь идет о введении электронного документооборота между чиновниками и предпринимателями. Таким образом будет минимизирована возможность прямого общения чиновников и граждан. Ведь если прямого общения нет, чиновник лишен возможности намекнуть или потребовать деньги с граждан за ускорение процедуры получения разрешительных документов. Украинцы должны иметь возможность подавать и получать все необходимые документы в электронном виде, как это делается за рубежом.

Далее. В ближайшее время планируется унифицировать порядок предоставления административных услуг. Дело в том, что действующая система взаимоотношений бюрократов и граждан не урегулирована на законодательном уровне. Каждое ведомство или контролирующий орган устанавливают собственные правила подачи и сроки рассмотрения документов. При этом достаточно проблематично отыскать документ, регламентирующий права и обязанности как рядовых украинцев, так и чиновников. Принятие закона, который урегулирует эти отношения, ограничит возможности чиновников злоупотреблять своим служебным положением. Данный документ позволит изменить идеологию бюрократов — они должны обслуживать граждан, а не наоборот.

Платим дважды

Еще одной острой проблемой, которую следует решить в ходе формирования комплексной антикоррупционной политики, является деятельность государственных предприятий, предоставляющих платные услуги гражданам. В последнее время стало очень модно создавать госпредприятия при министерствах и ведомствах. Эти структуры за определенную мзду выдают гражданам какой-нибудь документ. Во-первых, есть сомнения в целесообразности взимания платы за предоставление госорганами различных справок. Ведь существование этих госорганов и без того оплачивается из госбюджета, т.е. из средств налогоплательщиков.

Во-вторых, средства, вырученные от продажи документов, поступают на счета госпредприятия, а не в госбюджет. Проконтролировать дальнейшую судьбу этих денег весьма проблематично. Насколько мне известно, львиную долю доходов такие госпредприятия используют на покупку маркетинговых исследований, юридических услуг и т.п. Не редкость, когда стоимость подобных услуг может достигать нескольких десятков, а то и сотен тысяч гривен. На мой взгляд, описанная схема подозрительна и вызывает много вопросов. В действиях чиновников, принимающих решения об "освоении" средств госпредприятий, просматривается коррупционная составляющая.

В ближайшее время правительство намерено пересмотреть перечень госпредприятий, предоставляющих платные услуги гражданам, в целях сокращения их количества.

Проверить все

Одним из механизмов противодействия взяточничеству должна стать антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов. Для специалистов во многих случаях очевидно, что в отдельных законах, правовых актах исполнительной власти и органов местного самоуправления просматривается интерес той или иной лоббистской группы. Такие документы предоставляют отдельным бизнесменам возможность получать непропорциональную выгоду, различные льготы, преференции и т.п. Так вот, для того чтобы минимизировать количество подобных нормативно-правовых актов, необходимо проводить антикоррупционную экспертизу. На мой взгляд, такой экспертизы требуют все без исключения проекты постановлений и распоряжений Кабмина. Кроме того, мы планируем провести ревизию ранее принятых правительством решений.

Проекты решений Кабмина, которые содержат явно коррупционные положения, будут сниматься с повестки дня заседаний правительства, а действующие постановления и распоряжения будут отменяться или совершенствоваться.

Кроме этого мы планируем проанализировать положения некоторых законов, действие которых наносит вред государству. Кабмин будет обращаться к депутатам парламента с законодательной инициативой относительно корректировки или отмены отдельных законов.

Кстати, не стоит исключать ситуацию, когда ВР откажется поддержать отдельные антикоррупционные рекомендации правительства. Это вполне нормальная ситуация для демократических стран.

Призываю общественность

Важная роль в процессе реформирования антикоррупционной политики государства отводится общественности. Ведь не исключена ситуация, когда чиновники, которым поручено противодействовать взяточничеству, сами могут стать коррупционерами. Вот отсюда и вытекают разные мнения относительно решения проблем коррупции у чиновников и рядовых граждан.

Еще один аспект — участие граждан в работе органов, противодействующих взяточничеству. Кстати, это одно из обязательных требований GRECO.

Для привлечения общественности к этой работе при Бюро по вопросам антикоррупционной политики создан Общественный совет, который будет делать собственные выводы и давать рекомендации относительно реализации государственной политики борьбы со взяточничеством. Чиновники будут знать реакцию граждан на конкретный документ или решение Бюро по вопросам антикоррупционной политики уже на стадии его подготовки. Надеюсь, что активная позиция общественности позволит власти предпринимать сбалансированные шаги при реализации антикоррупционной политики.

