

С.Е. Данилюк

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ХРОНИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Концептуальная борьба с коррупцией, как с социальным феноменом, берет свое начало в Беларуси с 1992 года. Именно осенью указанного года вопросы противодействия организованной преступности и коррупции впервые стали предметом рассмотрения на десятой сессии Верховного Совета Республики Беларусь 12-го созыва. С докладом о деятельности прокуратуры в этой области перед депутатами выступил исполняющий обязанности Генерального прокурора республики В. Кондратьев. По результатам обсуждения данной проблемы было принято постановление «Об отчете исполняющего обязанности Генерального прокурора Республики Беларусь о борьбе с организованной преступностью и коррупцией»<sup>1</sup>.

Тогда же в 1992 г. был разработан первый проект закона по борьбе с этими опасными общественными явлениями.

15 июня 1993 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь»<sup>2</sup>, в соответствии с которым в нормы главы 12 Уголовного кодекса «Должностные преступления» были внесены существенные коррективы. В частности, значительно видоизменилось примечание к ст.166 УК, где было дано развернутое определение должностного лица, в новой редакции были изложены диспозиции статей 166, 167, 168, 169 и 171. Кодекс был дополнен новой статьей 171<sup>1</sup> УК «Соккрытие, уничтожение или отказ от предъявления официальных документов».

В этот же день был принят Закон Республики Беларусь «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией»<sup>3</sup>. Несмотря на слабый правовой потенциал данного нормативного акта, в котором было всего лишь три статьи, это была первая попытка законодательным путем ограничить злоупотребления государственных служащих. Так, например, в законе запрещалось должностным лицам, специалистам и иным служащим государственной власти и управления заниматься предпринимательской деятельностью; представлять интересы других лиц в государственных органах, в которых они состоят на службе; заключать сделки с негосударственными предпринимательскими структурами либо оказывать содействие этим структурам, если в них предпринимательской деятельностью занимаются члены их семей, близкие родственники или свояки. Запрещалось также получать вознаграждения (пользоваться услугами в любом виде) за

выполнение или невыполнение своих служебных обязанностей от граждан, а равно от организаций, с которыми они не состоят в трудовых отношениях.

23 июля 1993 г. на базе спортивного комплекса «Стайки» под Минском состоялось республиканское совещание-семинар, посвященное актуальным проблемам борьбы с коррупцией и взяточничеством, на котором выступили представители Министерства внутренних дел, Генеральной прокуратуры, Верховного Суда, Таможенного комитета, Академии МВД Беларуси.

23 ноября 1993 г. Верховный Совет принял Закон «Об основах службы в государственном аппарате»<sup>4</sup>, в котором были сделаны дальнейшие шаги по урегулированию вопросов, связанных с деятельностью государственных служащих, установлены ограничения, связанные со службой в государственном аппарате, определена ответственность служащих государственного аппарата за неправомерность своих действий или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

В декабре 1993 г. во время проведения тринадцатой сессии высшего законодательного органа республики состоялись слушания по результатам работы Временной комиссии, созданной 4 июня 1993 г. постановлением Верховного Совета Республики Беларусь, для изучения деятельности коммерческих структур, действующих при республиканских и местных органах власти и управления. И в докладе председателя комиссии А. Лукашенко и в содокладе С. Антончика прозвучала очень важная мысль о том, что для успешной борьбы с коррупцией необходима соответствующая нормативная база<sup>5</sup>.

7 апреля 1994 г. Совет Министров республики принял постановление «Об организационных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией»<sup>6</sup>, в котором МВД, Министерству обороны, Государственному таможенному комитету и другим государственным органам было предложено предпринять неотложные действия по предупреждению и пресечению злоупотреблений в сфере производства и распределения товаров народного потребления, а также по недопущению других противоправных посягательств. Поручалось организовать Координационное совещание руководителей правоохранительных органов по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией при Совете Министров Республики Беларусь.

13 апреля 1994 г. Президиум Верховного Совета республики принял постановление «О Государственной программе первоочередных мер по усилению борьбы с преступностью»<sup>7</sup>. В этой программе было запланировано, в частности, проведение научных исследований по проблемам организованной преступности и коррупции, Верховному Суду было предложено обобщить судебную практику

и принять соответствующие постановления по данным вопросам, а также о практике назначения судами наказания за взяточничество и другие служебные преступления.

Следует заметить, что к этому моменту уже действовали два постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, касающиеся указанных проблем: «О судебной практике по делам о взяточничестве» от 10 апреля 1992 г. (с изменениями от 18 января 1993 г.)<sup>8</sup> и «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» от 4 июня 1993 г.<sup>9</sup> К сожалению, последнее постановление было принято за несколько дней до вышеупомянутого закона от 15 июня 1993 г. и не учитывало некоторых изменений, внесенных этим правовым актом в нормы о должностных преступлениях.

В октябре 1994 г. Генеральный прокурор Республики Беларусь В. Шолодонов внес на рассмотрение очередной сессии Верховного Совета проект закона «Об организационно-правовых мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией». В законопроект были включены нормы, предусматривающие создание правовых и организационных основ в сфере борьбы с данными явлениями, определялся круг государственных органов, участвующих в этой борьбе, их полномочия и обязанности, а также меры по предупреждению организованной преступности и коррупции.

27 декабря 1994 г. был издан Указ Президента Республики Беларусь «О неотложных мерах по борьбе с преступностью и стабилизации обстановки в Республике Беларусь»<sup>10</sup>, в котором, в частности, Кабинету Министров было поручено в двухмесячный срок подготовить и представить на рассмотрение Верховного Совета Беларуси проект закона «О борьбе с организованной преступностью и коррупцией». В целях подготовки данного законопроекта был сформирован состав временного творческого коллектива, куда были включены специалисты МВД, Минюста, Прокуратуры и КГБ<sup>11</sup>. Подготовленный проект закона был опубликован в печати для обсуждения<sup>12</sup>.

17-18 февраля 1995 г. под эгидой Национальной ассоциации содействия социально-экономической реформе в Минске состоялась научно-практическая конференция «Организованная преступность и коррупция – основные препятствия на пути становления социально-рыночной экономике». Конференция приняла резолюцию, в которой Верховному Совету, Президенту, Кабинету Министров Республики Беларусь было рекомендовано разработать и принять общегосударственную программу борьбы с организованной преступностью и коррупцией; ввести порядок подачи ежегодных деклараций доходов для служащих государ-

ственного аппарата и лиц, занимающих руководящие должности, предусмотрев уголовную ответственность за сообщение неполной или недостоверной информации о доходах и их источниках; разработать систему правовых и организационных мер, препятствующих легализации средств, полученных преступным путем; провести реформу государственной службы, направленную на ограничение прямого государственного вмешательства в сферу предпринимательской деятельности; ограничить депутатский иммунитет сферой выполнения депутатских функций; заключить, прежде всего в рамках СНГ, межгосударственные соглашения о скоординированных мерах по борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

Необходимо признать, что с момента образования Содружества Независимых Государств страны-участники постоянно проводили работу по укреплению международного сотрудничества в сфере противодействия криминальным явлениям, затрагивающим их общие интересы, а также гармонизации и унификации национального законодательства.

Так, в соответствии со статьей 4 Устава СНГ в целях эффективности совместных действий в борьбе с преступностью Совет глав государств СНГ 17 мая 1996 г. утвердил новую Межгосударственную программу совместных мер борьбы с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории государств-участников Содружества Независимых Государств на период до 2000 года<sup>13</sup>. В этой Программе, среди прочих мер, Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ предлагалось разработать проекты модельных законодательных актов по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией.

1997 год в Республике Беларусь ознаменовался чрезвычайно важными решениями в области противодействия организованным формам криминала и коррупционным правонарушениям.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь «Об образовании Комитета по организованной преступности и коррупции при Министерстве внутренних дел» от 7 февраля 1997 г. на базе Управления по борьбе с организованной преступностью МВД Беларуси был образован Комитет по организованной преступности и коррупции. В этот же день был подписан Указ Президента «О внесении дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 года №30», которым вновь созданный Комитет был отнесен к системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь<sup>14</sup>.

На основании Декрета Президента Республики Беларусь от 12 февраля 1997 г. «О декларировании доходов и имущества физических лиц в Республике Беларусь» (с изменениями и дополнениями, внесенными Декретом Президента Республики Беларусь от 20 апреля 1998 года)<sup>15</sup>, служащие государственного аппарата и должностные лица государственных предприятий, учреждений и организаций при назначении на должность были обязаны представить по месту работы (службы) декларацию о доходах и имуществе. Непредставление декларации или указание в ней неполных либо недостоверных сведений являлось основанием для отказа в назначении на должность либо для привлечения к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности.

26 июня 1997 года был принят Закон Республики Беларусь «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией»<sup>16</sup>.

Данный нормативный акт заложил правовую основу деятельности государственных органов по противодействию этим негативным социальным явлениям. Закон дал определение организованной преступности и коррупции (ст.1), очертил круг законодательных актов, регулирующих ответственность лиц, виновных за эти правонарушения (ст.2), определил государственные органы, призванные пресекать подобные противоправные деяния (ст.3), предусмотрел создание специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью и коррупцией (ст.4), предписал сформировать в этих подразделениях соответствующие централизованные банки данных о фактах и лицах, имеющих отношение к указанным антиобщественным явлениям (ст.7).

В соответствии со ст.10 этого закона при наличии достаточных данных, указывающих на причастность лица к организованной преступности и коррупции, сотрудники специальных подразделений могут еще до возбуждения уголовного дела начать предварительную проверку финансово-экономической деятельности этого лица.

Логическим завершением процесса становления нового специального подразделения в системе МВД стало утверждение Указом Президента Республики Беларусь от 16 сентября 1997 г. Положения о Комитете по организованной преступности и коррупции при МВД<sup>17</sup>. Данное положение создало организационно-правовые основы деятельности Комитета и существенно изменило его социальный статус.

В дальнейшем своим Указом от 31 марта 1998 г. Президент Беларуси утвердил Положение о координации деятельности специальных подразделений правоохранительных органов и других государственных органов по борьбе с терроризмом, организованной преступностью и коррупцией<sup>18</sup>. В соответствии с

этим документом предусматривалось созывать координационные совещания руководителей указанных подразделений не реже одного раза в полугодие. Последнее такое совещание, посвященное вопросам повышения эффективности борьбы с коррупцией, состоялось 6 ноября 1998 г. На нем были обсуждены проблемы ограничения масштабов должностных злоупотреблений в различных сферах государственной и общественной жизни, а также выработаны меры по устранению причин и условий, способствующих распространению коррупционных правонарушений.

В настоящее время в республике последовательно осуществляются мероприятия по дальнейшей локализации взяточничества и других корыстных злоупотреблений по службе. Так, в Парламенте готовится к принятию новый Закон о государственной службе, в Совете Министров разрабатывается Дисциплинарный кодекс государственных служащих<sup>19</sup>.

Весомый вклад в борьбу с коррупцией призван внести новый Уголовный кодекс, который находится в настоящее время на рассмотрение в Национальном собрании Республики Беларусь. В главе 35 нового УК «Преступления должностных лиц против интересов службы (должностные преступления)» помимо традиционных составов преступлений сформулированы некоторые новые: «Незаконное участие в предпринимательской деятельности» (ст. 429), «Получение незаконного вознаграждения служащим государственного аппарата» (ст. 433).

Одновременно в главе 34 «Преступления против правосудия» в качестве правовой гарантии против незаконных методов антикоррупционной борьбы установлена уголовная ответственность за инсценировку получения взятки или коммерческого подкупа (ст.396).

По сравнению с Уголовным кодексом 1960 года в ст. 4 проекта нового УК дан более широкий перечень должностных лиц, к которым отнесены депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания, депутаты местного Совета депутатов и некоторые другие категории лиц, которые не упомянуты в примечании к ст.166 действующего УК.

Кроме того, из диспозиции ст.430 «Получение взятки» исключен признак, имеющийся в ст.169 УК (в редакции Закона от 15 июня 1993 г.), указывающий на заведомо незаконный характер получения предмета взятки. Наличие этого признака в ст.169 УК 1960 года порождало двусмысленность в процессе доказывания взятки, поскольку требовало установления наличия у взяткополучателя сознания противоправности факта принятия вознаграждения.

Уточнены многие редакции статей так называемых специальных должностных преступлений, расположенных в других главах УК, а также норм, содер-

жащих в качестве квалифицирующих обстоятельств признаки должностного лица. Например, в ст.285 проекта УК «Создание преступной организации либо участие в ней» признак «должностное лицо» содержится в части третьей указанной статьи. Это более удачная формулировка по сравнению со ст.74<sup>2</sup> УК, введенной в действие Законом Республики Беларусь от 17 мая 1997 г., где, как известно, этот признак находится в части второй этой статьи. В результате, деятельность должностного лица по ныне действующему УК является отягчающим обстоятельством лишь при создании и руководстве преступной организацией, но не признается таковым при участии этого лица в преступной организации в любой иной форме.

В заключении хотелось бы отметить исключительно важную роль в формировании национальной стратегии и политики в области борьбы с коррупцией нормативно-правовых документов и иных материалов, разработанных и заключенных в рамках ООН, ее специализированных учреждений и Совета Европы. Чрезвычайно ценные предложения по противодействию должностным злоупотреблениям содержатся в Резолюции №7 «Коррупция в сфере государственного управления», принятой на VIII Конгрессе ООН<sup>20</sup>, а также в материалах пленарного заседания IX Конгресса ООН «Опыт осуществления практических мер, направленных на борьбу с коррупцией государственных должностных лиц»<sup>21</sup>.

В этой связи полагаем целесообразным принять на государственном уровне меры по реализации вышеуказанных документов и положений Декларации ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях<sup>22</sup>, а также присоединиться к Европейской конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., осуществив имплементацию содержащихся в ней норм в национальное законодательство.

---

<sup>1</sup> Народная газета. 1992. 8 дек. С.4.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 22. Ст. 278.

<sup>3</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 26. Ст. 318.

<sup>4</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 32. Ст. 416.

<sup>5</sup> Народная газета. 1993. 16 дек. С.2-4.

<sup>6</sup> Собрание постановлений Правительства Республики Беларусь. 1994. № 10. Ст.175.

<sup>7</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1994. №17. Ст.293.

<sup>8</sup> Сборник действующих постановлений Пленума Верховного Суда Республики Беларусь (1961-1995 гг.). Часть II. Постановления по уголовным делам. А.А.Луферов. Минск, 1995. С.96-102.

<sup>9</sup> Там же. С.103-109.

- 
- <sup>10</sup> Сборник действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь (1994-1997). Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1998. С.523-527.
- <sup>11</sup> Автор данной статьи входил в состав этого коллектива.
- <sup>12</sup> На страже. 1995. 17 марта. С.2; 21 марта. С.2-3.
- <sup>13</sup> Первая подобная программа была принята Советом глав правительств СНГ 12 марта 1993 г. См.: Основы борьбы с организованной преступностью. Монография / Под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. М., 1996. С.120-122.
- <sup>14</sup> Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. №4. Ст.151, 152.
- <sup>15</sup> Там же. 1998. №12. Ст.311.
- <sup>16</sup> Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. №24. Ст.460.
- <sup>17</sup> Указ не опубликован.
- <sup>18</sup> Указ не опубликован.
- <sup>19</sup> Разработка этого Кодекса была предусмотрена Декретом Президента Беларуси №21 от 21.10.97 г. «О неотложных мерах по борьбе с терроризмом и иными особо опасными насильственными преступлениями» // Сборник действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь (1994-1997). Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1998. С.549-553.
- <sup>20</sup> Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 года: Доклад, подготовленный секретариатом.
- <sup>21</sup> Девятый Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Каир, 29 апреля – 8 мая 1995 года: Доклад, подготовленный секретариатом.
- <sup>22</sup> Резолюция 51/191 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 г.

