

Источник получения информации – аналитическая правовая система «Бизнес-инфо»

КОММЕНТАРИЙ

к **Закону** Республики Беларусь от 15.07.2015 № 305-З «О **борьбе с коррупцией**». Совершенствование правового регулирования

Коррупция - серьезная социальная проблема, которая негативно влияет на экономическое развитие, причиняет вред авторитету государственной власти и подрывает доверие к ней. Поэтому в Республике Беларусь ведется широкомасштабная работа по противодействию **коррупционным** проявлениям, которая постоянно совершенствуется.

Вместе с тем в связи с изменением общественных и экономических отношений возникают и новые коррупционные риски. Это вызывает необходимость изменения антикоррупционного законодательства.



Справочно

Количество выявленных коррупционных преступлений за последние годы не превышает 2-3 % от общего числа зарегистрированных преступлений. По данным социологических исследований, за последние 7 лет количество граждан, обеспокоенных распространением коррупции в республике, снизилось. Вместе с тем, как показал опрос населения в 2013 год, борьба с коррупцией, взяточничеством, по мнению граждан, входит в пятерку наиболее актуальных и важных социальных проблем нашей страны.

Закон Республики Беларусь от 15.07.2015 № 305-З «О борьбе с коррупцией» (далее - Закон) разработан в целях принятия дополнительных мер по снижению мотивации должностных лиц к коррупционному поведению, повышения осознания неотвратимости наказания за коррупционные преступления, а также максимального вовлечения общественности в выявление фактов коррупции и информирования об этом правоохранительных органов.

Закон направлен на совершенствование правового регулирования в сфере борьбы с коррупцией с целью повышения эффективности противодействия данным негативным проявлениям.

В частности, в Законе реализованы предложения:

- о законодательном установлении запрета на **повторный прием** на государственную службу лиц, которые ранее были уволены со службы по дискредитирующим обстоятельствам;
- **совершенствовании порядка декларирования доходов** и имущества отдельных категорий государственных должностных лиц для максимально полного установления их реального имущественного положения;
- корректировке законодательства в целях персонификации ответственности за возможные негативные последствия, наступившие в результате осуществления процедур **государственных закупок**;
- введении механизма обращения в доход государства **незаконного обогащения**, полученного государственным должностным лицом.

Закон (вступает в силу с 24 января 2016 г.) признает утратившим силу Закон Республики Беларусь от 20.07.2006 № 165-З «О борьбе с коррупцией», а также вносит

изменения и дополнения в Уголовный кодекс Республики Беларусь (далее - УК), Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее - УПК), Гражданский кодекс Республики Беларусь, Трудовой кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее - КоАП) и иные законодательные акты в целях однозначного и системного регулирования вопросов противодействия коррупции.



Обратите внимание!

Новелла Закона - установление **возможности изъятия** у государственных должностных лиц, занимающих ответственное положение, имущества, стоимость которого превышает доход, полученный из законных источников. В частности, совершенствуются ограничения, устанавливаемые для государственных должностных и приравненных к ним лиц, порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов; устанавливаются особенности назначения и выплаты пенсии, ежемесячного денежного содержания при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против интересов службы или сопряженного с использованием должностным лицом своих служебных полномочий.

В Законе реализовано комплексное правовое регулирование декларирования доходов и имущества, закрепляются правовые основы осуществления общественного контроля в сфере борьбы с коррупцией, в качестве одного из последствий привлечения к уголовной ответственности за коррупционные преступления установлена возможность лишения государственных должностных лиц права на пенсионное обеспечение в соответствии с Законом Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь», уточнена редакция ст.429 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности» УК.

Изменения в понятийном аппарате

Так, введено понятие «государственные должностные лица, занимающие ответственное положение». Перечень таких лиц определяется с учетом того, что именно эти лица принимают стратегические решения в экономической и политической сферах деятельности, выполняют наиболее значимые функции государственного управления, уголовного преследования и осуществления правосудия, имеют значительные полномочия по распоряжению государственным имуществом и денежными средствами организаций.

Кроме того, ст.1 Закона вводятся, в частности, понятия:

- государственные должностные лица;
- руководящая должность;
- лица, поступившие на государственную службу путем избрания;
- совместное проживание и ведение общего хозяйства.



Справочно

К государственным должностным лицам относятся:

- Президент Республики Беларусь, депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, руководители местных Советов депутатов и их заместители, а также депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, иные государственные служащие, на которых распространяется действие законодательства о государственной службе;
- сотрудники Следственного комитета Республики Беларусь, имеющие специальные звания;
- сотрудники Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь;
- лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие должности, в том числе воинские, в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь, органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь и относящиеся в соответствии с законодательными актами к должностным лицам;
- лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей в государственных организациях и организациях, в уставных фондах которых 50 % и более долей (акций) находятся в собственности государства и (или) его административно-территориальных единиц.

С учетом международных правовых актов, в частности, Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003, дополнено понятие коррупции, которое распространено на действия, совершенные в интересах юридических лиц, в том числе иностранных.



Обратите внимание!

Дополнен перечень мер по борьбе с коррупцией, предусмотренный ст.5 Закона.

Общественный контроль

Практика показывает, что одна из важных профилактических антикоррупционных мер - это осуществление общественного контроля. Поэтому общественный контроль вводится Законом в систему мер по борьбе с коррупцией. В частности, предусматривается участие граждан, институтов гражданского общества в управлении делами государства путем системной работы или отдельных наблюдений в установленном законодательством порядке за деятельностью государственных органов, иных организаций, их должностных лиц по соблюдению ими законодательства о борьбе с коррупцией.

Формы участия граждан и общественных объединений в осуществлении контроля в сфере борьбы с коррупцией предусмотрены в ст.46 Закона.

Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией

Установлены принципы и система мер борьбы с коррупцией, определены государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, их специальные подразделения, а также государственные органы и иные организации, участвующие в борьбе с коррупцией.

Определено, что борьбу с коррупцией осуществляют органы прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности. Следственный комитет Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь и его органы, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и таможни, Государственный пограничный комитет Республики Беларусь и иные органы пограничной службы Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь и его инспекции, Министерство финансов Республики Беларусь и его территориальные органы, Национальный банк Республики Беларусь, другие банки и небанковские кредитно-финансовые организации, а также другие государственные органы и иные организации участвуют в борьбе с коррупцией в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством.

Перечень коррупционных правонарушений

Закон содержит нормативные положения, предусматривающие меры по предупреждению коррупции, устранению последствий коррупционных правонарушений, устанавливает перечень коррупционных правонарушений, а также контроль и надзор за деятельностью по борьбе с коррупцией.

В частности, перечень коррупционных правонарушений, закрепленных в ст.37 Закона, дополнен правонарушением, предусмотренным ст.10.5 КоАП (мелкое хищение путем злоупотребления служебными полномочиями).

Порядок декларирования доходов и имущества государственных должностных лиц

Одна из мер, направленных на профилактику коррупции, - осуществление государством контроля за финансовым и имущественным положением государственных должностных лиц. В этой связи Закон предусматривает совершенствование порядка декларирования доходов и имущества государственных должностных лиц, занимающих ответственное положение, назначаемых на должности путем избрания, а также входящих в кадровые реестры Главы государства и Совета Министров Республики Беларусь. Для этого в Закон вводится глава 4 «Декларирование доходов и имущества».

Лица названных категорий, а также **их близкие родственники**, помимо декларирования имущества, являющегося их собственностью, обязаны декларировать объекты недвижимости, произведения искусства, драгоценные металлы и драгоценные камни, изделия из них, транспортные средства, если они находились в фактическом владении, пользовании этих лиц на возмездной или безвозмездной основе 183 дня и более в течение декларируемого периода. Данная мера направлена на предотвращение завуалированных фактов подкупа должностных лиц путем предоставления им или их близким материальных ценностей якобы просто в пользование.

Если имущество получено должностными лицами безвозмездно, в наследство либо по сделкам, не предполагающим проведение расчетов, стоимость такого имущества в декларации о доходах и имуществе (далее - декларация) не указывается.

При необходимости (не чаще одного раза в год) налоговые органы могут истребовать декларации от совершеннолетних близких родственников должностных лиц,

занимающих ответственное положение, **которые с ними не проживают и (или) не ведут общее хозяйство.**

Данные должностные лица обязаны декларировать сведения об организациях, учредителями или участниками которых являются они сами либо их родственники; о займах, полученных и не возвращенных на дату представления декларации.

Кроме того, Закон определил необходимость декларирования вышеназванными должностными лицами и их близкими родственниками денежных средств, **хранящихся не в банках.**

Законом вводится требование, согласно которому лица, обязанные представлять декларации, должны декларировать и денежные средства в сумме, превышающей 2 000 базовых величин, за исключением денежных средств, размещенных на счетах и (или) во вкладах (депозитах) в банках Республики Беларусь. Это позволит отслеживать реальный рост доходов должностных лиц и облегчит выявление незаконных доходов.

Касаясь вопроса декларирования доходов, необходимо отметить, что согласно ст.39 Закона не указываются в декларации суммы вознаграждений и другие выплаты физическим лицам, способствующим выявлению коррупции.

Для уменьшения затрат государственных ресурсов при осуществлении финансового и имущественного контроля за доходами должностных лиц **сокращен перечень военнослужащих органов пограничной службы**, обязанных ежегодно декларировать доходы, за счет исключения из него тех, кто не выполняет обязанности по пропуску лиц, товаров и транспортных средств через Государственную границу Республики Беларусь и ее непосредственной охране. Эти военнослужащие не принимают решений, сопряженных с коррупционными рисками.

Реализация данной нормы позволит в два раза сократить число подающих декларации военнослужащих органов пограничной службы.

Закон оптимизировал **механизм привлечения к ответственности за незначительные нарушения, допущенные при составлении декларации.**

Так, в ст.34 Закона перечислены случаи, когда меры ответственности за нарушение законодательства о декларировании доходов и имущества **не применяются.** Это касается выявленных налоговыми органами фактах неуказания незначительных доходов, полученных не по месту основной работы, указания неточных сведений, например о дате приобретения, отчуждения имущества, площади капитальных строений, стоимости имущества, размере доходов, если такие расхождения не превышают 10 % от фактических данных.

Ограничения при приеме на государственную службу

Еще одна новация Закона - изменения, направленные на ограничение трудоустройства государственных должностных лиц, работников, ранее совершивших противоправные деяния, не совместимые со статусом государственного служащего, в том числе и коррупционного характера.

Закон устанавливает **запрет** на прием на государственную службу лиц, совершивших тяжкое или особо тяжкое преступление против интересов службы либо сопряженное с использованием должностным лицом своих служебных полномочий (часть четвертая ст.22 Закона). Запрет не зависит от факта погашения судимости, то есть носит **бессрочный характер.**

В перечень преступлений указанной категории включены не только коррупционные составы, но и преступления, совершение которых с учетом морально этических стандартов должно быть основанием к отказу в повторном приеме на государственную службу.

К их числу, в частности, отнесены разжигание расовой, национальной, религиозной вражды, создание преступной организации либо участие в ней, хищение огнестрельного оружия, боеприпасов или взрывчатых веществ, незаконный оборот наркотиков, незаконное изготовление, приобретение или сбыт средств для негласного получения информации.

Закон предусматривает норму, влекущую временное, **до истечения 5 лет** со дня увольнения по дискредитирующим основаниям, ограничение в приеме на руководящие должности, включенные в кадровые реестры Главы государства и Совета Министров Республики Беларусь, областных, Минского городского исполнительных комитетов, районных (городских) исполнительных комитетов, местных администраций районов в городах (часть первая ст.22 Закона).

Понятия «руководящий работник», «дискредитирующие обстоятельства увольнения» для целей Закона используются в значениях, определенных Декретом Президента Республики Беларусь от 15.12.2014 № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций».



Справочно

Определение пятилетнего срока обусловлено тем, что это предельный срок уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Ограничения по совместной службе

В Законе предусмотрены нормы, связанные с повышением исполнительской дисциплины. В частности, редакционные изменения ст.18 Закона, устанавливающей ограничение по совместной службе, распространяют эти ограничения на должность **заместителя руководителя** государственной организации (обособленного подразделения) и уточняют перечень близких родственников и свойственников, которым запрещается совместная работа (служба).

Понятия «совместная работа», «непосредственная подчиненность», «непосредственная подконтрольность» включены в акты трудового законодательства, законодательства о государственной службе, по которым уже наработана практика их применения.

Для обеспечения системности правового регулирования формулировка, содержащаяся в указанных актах, была дословно перенесена и в Закон, так как этого требует специфика создания нормативных правовых актов.

Лишение права на пенсионное обеспечение

В целях расширения правовых последствий привлечения к уголовной ответственности за коррупционные преступления установлена возможность лишения

государственных должностных лиц права на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством о государственной службе и предоставления им пенсии только по возрасту.

Такие последствия будут иметь место в случае совершения в период прохождения государственной службы **тяжких или особо тяжких** преступлений против интересов службы либо сопряженных с использованием должностным лицом своих служебных полномочий.

Ограничение права на пенсионное обеспечение будет распространяться и на лиц, занимающих должности в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях, военизированных организациях Республики Беларусь. При исчислении пенсии по выслуге лет будет учитываться оклад по воинскому специальному званию «рядовой».

Усиление ответственности за нарушение законодательства о государственных закупках

Нововведение Закона - нормы, позволяющие персонифицировать ответственность за нарушение законодательства о государственных закупках.

Согласно статистическим сведениям, в Республике Беларусь в 2014 году проведено 444 000 процедур государственных закупок, по результатам которых были заключены договоры на сумму 43,9 трлн руб., что составляет фактически третью часть расходной части республиканского бюджета.

В этой связи актуально сохранение административной ответственности за нарушение законодательства о закупках независимо от наступивших последствий.

Наряду с этим предусматривается индивидуальная ответственность с учетом повторности нарушения или наступивших негативных последствий. Для реализации этих подходов ст.11.16 КоАП дополнена частью пятой, предусматривающей повышенную ответственность за нарушение законодательства о государственных закупках, совершенное **повторно и повлекшее дополнительное расходование бюджетных средств** либо снижение количественных и качественных характеристик поставляемых работ, товаров или услуг.

Расширен субъектный состав лиц, которые могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение в сфере государственных закупок. Помимо должностных лиц и индивидуальных предпринимателей к ним также отнесены члены комиссий, созданных для проведения процедур государственных закупок, во избежание ухода их от ответственности посредством принятий ими коллективных решений.

Безвозмездное изъятие имущества

Новеллой Закона стало установление гражданско-правового механизма **безвозмездного изъятия по решению суда** имущества, в отношении которого **не предоставлено доказательств его приобретения на законные доходы**.

Закон предусматривает, что критерием неосновательного обогащения коррупционеров служит **явное несоответствие** реальной стоимости имеющегося имущества и денежных средств к уровню легальных доходов. Под явным превышением

стоимости имущества и иных расходов над доходами, полученными из законных источников, понимается превышение, составляющее не менее 25 % от доходов, полученных из законных источников.

В этом случае должностному лицу будет предоставлено **право добровольно передать** в доход государства имущество на сумму, явно превышающую подтвержденный доход, или выплатить его стоимость из суммы расходов, явно превышающую сумму доходов. В случае отказа добровольно совершить указанные действия прокурор вправе обратиться с иском в суд.

Такой механизм изъятия имущества может быть применен лишь в отношении **государственных должностных** лиц, на которых распространяется особый порядок декларирования доходов и имущества, установленный Законом. Это лица, занимающие ответственное положение, а также поступившие на государственную службу путем избрания.

Презумпция невиновности - это основополагающий принцип уголовного и административного процесса. В гражданском же праве действует презумпция вины должника, что благоприятствует применению институтов и норм гражданского права в целях борьбы с коррупцией.

В рамках гражданского судопроизводства коррумпированным должностным лицам в случае предъявления им исков об изъятии материальных благ противоправного происхождения придется **самим доказывать легальность** их происхождения в отличие от уголовного и административного процесса.

Механизм изъятия незаконного обогащения будет использоваться лишь в случаях отсутствия оснований для проведения проверки в порядке, предусмотренном УПК, отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения производства по делу.

Общеизвестно, что коррупционные деяния в силу процессуальных трудностей либо пробелов, издержек уголовного закона бывают объективно недоказуемыми.

В оперативно-следственной практике нередки случаи, когда правоохранительные органы имеют все основания полагать, что конкретные лица совершили противоправные деяния, однако недостаточно данных для предъявления им обвинений.

Механизм взыскания в порядке гражданского судопроизводства независимо от расследования уголовного дела позволит более оперативно воздействовать на коррумпированных чиновников, оказывать превентивную роль, заставляя опасаться за незаконно нажитое имущество и удерживая их от коррупционных соблазнов.

Наряду с этим в целях обеспечения всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств коррупционных и иных преступлений в ходе предварительного следствия Законом предусматривается дополнение УПК нормой об обязательности производства предварительного следствия в случаях, если основания для применения амнистии или факт истечения срока давности привлечения к уголовной ответственности установлены на стадии доследственной проверки.

Разрешение на работу по внешнему совместительству

Статья 17 Закона отменяет предусмотренный частью первой ст.17 Закона Республики Беларусь от 20.07.2006 № 165-З «О борьбе с коррупцией» запрет для государственных должностных лиц на работу по внешнему совместительству, за исключением государственных служащих, военнослужащих и служащих

военизированных организаций, руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров государственных и иных организаций, в уставном фонде которых доля государственной собственности составляет не менее 50 %.

Исключение возможности дополнительного заработка путем осуществления работы по совместительству или по договорам подряда в свободное от основной работы время препятствует реализации законных интересов работников низового управленческого звена (начальники цехов, участков, отделов, бюро, мастера, прорабы и пр.), в том числе негосударственных организаций с преобладающей долей государственной собственности.

После снятия запрета на работу на условиях внешнего совместительства прогнозируются повышение трудовой мобильности населения, рост доходов граждан, устранение фактора, снижающего престиж работы в государственных организациях.

Таким образом, по мнению автора, нормы Закона окажут существенное влияние на профилактику коррупционных правонарушений, снизят риски совершения подобных преступлений, будут способствовать защите экономических интересов общества и государства, а также предоставят дополнительные возможности правоохранительным органам пресекать коррупционные правонарушения.