Хлус А.М. Развитие национального законодательства о борьбе с коррупцией в аспекте положений международных конвенций /А.М. Хлус // Правовая система Казахстана в условиях модернизации национального правосознания (The legal system of Kazakhstan in the conditions of modernization of the national sense of justice):материалы Междунар. науч.-практич. конф. (23-24 нояб. 2018) – Караганда: КарГУ, 2018. – 513 с. – С. 427-432\_ISBN 978-9965-07-808-8

**РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В АСПЕКТЕ ПОЛОЖЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЙ**

Хлус А.М.

кандидат юридических наук, доцент,

Белорусский государственный университет

Противодействие коррупции в Беларуси ведется практически с момента приобретения ею статуса суверенной республики. Впервые Закон, посвященный этой проблеме, был принят 15 июня 1993 г. и назывался «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией» (далее Закон 1993 г.) [1]. Принятие Закона 1993 г. было связано с необходимостью решения нескольких взаимосвязанных задач. Во-первых, разработать правовую основу для ограничения широкомасштабных коррупционных проявлений, активизировавшихся в период перехода республики к рыночной экономике. Во-вторых, обеспечить условия для развития нормальных экономиче­ских отношений.

Закон 1993 г. не был совершенным и не основывался на каких-либо международных актах. Следует заметить, что Европейская конвенции «Об уголовной ответствен­ности за коррупцию» была принята позже.

Указанный Закон содержал три статьи, но, несмотря на это, в нем отражены наиболее принципиальные требования законодателя по противодействию коррупции.

В Законе 1993 г. содержится первое нормативное определение понятию «коррупция». Она представлена законодателем как общественно-опасное явление, выражающееся в «умышленном использовании лицами, осуществляющими функции представителей власти, а также находящимися на государственной службе, своего служебного положения для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а также выражающемся в подкупе этих лиц».

Статья 1 устанавливала запреты на занятие предпринимательской деятельностью, заключение сделок с негосударственными предпринимательскими структурами, оказывать им содей­ствие, обусловленное родственными отношениями. Эти запреты адресовались должностным лицам, в числе которых названы руководители, другие должностные лица и специалисты органов государственной власти и управления, Контрольной палаты Республики Беларусь, прокуратуры и судов, органов внутренних дел и государственной безопасности, руководители государственных предприятий, учреждений и организаций, руководители их структурных подразделений и иные должностные лица.

Кроме того этим должностным лицам, а также должностным лицам общественных и кооперативных предприятий, учреждений и организаций запрещалось получать вознаграждения за выполнение или невыполнение своих служебных обязанностей от граждан либо от предприятий, учреждений и организаций, с которыми они не состоят в трудовых отношениях.

Согласно статье 2 Закона 1993 г. должностные лица государ­ственных организаций (предприятий и учреждений) обязывались представлять декларации о доходах, банковских вкладах, наличии ценных бумаг и финансовых обязательст­вах. Требовалось представить декларации при назначении на должность; при совершении сделок, которые в сто раз превышали минимальную заработную плату; при покупке имущества, находящегося в государственной собственности в момент его приватизации (исключение составляли квартиры (дома) государственного или общественного жилого фонда, в которых проживали должностные лица).

Закон 1993 г. определил исходные направления противодействия коррупции со стороны различных должностных лиц, как государственной, так и негосударственных сфер деятельности.

Коррупция как социальное явление имеет связь с организованной преступностью. С учетом этого обстоятельства белорусский законодатель 26 июня 1997 г. принимает Закон «О мерах борьбы с организо­ванной преступностью и коррупцией» (далее Закон 1997 г.) [2]. Его нормы обеспечили правовое регулирование деятельности правоохранительных органов по противодействию организованной преступности во взаимосвязи с коррупцией.

В Законе 1997 г. понятие «коррупция» наполнено новым содержанием. Она была определена как «умышленное использование лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного приобретения для себя или близких родственников имущественных или неимущественных благ, льгот и преимуществ, а также подкуп указанных лиц путем противоправного предоставления им физическими или юридическими лицами этих благ, льгот и преимуществ».

В данной формулировке указывается на цель коррупции: «противоправное приобретение для себя или близких родственников имущественных и неимущественных благ, льгот и преимуществ».

В тоже время субъектный состав коррупции с одной стороны конкретизирован в отношении должностных лиц государственных органов. Кроме ранее упомянутых, в качестве субъектов коррупции дополнительно названы депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также депутаты местных органов представительной власти. С другой стороны в Законе ничего не говорится о должностных лицах общественных организаций, кооперативных предприятий, учреждений и организаций, кроме тех, кто имеет отношение к субъектам хозяйствования, с преобладающей в имуществе долей государственной собственности.

В круг субъектов коррупции законодатель включил лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций. Вместе с тем, кто относится к таким лицам, в Законе не определено.

Для субъектов коррупции Законом 1997 г. предусмотрен более широкий перечень запретов. Им запрещалось, например, вмешательство в деятельность других государственных и негосударственных органов, предприятий, учреждений и организаций, если это не входит в их обязанности; предоставление необоснованных льгот и привилегий физическим или юридическим лицам или оказание содействия в их предоставлении и др. (ст. 8 Закона).

В конце прошлого и в начале нынешнего века международное сообщество активизировало свою деятельность на поприще борьбы с коррупцией. В начале 1999 г. принята Конвенция «Об уголовной ответствен­ности за коррупцию» (г. Страсбург) [3]. В гл. II Конвенции содержится указание на виды коррупционных правонарушений, рекомендуемых для криминализации в национальном уголовном законодательстве. В качестве коррупционных правонарушений Конвенция называет в первую очередь подкуп, который может быть как активным, так и пассивным. Действия, связанные с подкупом, совершаются в отношении национальных публичных должностных лиц, членов национальных публичных собраний, а также в частном секторе. Коррупционными Конвенция признает злоупотребления влиянием, но совершаемые из корыстных целей, а также отмывание доходов от преступлений коррупционной направленности. Конвенцией рекомендуется признать общественно опасными деяниями правонарушения, совершаемые в сфере бухгалтерского учета. Условием для этого является оформление или использование счета-фактуры, любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию, а также противоправного невнесения в бухгалтерские книги сведений о платежных операциях. В Беларуси эта Конвенция была ратифицирована Законом Республики Беларусь от 26 мая 2003 г. [4].

В этом же году и опять же в г. Страсбурге была принята Конвенция «О гражданско-правовой ответственности за корруп­цию», которая ратифицирована Законом Республики Беларусь от 26 декабря 2005 г. [5]. Она содержит не только материальные, но и процессуальные нормы. Основное целевое назначение этой Конвенции состоит в правовом регулировании вопросов возмещения ущерба, причиненного коррупционным деянием. Содержится в Конвенции и определение коррупции, в котором акцентировано внимание только на одной составляющей коррупции – взяточничестве.

В ноябре 2000 г. в г. Палермо (Италия) была принята Конвен­ция ООН против транснациональной организованной преступности [6] (рати­фицирована Законом Республики Беларусь от 3 мая 2003 г.). Данная Конвенция содержит специальные статьи, в которых речь идет о криминализации коррупции (ст. 8 Конвенции) и мерах против коррупции (ст. 9 Конвенции). Конвенция не определяет понятие «коррупция», но предлагает криминализацию двух категорий деяний. Во-первых, в качестве преступного деяния рассматриваются неправомерные преимущества публичному должностному лицу. Эти преимущества могут быть выражены в виде обещания, предложения или непосредственно предоставлены. Информация о преимуществах должностному лицу доводится лично либо посредством иных лиц. Сведения о преимуществах могут быть адресованы непосредственно должностному лицу, а равно сообщены иному физическому или юридическому лицу. Целью заинтересованных лиц является совершение должностным лицом какого-либо действия или воздержание от него при выполнении своих должностных обязанностей. Во-вторых, Конвенция рекомендовала установление ответственности за деяние связанное со взяточничеством (вымогательство или принятие какого-либо неправомерного преимущества), но фактически представленное несколько шире, так как неправомерное преимущество может быть предоставлено и для иного физического или юридического лица.

Более того, в этой Конвенции названы признаки, указывающие на транснациональный характер совершенного преступления (ст. 1 Конвенции). Учитывая эти признаки можно утверждать, что некоторые виды коррупционных преступлений имеют транснациональный характер. Например, к таковым относится легализация («отмывание») средств, полученных преступным путем (ст. 235 Уголовного кодекса Республики Беларусь) [7].

31 октября 2003 г. принята Конвенция ООН против коррупции [8]. В данной Конвенции отсутствует формулировка определения понятия «коррупция». Но в ней содержится широкий перечень деяний, которые рекомендуется считать уголовно наказуемыми. В их числе названы 1) злоупотребление служебным положением, 2) незаконное обогащение, 3) хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества, находящегося в ведении публичного должностного лица в силу его служебного положения. В Конвенции об уголовной ответственности эти преступления не упоминаются.

Международные конвенции стимулировали принятие Национальным собранием Республики Беларусь в 2006 г. Закона «О борьбе с коррупцией» (далее Закон 2006 г.) [9], в котором отражены законодательные решения, призванные обеспечить целенаправленную борьбу с коррупцией.

Данным Законом соз­дана правовая база для осуществления единой государственной политики противодействия коррупции. Он исключил ряд противоречий и несогласованностей, имеющих место в действующих актах законодательства, касающихся правовой оценки коррупционных правонарушений. Более четко определен перечень субъектов коррупции, в числе которых упомянуты должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов.

Отличительной особенностью Закона 2006 г. является включение в формулировку понятия «коррупция» признака о противоправности получение имущества не только для самого субъекта коррупции, но и для третьего лица. Использованная в законе формулировка «имущество или другая выгода в виде услуги, покровительства, обещания преимущества» позволяет толковать ее расширительно, как выгоду имущественного и неимущественного характера, что полностью соответствует рекомендациям Конвенции ООН против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

Оценивая Закон 2006 г. следует отметить результативность его нормативных положений, обеспечивших в течение его действия снижение уровня коррупции в стране. Об этом свидетельствует показатель Индекса восприятия коррупции, согласно которого Беларусь по итогам 2016 года занимает 79-ю позицию. Для сравнения иные страны ЕАЭС в рейтинге по показателю Индекса восприятия коррупции за этот же период оказались на следующих позициях: Армения – 113, Россия и Казахстан – 131, Киргизия – 136. Ранее мы проанализировали представления о коррупции в Республике Беларусь и на международном уровне [10; 34-46].

Следует заметить, что в Беларуси заслуга в позитивном изменении Индекса восприятия коррупции не связана с принятием нового Закона «О борьбе с коррупцией», который был принят 15 июля 2015 г. (далее Закон 2015 г.) [11].

Конечно, новый Закон внес ряд новаций в систему противодействия коррупции в Республике Беларусь. На некоторые из них далее мы обратим внимание.

В контексте нашей темы следует обратить внимание на соответствие действующего Закона «О борьбе с коррупцией» Европейской конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, а также Конвенции ООН против коррупции.

Анализ обеих конвенций позволяет сделать вывод, что:

во-первых, приоритетными являются меры предупреждения коррупции;

во-вторых, расширен перечень деяний, связанных с подку­пом (обещание, предложение должностному лицу неправомерного преиму­щества и т.п.);

в-третьих, расширено понятие коррупции, посредством указания на виды коррупционных посягательств.

В Законе 2015 г. предупреждению коррупции посвящены 11 статей, содержащихся в отдельной главе. В Законе 2015 г. предупреждению коррупции посвящены 11 статей, содержащихся в отдельной главе. Кроме того в Законе 2015 г. система принципов борьбы с коррупцией дополнена новым принципом «приоритета мер предупреждения коррупции». Это достаточно важный принцип в деятельности по противодействию коррупции, т.к. уровень развития коррупции напрямую зависит от мер предупреждения этого негативного явления, от которого полностью избавиться не может ни одно государство. В связи с этим в системе мер борьбы с коррупцией новый Закон дополнительно предусматривает 1) применение процедур приема на работу, отбора, подготовки, продвижения по службе (работе) государственных должностных лиц в соответствии с принципами эффективности их деятельности и справедливости; 2) принятие кодексов этики (стандартов поведения) государственных служащих и иных государственных должностных лиц; 3) организацию антикоррупционного обучения государственных должностных лиц, а также лиц, обучающихся в учреждениях образования (ст. 5). Предусмотрены дополнительные основания для привлечения руководителей государственных органов и иных государственных организаций к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности (увольнения). В их числе законодатель назвал нарушение порядка приема лиц на государственную службу, выдача характеристик на работников, содержащих заведомо недостоверную информацию.

В сфере экономических отношений, с целью предупреждения коррупции, на государственные органы и иные государственные организации возложена обязанность по соблюдению требований к порядку принятия отдельных решений, связанных с государственным имуществом, закупками, распределением квот и др. (ст. 15).

На государственных должностных лиц, а равно лиц, претендующих на занятие этих должностей, возложена обязанность по соблюдению ряда ограничений, перечисленных в статьях 17-20 Закона 2015 г. В числе этих ограничений, например, запреты заниматься предпринимательской деятельностью, быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, принимать участие лично или через иных лиц в управлении коммерческой организацией, иметь счета в иностранных банках, использовать во внеслужебных целях средства финансового, материально-технического и информационного обеспечения, другое имущество государственного органа и др. Обязательство государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие этой должности, оформляется в письменной форме кадровой службой соответствующего государственного органа.

Законом 2015 г. определен порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов. С этой целью государственное должностное лицо обязано уведомить в письменной форме своего руководителя о возникновении конфликта интересов, а также заявить самоотвод от принятия решения, участия в принятии решения либо совершения других служебных действий (ст. 21).

Лицам, уволенным по дискредитирующим обстоятельствам, в течение пяти лет после такого увольнения, может быть отказа в назначении на должности, включенные в кадровые реестры Главы государства Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, областных исполнительных комитетов и Минского городского исполнительного комитета, районных исполнительных комитетов, городских исполнительных комитетов (городов областного подчинения), местных администраций районов в городах, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Закон установил запрет на назначение (выплату) пенсии за выслугу лет государственным служащим, совершившим в период прохождения государственной службы тяжкое или особо тяжкое преступление против интересов службы либо тяжкое или особо тяжкое преступление, сопряженное с использованием должностным лицом своих служебных полномочий,

Особое внимание в законе уделено декларированию доходов и имущества должностных лиц государственных органов и организаций. При этом декларирование касается также доходов и имущества несовершеннолетних, а также лиц, ограниченных судом в дееспособности и признанных судом недееспособными, совместно проживающих и ведущих общее хозяйство с лицами, обязанными в соответствии с Законом представлять декларацию о доходах и имуществе (ст. 28).

Статьей 36 Закона 2015 г. предусмотрено изъятие имущества (взыскание расходов), стоимость которого (размер которых) превышает доходы, полученные из законных источников. При этом необходимо, чтобы имело место превышение стоимости имущества и иных расходов над доходами, полученными из законных источников, составляющее не менее 25 процентов от доходов, полученных из законных источников.

В статье 37 Закона 2015 г. содержится перечень коррупционных правонарушений, на основе которых определены коррупционные преступления и иные правонарушения, предусматривающие, как правило, административную ответственность. В числе коррупционных преступлений действующее в настоящее время законодательство Беларуси предусматривает 10 составов уголовно-наказуемых деяний. Среди них отсутствует рекомендуемый 20 статьей Конвенции ООН против коррупции состав о незаконном обогащении. Подобная ситуация наблюдается в уголовном законодательстве иных постсоветских республик и, в частности, в Казахстане и Российской Федерации. Не случайно игнорирование законодателем необходимости включения в уголовный закон такой статьи. По всей видимости, в государственных органах имеются силы, противодействующие решению о принятии закона, предусматривающего ответственность за незаконное обогащение. При этом не является убедительным аргумент о невозможности принятие такой нормы, которая будет противоречить принципу презумпции невиновности. Но именно это и является якобы причиной невозможности включения в уголовный кодекс статьи о незаконном обогащении. По-нашему мнению, решение этой проблемы будет способствовать не только выявлению лиц, склонных к коррупционным правонарушениям, но и в целом более эффективному противодействию коррупции.

Конвенцией ООН против коррупции предусмотрена ответственность юридических лиц. Их ответственность, как сказано в ст. 26 Конвенции может быть уголовной, гражданско-правовой и административной. Возложение такой ответственности не влияет на уголовную ответственность физических лиц, совершивших преступления. В Законе 2015 г. не упоминается уголовная ответственность для юридических лиц. В отношении их применяются, согласно ст. 6.2. Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, такие меры административных взысканий как предупреждение, штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация и взыскание стоимости [12].

Подводя итог выше изложенному следует заметить, что:

во-первых, развитие законодательства о борьбе с коррупцией в Республике Беларусь находится на достаточно высоком уровне;

во-вторых, действующим Законом «О борьбе с коррупцией» восприняты многие положения, рекомендуемые международными Конвенциями;

в-третьих, потенциал возможных мер противодействия коррупции не исчерпан, что предполагает возможность дальнейшего совершенствования законодательства о борьбе с данным крайне негативным социальным явлением.

Список литературы:

1 Закон Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. № 2399-XII «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией» // <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb1299.htm>

2 Закон Республики Беларусь от 26 июня 1997 г. № 47-З «О мерах борьбы с организо­ванной преступностью и коррупцией» // <http://www.busel.org/texts/cat1et/id5ewnenc.htm>

3 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. (СЕД № 173.) Совет Европы, Страсбург, 27 января 1999 г. // naviny.org/1999/01/27/by63322.htm

4 Закон Республики Беларусь от 26 мая 2003 № 199-З «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // http://online.zakon.kz/Document/?doc\_id=31491417

5 Конвенция об гражданско-правовой ответственности за коррупцию. (СЕД № 174.) Совет Европы, Страсбург, 4 ноября 1999 г. // <http://www.echr-base.ru/CED174.jsp>

6 Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней // <http://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-r.pdf>

7 Уголовный кодекс Республики Беларусь от 09.07.1999 г., № 275-3 // Эталон – Беларусь Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

8 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. // <http://www.conventions.ru/view_base.php?id=382>

9 Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 № 165-З «О борьбе с коррупцией» // <http://www.bel-kodeksy.com/o_borbe_s_korruptsiej.htm>

10 Хлус А.М. Развитие представлений о коррупции на международном уровне и в Республике Беларусь / Вестник Карагандинского государственного университета. Серия «Право». № 4(88)/2017. – С. 34-46.

11 Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 № 305-З «О борьбе с коррупцией» // <http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_borbe_s_korruptsiej.htm>

12 Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2011. – 496 с.