

**ПРЕВЕНТИВНЫЙ АСПЕКТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ.
НОВЕЛЛЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННЫЕ
НА МИНИМИЗАЦИЮ КОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ**

*Лапковский Е.А. – начальник отдела по борьбе с коррупцией
и организованной преступностью прокуратуры Витебской области*

В соответствии с действующим законодательством именно прокуратура является государственным органом, ответственным за организацию борьбы с коррупцией. Одной из составляющих борьбы с коррупцией является её профилактика, предупреждение.

Без сомнения возбуждение прокурорами уголовных дел, привлечение виновных к уголовной ответственности, поддержание государственного обвинения в суде, освещение в прессе приговоров, постановленных в отношении лиц, совершивших коррупционные преступления, – это тоже профилактика. Вместе с тем, в какой-то степени, - это «битьё по хвостам», реагирование на уже свершившийся факт преступления Закона.

Не меньшую, а, по сути, большую значимость имеет деятельность, направленная на предупреждение, недопущение проявлений коррупции. На это органы прокуратуры и ориентированы Главой государственного прокуратуры, а также Генеральным прокурором Республики Беларусь.

Анализ показывает, что, в принципе, в той или иной степени, всё антикоррупционное законодательство направлено на профилактику коррупционных проявлений. Однако необходимо отметить ряд моментов имеющих важное значение для рассматриваемого вопроса.

Если кратко обратиться к истории национального, суверенного законодательства, обращает на себя внимание всёвозрастающее внимание законодателя к регулированию вопросов профилактики коррупции.

Так, в законе от 15.06.1993 «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией», помещавшемся на 1 странице формата А4, содержалось 3 статьи: о запрете на занятие предпринимательской деятельностью, о запрете на получение незаконных вознаграждений за выполнение своих служебных обязанностей, о декларировании имущества. В Законе 1997 года «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией» было уже 15 статей. В действующем – «О борьбе с коррупцией» от 2006 года - 31 статья.

Но не количество норм, а их суть определяет их содержание. Анализ свидетельствует о всё большей детализации в каждом новом нормативном акте вопросов профилактики коррупции.

Кроме того, в Законе 2014 года «Об основах деятельности по профилактике правонарушений профилактики» впервые появился ряд статей, посвященных противодействию коррупционным правонарушениям, а также правонарушениям, создающим условия для коррупции (ст.ст. 11 и 13).

В национальном законодательстве закрепляются и международные обязательства, взятые на себя республикой путем подписания соответствующих конвенций. Ряд новых позиций, вносимых в отечественное законодательство, носят кардинально новаторский характер и не имеют аналогов у наших соседей.

Ярким свидетельством тому, – Закон «О борьбе с коррупцией», вступающий в силу в январе 2016 года, то есть через месяц с небольшим (в нем, кстати, уже 50 статей).

Положения закона проработаны прокуратурой совместно с заинтересованными государственными органами, с освещением в средствах массовой информации и изучением мнения граждан республики в ходе общественного обсуждения.

В этой связи не могу не отметить и ВГУ, и ректора Егорова Алексея Владимировича, и руководство юрфака за активное участие в обсуждении в то время еще проекта данного Закона в рамках заседания Общественного совета при прокуратуре Витебской области по

контролю за деятельностью правоохранительных и иных государственных органов и противодействию коррупции, проведенного на базе ВГУ. Внесенные вами предложения прокурором области были направлены в Генеральную прокуратуру и частично, как вы знаете, нашли отражение в конечном варианте закона.

Следует отметить, что Закон в значительной степени сохраняет преемственность с действующим Законом «О борьбе с коррупцией». Нормы этого Закона, применяясь более 8 лет, в целом доказали свою эффективность. Так, органами прокуратуры и иными правоохранительными органами наработана четкая и разносторонняя практика привлечения к дисциплинарной, материальной, административной и уголовной ответственности должностных лиц, совершивших правонарушения, создающие условия для коррупции, и коррупционные правонарушения.

В деятельности государственных органов и организаций реализованы положения о контроле за доходами должностных лиц, соблюдением возложенных на них ограничений. Данные нормы в настоящее время реально способствуют предупреждению коррупции.

Не вдаваясь в цифры, упомяну лишь, что, к примеру, только прокурорами Витебщины в текущем году проведено более 100 проверок соблюдения антикоррупционного законодательства. По их результатам внесено более 400 актов прокурорского надзора (это и представления, и предписания, и протесты), более 200 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, более 50 – к административной, еще 150 – официально предупреждены о недопустимости нарушений законодательства о борьбе с коррупцией.

Вместе с тем, назрела необходимость дальнейшего усиления профилактической составляющей в деятельности государственных органов и иных организаций.

В частности, Закон содержит основания отказа в назначении на должности руководящих работников, приеме на государственную службу, лиц, совершивших преступления, а также уволенных по дискредитирующим основаниям.

Глава государства поставил задачу обеспечить чистоту управленческого аппарата, на руководящие должности в государственные органы и иные организации назначать лиц, которые не скомпрометировали себя совершением коррупционных преступлений или иных дискредитирующих действий.

Следует отметить, что в действующем законодательстве не содержится безусловных оснований отказа в приеме на работу на руководящие должности, кроме государственных должностей. Но даже и на государственную службу могут быть приняты лица, ранее привле-

кавшиеся к уголовной ответственности, у которых судимость снята или погашена.

Такое положение создает условия для совершения коррупционных и иных правонарушений. Имеются факты повторного совершения коррупционных и экономических преступлений лицами, ранее судимыми за аналогичные деяния, которые были после отбытия наказания назначены на руководящие должности в государственные организации и хозяйственные общества с долей государственной собственности.

В этой связи Законом предусмотрен запрет на прием на государственную службу лиц, совершивших тяжкие или особо тяжкие преступления против интересов службы либо сопряженные с использованием должностным лицом своих служебных полномочий. Этот запрет не имеет срока действия и полностью исключает прием на государственную службу лиц, совершивших деяния указанной категории.

Определен порядок назначения на руководящие должности лиц, уволенных по дискредитирующим обстоятельствам, в течение 5 лет после такого увольнения по согласованию с местными исполнительно-распорядительными органами.

Это предельный срок уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Поэтому и увольнение по дискредитирующим основаниям также не является бессрочным основанием для отказа в приеме на работу на руководящие должности.

Закон предусматривает ограничение права совершивших преступления должностных лиц на пенсионное обеспечение.

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

Отмечу, что это, по сути, все коррупционные преступления, которые относятся к категории тяжких и особо тяжких, и, кроме того, ряд иных деяний (например, создание преступной организации, торговля людьми, незаконный оборот наркотических средств и иные).

Поскольку государственные служащие и военнослужащие имеют разный правовой статус и для них установлены различные условия и нормы пенсионного обеспечения, законом предусмотрен различный механизм ограничения права на пенсионное обеспечение в случаях совершения преступлений названной категории:

– для гражданских государственных служащих – лишение права на пенсионное обеспечение в соответствии с Законом «О государственной службе в Республике Беларусь» и назначение пенсии только по возрасту;

– для военнослужащих и служащих военизированных организаций – при исчислении пенсий за выслугу лет оклад по воинскому (специальному) званию учитывается по воинскому (специальному) званию «рядовой».

Принятие данной нормы, несомненно, поспособствует предупреждению совершения коррупционных и иных преступлений должностными лицами, которые являются государственными служащими, военнослужащими или проходят службу в военизированных организациях. Одним из наиболее значимых стимулов прохождения указанных видов службы является право на получение более высокого размера пенсии, чем пенсия по возрасту. В настоящее время лица, имеющие право на получение пенсии за выслугу лет, не могут быть ее лишены даже в случае установления факта совершения ими тяжких преступлений. Однако лица, совершившие подобные деяния, дискредитировали себя, госорганы, государство в целом, и, по мнению прокуратуры, не должны получать пенсию за выслугу лет.

Следующее новшество, с которым придется столкнуться на практике прокурорам при реализации полномочий по профилактике коррупционных проявлений:

Законом расширен перечень сведений о доходах и имуществе, подлежащих декларированию должностными лицами, занимающими ответственное положение.

Следует учитывать, что в большинстве случаев побудительным мотивом совершения коррупционных правонарушений является стремление получить материальную выгоду. Это требует усиления контроля за доходами и расходами, прежде всего, высокопоставленных чиновников.

Установленный Законом перечень должностных лиц, занимающих ответственное положение, соответствует аналогичной норме Уголовного кодекса. Одновременно и в Уголовном кодексе, и в Законе «О борьбе с коррупцией» к этой категории лиц будут относиться руководители органов государственной пограничной службы и их заместителей, а также иные лица, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь и кадровый реестр Совета Министров Республики Беларусь. На последнем реестре особо обращая внимание присутствующих прокуроров. Он имеет отношение практически к каждому району.

Именно должностные лица названных категорий принимают стратегические решения в экономической сферах деятельности, выполняют функции государственного управления, уголовного преследования и осуществления правосудия, имеют значительные полномочия по распоряжению государственным имуществом, активами государственных и иных организаций. Эти лица несут повышенную ответ-

ственность за совершение преступлений и к ним должны применяться более строгие меры контроля за имущественным положением.

Для должностных лиц этих категорий, их супругов и совместно проживающих близких родственников введен порядок декларирования имущества, находящегося в их фактическом пользовании.

Это объекты недвижимости, транспортные средства, а также дорогостоящие произведения искусства, драгоценные металлы и драгоценные камни, ювелирные изделия, находившиеся в их фактическом пользовании 183 и более дней в течение декларируемого периода.

Данная норма вводится для предупреждения скрытых фактов подкупа должностных лиц путем предоставления им материальных ценностей именно в пользование, без юридического оформления перехода права собственности.

Должностные лица этой категорий будут обязаны указывать пояснения об источниках и размерах доходов, за счет которых в декларируемый период приобретено или получено во владение, пользование имущество, указанное в декларации о доходах и имуществе. Это позволит ежегодно отслеживать состояние активов должностных лиц, а в случае их внезапного увеличения – обеспечить реальную возможность проверки пояснений об источниках доходов.

С этим новшеством прокуроры столкнутся уже в феврале, поскольку каждая наша проверка, вы прекрасно это знаете, не обходится без вопросов декларирования.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в Законе предусмотрены случаи, когда ответственность за нарушение законодательства о декларировании доходов и имущества не применяется в целях исключения формального подхода к рассмотрению вопроса о мерах ответственности. В частности, за незначительные ошибки при декларировании доходов и имущества, которые не оказывают существенного влияния на результаты декларирования (т.н. «принцип 10%»).

Впервые в национальное законодательство вводятся нормы, позволяющие изъять стоимость имущества и расходов должностного лица, явно превышающую доходы, полученные из законных источников.

В настоящее время вопрос о конфискации имущества может быть решен судом, только если коррумпированного чиновника «поймали за руку» и смогли доказать его виновность в совершении преступления.

Вместе с тем явное превышение расходов над доходами может само по себе свидетельствовать о коррупционном поведении должностного лица, и если он не объяснит этот факт, то должны иметься правовые основания для изъятия части его имущества или стоимости его расходов.

Позволю себе немного отойти от национального законодательства и отметить, что борьба с незаконным обогащением государствен-

ных должностных лиц в международной практике рассматривается как важнейшее условие противодействия коррупции.

При разработке указанной нормы были учтены положения Конвенции ООН «Против коррупции», которые предусматривают введение уголовной ответственности должностного лица за значительное увеличение его активов, превышающее законные доходы, которое это лицо не может объяснить.

На эту крайнюю меру (уголовная ответственность) Беларусь не пошла. При этом, в том числе учитывалось, что большинством стран, подписавших названную Конвенцию, такая ответственность до настоящего времени не установлена, а ее введение в Республике Беларусь не в полной мере будет соответствовать принципу презумпции невиновности, на чем и настаивали, кстати, большинство членов общественного совета при прокуратуре Витебской области.

Более перспективным является изъятие незаконного обогащения в рамках гражданского судопроизводства (при отсутствии признаков состава преступления), что и закреплено в новом Законе. Аналогичные подходы реализованы, кстати, и в законодательстве Российской Федерации, в частности в Федеральном законе РФ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Законом установлен механизм изъятия в порядке искового производства имущества, происхождение которого должностное лицо, занимающее ответственное положение или поступившее на государственную службу путем избрания, не может пояснить. Такой иск может быть заявлен, обращаю ваше внимание - прокурором только в случаях явного превышения расходов над доходами, которое свидетельствует о приобретении имущества в результате злоупотребления служебными полномочиями.

При этом под явным превышением стоимости имущества и расходов должностного лица над доходами, полученными из законных источников, следует понимать превышение, составляющее не менее 25 процентов от доходов, полученных из законных источников за отчетный период.

С целью исключения фактов ухода лиц от уголовного преследования предусматривается проведение проверки наличия признаков состава коррупционного или иного преступления.

Обращаю внимание прокуроров, что все подобного рода материалы будут направляться изначально именно вам для решения вопроса о наличии оснований для проведения или непроведения дальнейших проверок иными правоохранительными органами в порядке уголовно-процессуального законодательства.

Вместе с тем, полагаю необходимым отметить, что критерии данного выбора прокуроров не определены. Принимать решение придется в каждой конкретной ситуации индивидуально.

Дополню, что в случае возбуждения уголовного дела имеются все необходимые механизмы и правовые средства по установлению похищенного и незаконно добытого имущества и его изъятию. С учетом изложенного механизм изъятия незаконного обогащения будет использован лишь в случаях отсутствия оснований для возбуждения уголовного дела.

Одним из основных направлений деятельности прокуроров по профилактики фактов коррупции в настоящее время является надзор за соблюдением законодательства, регулирующего вопросы госзакупок.

Обусловлено это, как вы прекрасно понимаете, защитой экономических интересов государства, а, по сути, наших с вами интересов.

Новым Законом усилена административная ответственность за нарушение порядка проведения процедур государственных закупок.

К числу субъектов ответственности за названное правонарушение, кроме должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, также отнесены члены комиссий, созданных для проведения процедур государственных закупок. Это имеет важное значение для профилактики правонарушений в данной сфере, ранее эта категория лиц имеющих влияние на принятие незаконных решений комиссиями «ускользала» от административной ответственности.

Одним из важнейших новшеств, предусмотренных новым Законом, направленных на профилактику коррупционных проявлений является введение в систему мер по борьбе с коррупцией общественного контроля. Это участие граждан, институтов гражданского общества в управлении делами государства путем системной работы или отдельных наблюдений за деятельностью государственных органов, иных организаций, их должностных лиц по соблюдению ими законодательства о борьбе с коррупцией.

Закон предусматривает такие формы участия граждан и общественных объединений в осуществлении контроля в сфере борьбы с коррупцией, как разработка проектов и общественное обсуждение нормативных правовых актов Республики Беларусь в области борьбы с коррупцией, участие в деятельности созданных в государственных органах и организациях комиссий по противодействию коррупции, участие в работе коллегий и координационных совещаний с правом совещательного голоса.

Таким образом, новеллы отечественного законодательства не направлены исключительно на «ужесточение» ответственности за коррупционное поведение, не преследуют своей целью только «закручивание гаек».

Законом сужен круг лиц, которым запрещено работать по совместительству в других организациях.

Согласно действующему Закону «О борьбе с коррупцией» руководителям даже «низового» звена запрещено выполнять иную оплачиваемую работу, не связанную с выполнением основных трудовых обязанностей (например, начальникам отделов государственного предприятия, мастерам, старшим медсестрам и т.д.).

Итоги общественного обсуждения, в том числе в рамках Общественного совета при прокуратуре Витебской области, показали, что данная норма препятствует реализации законных интересов граждан, которые в свободное от основной работы время готовы дополнительно работать в других организациях.

Как итог – с января данное ограничение будет распространяться исключительно на руководителей госорганов, их заместителей и главных бухгалтеров, на государственных служащих и военнослужащих.

В целом, анализ отечественного законодательства, прокурорской практики свидетельствуют о перенаправлении основного акцента именно на профилактику коррупционного поведения.

При реализации норм нового Закона предупредительная функция в деятельности правоохранительных и иных государственных органов, прежде всего – органов прокуратуры, будет еще более усилена.

По сути, цель – сделать невыгодным совершение коррупционного правонарушения, на что, к примеру, направлены нормы об ограничении права на пенсионное обеспечение. Расширение сведений о доходах и имуществе, подлежащих декларированию должностными лицами, позволят сделать имущественное положение чиновников более «прозрачным». Также прокуроры получают дополнительные возможности противодействия незаконному обогащению должностных лиц.

При этом, потенциальный субъект коррупционного правонарушения должен четко понимать: что для него влечет противоправное поведение, какие негативные последствия наступят, и, главное, прийти к единственно верному выводу о невыгодности таких действий, несопоставимости полученных незаконных выгод с последствиями.

Мы не сможем полностью исключить «попадание» какого-либо должностного лица в коррупциогенноопасную ситуацию. Более того, ряд сфер, отраслей деятельности, должностей, в силу объективных моментов, в достаточно высокой степени подвержены данным рискам. Наша задача вручить таким лицам весы, разъяснить варианты, последствия и, тем самым, подтолкнуть к принятию правильного решения.

В этом и заключается превентивный, упреждающий характер прокурорского надзора за исполнением законодательства о борьбе с коррупцией.