

## **О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ЦЕЛЬЮ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

*Василевич Григорий Алексеевич*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, г. Минск

В юридической литературе много внимания (и совершенно справедливо) уделяется уголовно-правовым и административно-правовым аспектам противодействия коррупции. Вместе с тем такое же пристальное внимание должно быть уделено взаимодействию и согласованности норм указанных отраслей права и норм трудового права. Уже сама этимология слова «коррупция» означает, что в центре этого явления находится лицо, облеченное властными полномочиями, т. е. находящееся в трудовых (служебных) отношениях, в рамках которых у него есть возможность принимать решения по отношению к иным субъектам (юридическим лицам, гражданам). По этой причине считаем необходимым сосредоточиться на таких вопросах, как прием на работу, перевод на другую работу, прекращение трудовых (служебных) отношений, ответственность, в том числе позитивная, за ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей как самого виновника, так и коллектива, руководящих органов и др. Обычно эти вопросы рассматриваются в традиционном для трудового права стиле. Однако важно взглянуть на них в контексте противодействия коррупции и борьбы с ней, возможности развития данной отрасли под влиянием подходов, существующих в уголовном праве.

Согласно ст. 7 Трудового кодекса Республики Беларусь источниками регулирования трудовых и связанных с ними отношений являются Конституция Республики Беларусь; Трудовой кодекс и другие акты законодательства о труде; коллективные договоры, соглашения и иные локальные нормативные правовые акты, заключенные и принятые в соответствии с законодательством; трудовые договоры. Наниматель вправе устанавливать дополнительные трудовые и иные гарантии для работников по сравнению с законодательством о труде. При этом в части второй указанной статьи установлено, что локальные нормативные правовые акты, содержащие условия, ухудшающие положение работников по сравнению с законодательством о труде, являются недействительными. Полагаем необходимым пересмотреть эту норму Кодекса, имея в виду делегирование некоторых прав в сфере противодействия коррупции на уровень организации. Так, полагаем, что в соответствии с нормами Трудового кодекса локальными актами (сюда мы относим и коллективные договоры) можно было предусматривать в каждой организации свой перечень должностей (работ), имеющих коррупционный «потенциал». Предварительно Примерный перечень таких работ (должностей) мог бы быть определен постановлением Совета Министров. Прием на коррупциогенные должности должен иметь особый порядок, предполагать особую проверку, обязательное поручительство не менее двух поручителей со всеми вытекающими отсюда последствиями, вплоть до участия их в возмещении ущерба, если он не возмещен самим виновником по причине отсутствия (ненахождения) у него средств после вступления в законную силу приговора суда или административного постановления.

В таком же порядке может производиться перевод на другую работу, потенциально имеющую угрозу совершения коррупционного правонарушения.

Правовая регламентация трудовых отношений предполагает определенные, часто находящиеся во взаимной связи, права и обязанности сторон трудового договора. Одним из требований, предъявляемых нанимателем работнику, является такое выполнение возложенных на работника обязанностей, которое обеспечивает к нему доверие.

Белорусское законодательство, касающееся реализации нанимателем права на прекращение трудовых отношений по причине утраты доверия к работнику, в определенной мере учитывает новые вызовы времени, однако по ряду направлений оно, на наш взгляд, может и дальше совершенствоваться. Прежде всего, имеем в виду новые требования к процессу управления, а значит, и к управленческому персоналу, а также необходимость поиска дополнительных мер по противодействию коррупции и искоренению этого явления. Это может проявиться во внесении изменений в Закон Республики Беларусь «О государственной службе» [1], большем согласовании указанного Закона и Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» [2] с Трудовым кодексом и др.

В соответствии с действующим Трудовым кодексом Республики Беларусь трудовой договор с работником может быть прекращен в случае совершения виновных действий лицом, непосредственно обслуживающим денежные и материальные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны нанимателя (п. 2 ст. 47 ТК).

Вместе с тем следует иметь в виду, что прекращение трудового договора в связи с утратой доверия, к сожалению, в настоящее время неприменимо в отношении лиц, осуществляющих надзор за сохранностью ценностей, их учет, контроль за деятельностью материально ответственных лиц (бухгалтеры, сотрудники контрольных служб). При этом в деятельности бухгалтерии наиболее отчетливо проявляются функции обеспечения сохранности собственности. Это подразделение стоит у истоков формирования основных показателей деятельности организации, непосредственно участвует в решении вопросов, связанных с управлением имуществом, поэтому на него (в лице главного или старшего бухгалтера) возложен контроль за сохранностью материальных и денежных средств на всех стадиях их движения в процессе хозяйственного использования. Бухгалтерия, например, контролирует организацию приемки и отпуска готовой продукции и других видов товарно-материальных ценностей, принимает ме-

ры к предупреждению недостач, растрат и хищения, незаконного расходования материальных и денежных ресурсов, оформляет материалы по фактам недостачи хищений. Для признания правильным увольнения указанных категорий работников в связи с утратой доверия необходимо внести в п. 2 ст. 47 ТК соответствующее дополнение, которое касалось бы и работников, осуществляющих бухгалтерский учет, производящих надзор за сохранностью ценностей, их учет, контроль за деятельностью материально ответственных лиц. Такая мера, несомненно, способствовала бы повышению ответственности лиц, производящих надзор и контроль за сохранностью объектов собственности. Часто именно в такой «связке» – бухгалтер – материально-ответственное лицо – совершаются хищения.

В Трудовом кодексе и Уголовном кодексе используется понятие «близкие родственники». Так, согласно ст. 27 ТК запрещается совместная работа в одной и той же государственной организации (обособленном подразделении) на должности руководителя (его заместителей), главного бухгалтера (его заместителей) и кассира лиц, состоящих между собой в близком родстве или свойстве (родители, дети, усыновители (удочерители), усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки, супруги и такие же родственники супруга (супруги)), если их работа связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Предусмотренный выше запрет может устанавливаться и в негосударственных организациях по решению собственника. Обратим внимание на некорректность определения понятия «близкие родственники» в силу включения в его круг супругов. Аналогичное замечание касается и УК. Полагаем, что совместная между близкими родственниками подчиненная или подконтрольная деятельность недопустима по более широкому кругу работ, в частности имеющих коррупциогенный потенциал. Недопустимо назначать в качестве уголовного наказания в виде исправительных работ на те, которые также несут угрозу совершения коррупционного правонарушения.

Декрет Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 г. № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» [3] признает увольнение по п. 2 ст. 47 ТК как дискредитирующее обстоятельство. При этом согласно Декрету до увольнения работника по дискредитирующим обстоятельствам наниматель обязан провести проверку допущенных им нарушений, результаты которой оформить актом (служебной запиской), а также затребовать письменное объяснение работника. При этом указанные акты (служебные записки) и объяснения подлежат хранению в организации не менее пяти лет. Отметим, что грубое нарушение должностных обязанностей относится к основаниям, признаваемым дискредитирующими обстоятельствами увольнения. Увольнение по указанному основанию влечет в дальнейшем, например, необходимость согласования назначения на руководящую должность (в том числе в коммерческой организации) с местными исполнительными и распорядительными органами (п. 9 Декрета № 5).

Согласно ст. 33 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4] гражданин не может быть принят на государственную службу, в частности, в случаях лишения его судом права занимать государственную должность в течение определенного времени; близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья, сестры, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с государственным служащим, если их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; представления заведомо недостоверных сведений, необходимых для занятия государственной должности; непредставления декларации о доходах и имуществе или умышленного внесения в декларацию о доходах и имуществе неполных либо недостоверных сведений; увольнения государственного служащего за систематическое неисполнение служебных обязанностей без уважительных причин, появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также за распитие спиртных напитков, потребление наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических средств на рабочем месте и в рабочее время до истечения двух лет со дня увольнения за такие действия; наличия судимости; совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против интересов службы либо тяжкого или особо тяжкого преступления, сопряженного с использованием должностным лицом своих служебных полномочий; в иных случаях, установленных законодательными актами.

Полезен опыт Российской Федерации в части возможности расторжения служебного контракта с гражданским служащим. Согласно ст. 59.1 Закона «О государственной службе Российской Федерации» за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции названным Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [5] и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Статья 59.2 Закона «О государственной службе Российской Федерации» посвящена увольнению в связи с утратой доверия. Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на терри-

тории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

б) нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

В соответствии со ст. 59.3 Закона взыскания, предусмотренные ст. 59.1 и 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, – и на основании рекомендации указанной комиссии. При применении взысканий учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Указанные взыскания применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения. Взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов. В акте о применении к гражданскому служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается статья 59.1 или 59.2 Федерального закона. Копия акта о применении к гражданскому служащему взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в применении к гражданскому служащему такого взыскания с указанием мотивов вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Если в течение одного года со дня применения взыскания гражданский служащий не был подвергнут дисциплинарному взысканию, предусмотренному п. 1, 2 или 3 ч. 1 ст. 57 настоящего Федерального закона, или взысканию, предусмотренному п. 1, 2 или 3 ст. 59.1 Федерального закона, он считается не имеющим взыскания.

Еще на несколько аспектов обратим внимание. В соответствии со ст. 51 УК Республики Беларусь допускается лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью: оно может быть назначено судом в зависимости от характера и тяжести совершенного преступления на срок от одного года до пяти лет. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве дополнительного наказания может назначаться судом и в случае, когда этот вид наказания не предусмотрен в статье Особенной части УК, если, исходя из характера совершенного лицом преступления, связанного с занимаемой должностью или с занятием определенной деятельностью, суд признает невозможным сохранение за ним права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью. Такой подход можно только поддержать. Однако вызывают возражения положения части четвертой этой статьи, согласно которой лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью не может назначаться в качестве дополнительного наказания к общественным работам и штрафу. Считаем необходимым такое ограничение исключить, оставив решение данного вопроса на усмотрение суда. При назначении наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве основного наказания, дополнительного наказания к исправительным работам, ограничению по военной службе, ограничению свободы без направления в исправительное учреждение открытого типа, при отсрочке исполнения наказания и условном неприменении наказания, если исполнение дополнительного наказания не отсрочено, срок исполнения наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью исчисляется со дня вступления приговора суда в законную силу. При назначении этого наказания в качестве дополнительного к аресту, ограничению свободы с направлением в исправительное учреждение открытого типа или лишению свободы оно распространяется на все время отбывания осужденным основного наказания и сверх того – на срок, установленный приговором.

Декретом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 г. № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» в качестве дискредитирующих обстоятельств определен ряд оснований для прекращения трудового договора. Например, нарушение работником, являющимся государственным должностным лицом, письменного обязательства по соблюдению ограничений, предусмотренных законодательством о борьбе с коррупцией; несоблюдение ограничений, связанных с государственной службой; разглашение государственным служащим сведений, составляющих государственные секреты; грубое нарушение государственным

служащим должностных обязанностей; совершение проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе; лишение судом государственного служащего права занимать государственную должность в течение определенного времени; представление государственным служащим заведомо недостоверных сведений, необходимых для занятия государственной должности; непредставление государственным служащим декларации о доходах и имуществе или умышленное внесение в декларацию о доходах и имуществе неполных либо недостоверных сведений и др. При этом согласно п. 8 Декрета не допускается назначение на должности, включенные в кадровые реестры Главы государства Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома, райисполкомов, горисполкомов (городов областного подчинения), местных администраций районов в городах, лиц, уволенных по дискредитирующим обстоятельствам, в течение пяти лет после такого увольнения, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Назначение лиц, уволенных по дискредитирующим обстоятельствам, на руководящие должности в организации государственной и частной форм собственности в течение пяти лет после такого увольнения, кроме предусмотренных в п. 8 Декрета, осуществляется при условии согласования этого назначения с председателем районного, городского (города областного подчинения) исполкома, главой администрации района г. Минска (города областного подчинения) (далее – председатель исполкома), на территории которого расположена данная организация либо ее соответствующее структурное подразделение, в порядке, предусмотренном Советом Министров Республики Беларусь. Для целей настоящего Декрета под руководящей должностью понимается должность руководителя либо заместителя руководителя организации, иного работника, осуществляющего организационно-распорядительные (руководящие, организующие, направляющие, координирующие и контролирующие) функции применительно к организации, ее структурным подразделениям, работникам и направлениям деятельности. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2015 г. № 68 утверждено Положение о порядке согласования назначения лиц, уволенных по дискредитирующим обстоятельствам, на руководящие должности [6].

Согласно Положению для согласования назначения лица, уволенного по дискредитирующим обстоятельствам, на руководящую должность организация представляет председателю исполкома письменное мотивированное ходатайство организации по установленной постановлением форме; характеристики лица, уволенного по дискредитирующим обстоятельствам, претендующего на занятие руководящей должности, с предыдущих мест работы за последние пять лет. Помимо характеристик к ходатайству по инициативе подписавшего его руководителя организации могут быть приложены иные документы, подтверждающие необходимость назначения лица на руководящую должность или содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для принятия решения о согласовании. Ходатайство должно содержать данные о лице, уволенном по дискредитирующим обстоятельствам, претендующем на занятие руководящей должности, обоснование необходимости назначения его на эту должность, а также сведения о его работе в прошлом, которые отражаются на основании записей трудовой книжки, иных документов о работе (службе) (п. 4). Характеристика лица, уволенного по дискредитирующим обстоятельствам, претендующего на занятие руководящей должности, с предыдущих мест работы должна содержать информацию о его деловых и личностных качествах, организаторских способностях, результатах работы, причинах прекращения (расторжения) трудового договора (контракта), привлечения к дисциплинарной, материальной ответственности. Характеристика подписывается руководителем организации, в которой работал работник, с указанием даты и заверяется печатью организации.

Положением предусмотрено, что отказ председателя исполкома в согласовании назначения лица, уволенного по дискредитирующим обстоятельствам, на руководящую должность в трехмесячный срок со дня отказа может быть обжалован организацией, ходатайствовавшей о согласовании такого назначения, либо лицом, уволенным по дискредитирующим обстоятельствам, претендовавшим на занятие руководящей должности, в Администрацию Президента Республики Беларусь (п. 8).

Таким образом, действующее законодательство в определенной мере способствует укреплению законности, противодействию совершению коррупционных правонарушений. Однако бреши в законодательстве и на практике остаются, что побуждает необходимость поиска новых подходов к решению существующих проблем.

#### *Список использованных источников*

1. О государственной службе [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 14 июля 2003 г. № 204-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
2. О борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015 г. № 305-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
3. Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций [Электронный ресурс] : Декрет Президента Респ. Беларусь, 15 дек. 2014 г. № 5 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон, 27 июля 2004 г., № 79-ФЗ // КонсультантПлюс-онлайн. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/). – Дата доступа: 23.11.2016.
5. О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : Федеральный закон, 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // КонсультантПлюс-онлайн. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82959/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/). – Дата доступа: 03.07.2016.
6. Об утверждении Положения о порядке согласования назначения лиц, уволенных по дискредитирующим обстоятельствам, на руководящие должности [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Бела-

русъ, 2 февр. 2015 г., № 68 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.