

регулировании, которого можно достичь только в рамках единой, согласованной системы правовых норм, то есть в рамках соответствующей отрасли (подотрасли) права. Соответственно, можно говорить о необходимости выделения в системе административного права подотрасли миграционного права.

## **МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

**О.Н. Толочко**

*профессор кафедры государственного управления  
юридического факультета Белорусского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор*

Коррупция представляет собой одно из наиболее масштабных по негативным последствиям социальных явлений, поэтому борьба с ней является приоритетным направлением политики каждого государства. В современных условиях эффективная борьба с коррупцией немыслима без международного сотрудничества.

В последние десятилетия был принят ряд важных международных соглашений по борьбе с коррупцией, прежде всего, в рамках ООН и Совета Европы. В 2000 году была заключена Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. В соответствии со ст. 8 Конвенции государства-участники обязались признать уголовно-наказуемыми такие деяния как обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу какого-либо неправомерного преимущества для него или для иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей, а также вымогательство или принятие неправомерного преимущества таким публичным должностным лицом для себя или иного физического или юридического лица. Конвенция вступила в силу для Республики Беларусь в 2003 году.

В 2003 году была заключена Конвенция ООН против коррупции (вступила в силу для Республики Беларусь в 2005 году). Государства – участники Конвенции обязались принимать меры по обеспечению прозрачности и эффективности подбора кадров для публичных должностей, проведения государственных закупок и управления публичными финансами, работы органов государственного управления, а также меры по обеспечению независимости судебных органов. Кроме того, государства-участники обязались признать уголовно-наказуемым подкуп публичных должностных лиц, определяемый схожим с Конвенцией 2000 года образом, а также хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение,

подкуп в частном секторе, отмывание доходов от преступлений, воспрепятствование осуществлению правосудия и еще ряд коррупционных деяний.

В 2003–2005 гг. Республика Беларусь присоединилась к Конвенциям Совета Европы 1999 года об уголовной ответственности за коррупцию и о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Наша страна стала участницей этих Конвенций, не будучи членом Совета Европы.

Конвенция об уголовно-правовой ответственности за коррупцию обязывает государств-участников криминализировать такие деяния как активный и пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц, подкуп членов национальных публичных собраний, активный и пассивный подкуп в частном секторе, злоупотребление влиянием в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией и еще ряд общественно опасных деяний, включая транснациональную коррупцию: подкуп иностранных должностных лиц, подкуп членов иностранных государственных собраний, подкуп должностных лиц международных организаций, подкуп членов международных парламентских собраний, подкуп судей и должностных лиц международных судов.

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию обязывает государств-участников предусмотреть в своем национальном законодательстве эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющие им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков. Ст. 2 Конвенции определяет коррупцию как просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

Контроль за выполнением обязательств по Конвенциям Совета Европы возложен на Группу государств против коррупции (ГРЕКО). Данная международная организация создана Советом Европы в 1999 году и нацелена на совершенствование методов борьбы с коррупцией в государствах-участниках, а также создание базы для обмена позитивным опытом в области предотвращения и выявления коррупции. Будучи участницей Конвенций Совета Европы против коррупции, Беларусь является также членом ГРЕКО.

В настоящее время сотрудничество нашей страны с ГРЕКО складывается не лучшим образом. В 2012 году организация составила оценочный отчет о соблюдении нашей страной антикоррупционных стандартов, в котором содержались рекомендации по борьбе с коррупцией. В частности, рекомендовалось провести всеобъемлющие исследования с привлечением независимых экспертов, чтобы получить более глубокие представления о масштабах и рисках коррупции в различных секторах экономики и государственного управления; разработать стратегию и план действий по

борьбе с коррупцией, в котором бы предусматривалось, помимо прочего, повышение уровня транспарентности государственного управления, обеспечение свободы выражения мнений и развитие независимых СМИ; участие гражданского общества в мониторинге реализации антикоррупционных программ; развитие системы сдержек и противовесов, в том числе обеспечение независимости прокуратуры и суда; ограничение полномочий Президента по назначению судей и формированию высших судебных инстанций; отмена полномочия Президента давать согласие или налагать вето на возбуждение уголовных дел по фактам коррупции в отношении государственных служащих из кадрового реестра Президента, а также ряд других рекомендаций (всего – 24). Разрешения на публикацию отчета Беларусь организации не предоставила, поэтому в соответствии с п. 21 ст. 35 Правил процедуры ГРЕКО опубликовала лишь Резюме отчета об оценке [1].

В последующем, рассмотрев представленный нашей страной текущий отчет по выполнению рекомендаций, ГРЕКО пришла к выводу о том, что лишь 4 из этих рекомендаций были выполнены удовлетворительным образом: подготовка и специализация сотрудников правоохранительных органов (рекомендации 6 и 7), меры по конфискации (рекомендация 14) и введение международных стандартов бухгалтерской отчетности (рекомендация 23). В целом же уровень выполнения рекомендаций на протяжении ряда лет (в 2014, 2015, 2016 и 2017 гг.) признавался неудовлетворительным. По настоящее время Беларусь не дает разрешения на публикацию отчетов ГРЕКО, будучи единственным членом организации, который воспользовался этой возможностью.

В 2018 г. в связи с отсутствием существенного прогресса ГРЕКО приняла решение организовать в январе 2019 г. миссию высокого уровня в Беларусь согласно п. 2 (IV) статьи 32 Правил процедуры. Поскольку миссия так и не состоялась, в марте 2019 года ГРЕКО выступила с беспрецедентной для своей истории публичной декларацией о несоблюдении Беларусью антикоррупционных стандартов Совета Европы. В декларации было отмечено, что предусмотренная Конвенциями процедура соблюдения не привела к результатам, и что она прекращается. Организация предложила государствам-членам распространить данную декларацию среди государственных учреждений и финансовых институтов и учитывать ее в своих контактах с Беларусью. ГРЕКО также с критической озабоченностью отметила, что Беларусь не дала разрешения на публикацию ни одного из отчетов, что противоречит практике, которой следуют все остальные члены организации, наносит ущерб любым усилиям, направленным на разоблачение коррупции в стране и борьбу с ней, и призвала власти разрешить публикацию всех этих отчетов. Беларуси также было предложено сообщить о дальнейшем прогрессе в отношении рекомендаций, которые не были выполнены, если ситуация существенно изменится [2]. Спустя полгода, в октябре 2019 года, визит миссии

ГРЕКО в Республику Беларусь всё же состоялся; официальные результаты пока не опубликованы.

Вместе с тем, задача борьбы с коррупцией продолжает оставаться приоритетной. По данным Генеральной прокуратуры, в 2018 году в сравнении с 2017 годом количество коррупционных преступлений в стране увеличилось на треть [3]. Причины такой ситуации, по оценке ведомства, заключаются в неспособности отдельных чиновников устоять перед искушением обогащения, а также в организационных просчетах: руководители государственных и иных органов не знают норм антикоррупционного законодательства, требовательность по их соблюдению подчиненными сотрудниками – низкая, работа кадровых, юридических и иных служб в отношении государственных должностных лиц ведется ненадлежащим образом [3]. В качестве мер по улучшению ситуации Генеральная прокуратура видит проверку на полиграфе лиц, претендующих на должности с повышенным коррупционным риском; совершенствование механизмов декларирования имущества и доходов; совершенствование системы госзакупок в части сроков выделения денег («выделять деньги в течение года, чтобы избежать поспешных и необдуманных закупок»); введение в ВУЗах и ССУЗах специального курса, посвященного вопросам коррупции [3].

Как представляется, для существенного улучшения ситуации таких мер недостаточно. Обеспечение эффективной борьбы с коррупцией, по оценкам профильных международных организаций, требует повышения роли гражданского общества; защиты свободы слова и обеспечения свободного доступа к информации о деятельности органов государственной власти и управления; привлечения общественности к контролю за расходованием бюджетных средств; обеспечения независимости суда; повышения уровня подотчетности административных органов обществу. Акцент на привлечение к ответственности, разъяснительную и профилактическую работу, несмотря на всю важность этой работы, направлен в большей степени на борьбу с коррупционерами, нежели с коррупцией как с социальным явлением. Если страна нацелена на искоренение или, по меньшей мере, сведение к минимуму коррупционных проявлений, необходимо изменить отношение к сотрудничеству с международными организациями по борьбе с коррупцией (ГРЕКО, Transparency International и др.) и активнее внедрять передовые международные практики борьбы с этим социальным злом.

### **Библиографический список**

1. Summary of the Evaluation Report on Belarus // GRECO. – Mode of access: <https://rm.coe.int/16806c1d38>. – Date of access: 05.11.2020.
2. Public declaration of non-compliance in respect of Belarus. Rule 32.2(iv) // GRECO. – Mode of access: <https://rm.coe.int/joint-first-and-second-evaluation-rounds-public-declaration-of-non-com/168093909f>. – Date of access: 05.11.2020.

3. «Борьба с коррупцией в стране – не разовая акция, а системная ежедневная работа». Генпрокурор Александр Конюк представил антикоррупционный декрет на заседании Палаты представителей Национального собрания // Генеральная прокуратура Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/ru/info/sobytiya-i-meropriyatiya/borba-s-korrupsiey-v-strane-ne-razovaya-aktsiya-a-sistemnaya-ezhednevnyaya-rabota-genprokuror-aleksa/>. – Дата доступа: 05.11.2020.

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ**

**В.Э. Холупко**

*заместитель начальника юридической службы РУП «Гродноэнерго»*

Сельское хозяйство является для нашей страны ведущей системообразующей сферой экономики [1], формирующей рынок сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, продовольственную и экономическую безопасность. Одной из составляющих обеспечения продовольственной безопасности является правовое регулирование отношений по технологии соблюдения производства сельскохозяйственной продукции, ее безопасности и качества.

Термин «безопасность» может использоваться как правовое понятие, отражающее специфические ориентиры безопасности, свойственные той или иной отрасли права [2, с. 200]. Определение понятия «безопасность» отсутствует как таковое в статье 1 Закона Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» [3], «безопасность» как термин распространяется только на объекты технического регулирования и нормирования.

Понятие «качество продукции» в соответствии с СТБ ИСО 9001-2015 «Системы менеджмента качества» [4] определяется как степень соответствия присущих характеристик требованиям. Следовательно, данная характеристика является постоянной в признаках продукции, и, таким образом, неотделима от объекта. Требование в приведенном определении означает необходимость, которая установлена, презюмируется или является обязательной. Установленным является такое требование, которое определено, например, в каком-либо документе, в том числе и в стандарте.

Таким образом, определение понятия «качество» представляется не более четким, чем определение понятия «безопасность». В отношении сельскохозяйственной продукции показатели (физические, химические, биологические и иные) безопасности могут быть выражены и, как правило, выражаются в абстрактных числовых значениях (и определяются с помощью