УДК 343.85

ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

THE EVOLUTION OF THE LAW WHICH CROSSING CORRUPTION

Барков А.В.,

заместитель директора Института переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции Белорусского государственного университета, заслуженный юрист Республики Беларусь, кандидат юридических наук, профессор

В соответствии с поручением Президента Республики Беларусь в настоящее время проводится общественное обсуждение проекта Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией». Намечается очередной шаг по пути совершенствования правового регулирования механизмов предупреждения коррупции и повышения эффективности мер по противодействию этому опасному и живучему явлению.

Правовая основа борьбы с коррупцией стала формироваться с момента становления Республики Беларусь как независимого государства. Закон Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. № 2399-XII «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией» [1] содержал всего три статьи и предусмотрел первичные меры предупреждения коррупции, установив запрет руководителям, другим должностным лицам и специалистам органов государственной власти и управления, Контрольной палаты Республики Беларусь, прокуратуры и судов, органов внутренних дел и государственной безопасности, руководителям государственных предприятий, учреждений и организаций, руководителям их структурных подразделений и иным должностным лицам: заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе через посредников или доверенных лиц, а равно 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 свойственники.

Был введен запрет должностным лицам получать вознаграждения (пользоваться услугами в любом виде) за выполнение или невыполнение своих служебных обязанностей от граждан, а также от предприятий, учреждений и организаций, с которыми они не состоят в трудовых отношениях.

Данный Закон установил для должностных лиц государственных предприятий, учреждений и организаций обязанность представлять деклараций о доходах, а также вкладах в банках и ценных бумагах, обязательствах финансового характера.

Закон Республики Беларусь от 26 июня 1997 г. № 47-3 «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией» содержал 15 статей и в большей мере обеспечивал системное противодействие коррупции. Так, данный Закон, в частности, давал юридическую дефиницию коррупции (ст. 1), определял круг запретов, направленных на предупреждение коррупции (ст. 8), устанавливал порядок представления деклараций о доходах и имуществе (ст. 9). Однако основное внимание в Законе было уделено определению государственных органов, ведущих борьбу с организованной преступностью и коррупцией, порядку создания специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, особенностям осуществления оперативно-розыскной деятельности данными подразделениями, взаимодействию органов внутренних дел, государственной безопасности и прокуратуры, иных государственных органов в борьбе с организованной преступностью и коррупцией, информационному, финансовому и материально-техническому обеспечению специальных подразделений.

Системное и комплексное правовое регулирование мер противодействия коррупции было обеспечено с принятием ныне действующего Закона Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-3 «О борьбе с коррупцией» (вступил в силу с 29 января 2007 г.) [3]. Накопленный за истекшие годы опыт применения данного Закона показал, что этот документ создал правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, обеспечил защиту прав и свобод граждан, общественных интересов от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, способствовал эффективной деятельности государственных органов, иных организаций, должностных лиц по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию коррупционных правонарушений и созданию условий для коррупции.

Многолетний опыт показал, что для достижения цели минимизации коррупции в нашей стране необходимы дополнительные меры, которые, во-первых, повысят эффективность уже сложившегося механизма противодействия коррупции и, во-вторых, пополнят арсенал борьбы с этим явлением новыми средствами, прежде всего, профилактического характера.

Сравнительный анализ законопроекта и действующего Закона «О борьбе с коррупцией» показывает, что в проекте сохранено большинство важнейших, ключевых положений Закона 2006 года, что обеспечивает преемственность и стабильность в правовом регулировании борьбы с коррупцией. Одновременно мы обнаруживаем, что закон не только дополняется новыми положениями, уточнениями и корректировками, но и содержит новую обстоятельную главу, регламентирующую декларирование доходов и имущества (глава 4 Проекта).

Оценивая в целом представленный на всенародное обсуждение законопроект положительно, мы хотели бы обратить внимание на ряд как

старых, так и новых нормативных предписаний, которые, по нашему мнению, нуждаются в развитии или корректировке.

Действующий Закон и законопроект в ст. 1 разделяют субъектов коррупционных правонарушений на «государственных должностных лиц» и «лиц, приравненных к государственным должностным лицам». Такое деление оправдано, оно позволяет дифференцировать как меры предупредительного характера, так и меры ответственности за коррупционные проявления. В частности, это деление, как мы полагаем, должно приниматься во внимание в нормах об уголовной ответственности за коррупционные преступления (например, за получение взятки). При этом очевидно, что «лица, приравненные к государственным должностным лицам» должны караться менее строго.

Нам представляются спорными в действующем Законе и законопроекте критерии разделения на «государственных должностных лиц» и «лиц, приравненных к государственным должностным лицам» применительно к членам Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и депутатам местных Советов депутатов.

Государственными должностными лицами признаются члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и депутаты местных Советов депутатов, *осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе*. Лицами, приравненными к государственным должностным лицам, считаются члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, *осуществляющие свои полномочия на непрофессиональной основе*.

Сравнивая полномочия этих лиц при исполнении функций члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь или депутата местных Советов депутатов, мы обнаруживаем, что они одинаковы. Об этом, например, свидетельствует ст. 12 Закона Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» [4] и ст. 11 Закона Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-ХІІ «О статусе депутата местного Совета депутатов» [5]. Статус должностного лица прямо зависит от уровня и круга его полномочий, а не от того получает ли он за осуществление этих полномочий оплату труда или нет.

В пользу того, чтобы отнести всех членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и депутатов местных Советов депутатов к категории государственных должностных лиц свидетельствуют и нормы Уголовного кодекса Республики Беларусь. Согласно п. 1 ч. 4 ст. 4 УК все без исключения члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и депутаты местных Советов депутатов имеют статус представителей власти. Очевидно, что представитель власти – государственное должностное лицо. На необходимость отнесения к государственным должностным лицам всех представителей власти указывалось и в научных исследованиях [6, с. 6].

Естественно, что при установлении ограничений для государственных должностных лиц (ст. 17 Проекта) будет необходимо учитывать различия

между лицами, осуществляющими свои полномочия на профессиональной основе или на непрофессиональной основе.

Статья 4 Проекта называет принципы борьбы с коррупцией. Представляется возможным и необходимым расширить перечень принципов с учетом базовых положений ст. 5 Модельного закона «О противодействии коррупции» [7], которые вполне соответствуют духу и букве обсуждаемого нами законопроекта. Это принципы: обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина; взаимодействия субъектов противодействия коррупции; приоритета мер предупреждения коррупции; системности и комплексного использования политических, правовых, социально-экономических, специальных и иных мер противодействия коррупции; признания повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений, совершаемых государственными должностными лицами, занимающими ответственное положение; развития международного сотрудничества во всех областях противодействия коррупции;

В названии и тексте ст. 24 Проекта, определяющей особенности назначения и выплаты пенсии, ежемесячного денежного содержания *при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против интересов службы либо сопряженного с использованием должностным лицом своих служебных полномочий*, необходимы редакционные уточнения. Из смысла нормы с очевидностью следует, что законодатель имеет в виду две группы преступлений. Это, во-первых, совершение тяжкого или особо тяжкого преступления против интересов службы, т.е. умышленного преступления, предусмотренного главой 35 УК, наказуемого лишением свободы на срок свыше 6 лет (тяжкое преступление) или на срок свыше 12 лет (особо тяжкое преступление). Во-вторых, это совершение иного преступления, сопряженного с использованием должностным лицом своих служебных полномочий. При этом подразумевается, но не полно отражено в норме, совершение иного тяжкого или особо тяжкого преступления, сопряженного с использованием должностным лицом своих служебных полномочий, т.е. умышленного преступления, предусмотренного другими главами УК. Поэтому название ст. 24 после слова «либо» необходимо дополнить словами: «иного тяжкого или особо тяжкого преступления», а части 1 и 2 соответственно – словами «иное тяжкое или особо тяжкое преступление». Тем самым будет четко очерчен круг преступлений, совершение которых влияет на назначение либо выплату пенсий за выслугу лет или ежемесячного денежного содержания.

Аналогичные корректировки следует сделать в пункте 3 ст. 46 Проекта, где сформулированы дополнения в Уголовно–процессуальный кодекс Республики Беларусь (в ст. 178, 252, 303, 401).

В перечень правонарушений, создающих условия для коррупции (ст. 25 Проекта), включено указание на «нарушение норм служебной этики». Поскольку речь идет о правонарушении и ответственности за него, возникает вопрос о степени определенности признаков правонарушения. Отсутствие Этического кодекса государственного служащего Республики Беларусь, определяющего систему ценностных и нравственных ориентиров, этических

требований к характеру взаимоотношений государственных служащих с обществом, отдельными гражданами, лишает нас возможности точно определить какие конкретно нарушения, обладают свойством создавать условия для коррупции. Есть отдельные нормативные правовые акты, которые в той или иной степени определяют этические требования, например, Правила профессиональной этики сотрудников общих судов [8]. Анализ таких документов показывает разнообразие нарушений этических требований (от игнорирования делового стиля одежды до поведения сотрудника в нерабочее время). Поскольку совершение правонарушения, создающего условия для коррупции, влечет серьезную ответственность, постольку следует отказаться от общей формулировки «нарушение норм служебной этики», предполагающей оценочный, субъективный подход к юридической квалификации содеянного, что создает предпосылки для произвольного толкования закона.

Представляется необходимым в ч. 1 ст. 37 Проекта (Коррупционные правонарушения), прежде чем переходить к перечислению конкретных проявлений коррупционных правонарушений, дать следующее общее определение этому понятию.

Коррупционное правонарушение – это умышленное деяние (действие или бездействие), совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности субъектом коррупционного правонарушения, и предусмотренное законом в качестве преступления, административного правонарушения, гражданско-правового деликта или дисциплинарного проступка.

Тем самым будут, во-первых, названы субъективные признаки коррупционных правонарушений (форма вины и мотивы); во-вторых, будут обозначены виды юридической ответственности, отражающие характер и степень общественной опасности конкретных правонарушений.

В целях обеспечения неотвратимости ответственности необходимо предусмотреть дополнение административно-деликтного законодательства нормами, карающими за коррупционные правонарушения кандидатов в Президенты Республики Беларусь, кандидатов в депутаты Палаты представителей, в члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, в депутаты местных Советов депутатов. Действующее законодательство оставляет названных лиц за пределами ответственности.

Формирование на основе общественного обсуждения окончательного варианта проекта Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» и последующее принятие Закона станет важным этапом в развитии правового регулирования механизма противодействия коррупции в Республике Беларусь.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией: Закон Респ. Беларусь, 15 июня 1993 г. № 2399-ХП // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

2. О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией: Закон Респ. Беларусь, 26 июня 1997 г. № 47-3 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

3. О борьбе с коррупцией: Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2006 г. № 165-3 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

4. О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 нояб. 1998 г. № 196-3 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

5. О статусе депутата местного Совета депутатов: Закон Респ. Беларусь, 27 марта 1992 г. № 1547-ХП // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

6. Клим, А.М. Взятничество: криминологическая характеристика и предупреждение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00 08 / А.М. Клим ; Акад. Мин. внут. дел Респ. Беларусь – Минск, 2014 – 25 с.

7. О новой редакции модельного закона «О противодействии коррупции»: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств № 31-20 (Принято в г. Санкт-Петербурге 25 нояб.2008 г.) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. – 2009. – № 43.

8. Об утверждении Правил профессиональной этики сотрудников общих судов: Пост. Министерства юстиции Респ. Беларусь от 27 янв. 2010 г. № 3 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

БАРКОВ Александр Владимирович

Заместитель директора по научно-методической работе Учреждения образования «Институт переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции Белорусского государственного университета».

Заслуженный юрист Республики Беларусь,

кандидат юридических наук, профессор

Служебный адрес: 220030, г. Минск, ул. Советская, 14.

Служебные телефоны:

тел/факс +375-(0)17-327-34-51

или +375-(0)17-209-55-60

Домашний адрес: 220051, г. Минск, 51, ул. Рафиева, дом 78, кв. 565.

Домашний телефон: +375-(0)17-296-79-28; моб. тел.: +375 (0)29-621 03 47

E-mail: ukrb@tut.by

Паспорт МР 2564013 выдан 18.05.2009 Московское РУВД г.Минска

Идентификационный (личный) № 3210347A007PB3