



Г. А. Василевич

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ



Григорий Василевич

**Актуальные направления
противодействия коррупции
в Республике Беларусь
на современном этапе**

«Издательский дом “Белорусская наука”»

2018

УДК 343.352:343.85(476)
ББК 67.408(4Бел)

Василевич Г. А.

Актуальные направления противодействия коррупции в
Республике Беларусь на современном этапе / Г. А. Василевич —
«Издательский дом “Белорусская наука”», 2018

ISBN 978-985-08-2342-7

Монография посвящена актуальным направлениям противодействия коррупции в Республике Беларусь на современном этапе. Автором предлагается система мер по предотвращению и искоренению коррупции, высказывается ряд идей и предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере. Отмечается, что важнейшими составляющими мер по противодействию коррупции является совершенное законодательство, тщательный подбор кадров на коррупциогенные должности, эффективная правоприменительная практика. Рассчитана на ученых и практиков, также будет полезна субъектам, обладающим правом нормотворческой инициативы. Книга может быть использована в процессе изучения соответствующих курсов по антикоррупционной тематике.

УДК 343.352:343.85(476)

ББК 67.408(4Бел)

© Василевич Г. А., 2018

ISBN 978-985-08-2342-7

© Издательский дом “Белорусская
наука”, 2018

Содержание

Введение	6
Глава 1	9
1.1. Понятие, виды и формы коррупции	9
1.2. Уголовно-правовая политика в области противодействия коррупции	20
Конец ознакомительного фрагмента.	21

Григорий Василевич
Актуальные направления
противодействия коррупции в Республике
Беларусь на современном этапе

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF BELARUS
Department of Humanitarian Sciences and Arts



G. A. Vasilevich
IMPORTANT DIRECTIONS OF COUNTERING CORRUPTIONS THE REPUBLIC
OF BELARUS AT THE PRESENT STAGE

Minsk
“Belaruskaya navuka” 2018

Рецензенты:
доктор юридических наук, профессор И. О. Грунтов,
доктор юридических наук, профессор В. Б. Шабанов

Введение

С древних времен корысть, к сожалению, была одним из мотивов негативного поведения человека. Желание обогатиться за счет грабежа соседних государств, а также отдаленных территорий и в далеком, и не столь далеком прошлом часто выступало причиной войн. В рамках отдельных государств посягательство на чужую собственность – довольно распространенное явление. Когда речь идет о корыстных имущественных преступлениях, совершаемых насильственным путем, общество действует более консолидированно, требует наказания виновных; люди часто исполняют гражданский долг, задерживая тех, кто совершил грабеж, разбой или кражу государственного или личного имущества. Сложнее обстоит дело с правонарушениями коррупционной направленности. Данные правонарушения имеют латентный характер, их трудно выявить. Не всегда, когда о них стало известно в трудовом коллективе, об этом информируются правоохранные органы.

«Не укради» является одной из христианских заповедей. Другие религии также осуждают воровство. Однако нередко люди проявляют слабость и совершают неблагоприятные поступки, посягая на имущество, права других лиц. Изобретаются самые различные меры воздействия на уровне законодательства, суровые наказания для коррупционеров, однако это зло полностью искоренить не удается. Государство изыскивало различные способы наказания и предупреждения продажности чиновников. Известен сюжет картины нидерландского художника Герарда Давида конца XV в., описанный в «Истории» Геродота. Персидский царь Камбис велел содрать с продажного судьи кожу и обтянуть ею судейское кресло, сидя на котором, по поручению царя, стал вершить правосудие сын этого судьи. История умалчивает, помнил ли этот судья о возможных последствиях для него, если будет судить несправедливо. Картина была написана для зала судебных заседаний в ратуше Брюгге и была призвана напоминать о необходимости судить справедливо.

И в наши дни, например в Китае, еще практиковалось проведение публичного исполнения смертной казни коррупционеров с демонстрацией по телевидению. Одно несомненно, коррупция жива и проявляет себя как явление, причем не только в странах молодой демократии, но и в государствах Западной Европы, т. е. факты коррупции также распространены и в странах старой демократии. Явления такого рода в Южной Корее, Франции, Германии (дизельный скандал), США подтверждают это.

Американский конгрессмен Кен Бак написал книгу – «Осушить болото. Вашингтонская коррупция еще хуже, чем вы думали». На конкретных цифрах и фактах он раскрыл процессы лоббирования, откатов и торговли должностями в цитадели мировой демократии – Конгрессе США. В других странах мира это давно привело бы к острому кризису.

Свои примеры есть и в России, и в Беларуси: арест губернатора Сахалинской области по подозрению в многомиллионных взятках или арест (отстранение от работы) и осуждение более тридцати таможенников таможенного поста в Гродненской области, т. е. каждого третьего сотрудника этого поста; уголовный процесс над сотрудником правоохранительных органов России Захарченко, в квартире которого было обнаружено более 8 млрд российских рублей; растраты зарплатного фонда на дорогостоящие покупки, которые допустил бывший субподрядчик строительства космодрома Восточный. В наших газетах уже писали, что у одного из белорусских таможенников не самого высокого должностного уровня при обыске нашли 1 млн 800 тыс. долл. США. Где был ведомственный контроль в рамках таможенной системы? Этот подпольный долларовый миллионер не опасался даже возможного Остапа Бендера, так как хранил нажитые непомерным трудом деньги под ванной в не сдаваемой под охрану квартире. Вообще таможенная сфера одна из проблемных, ее постоянно сотрясают коррупционные скандалы. Интересно, что ни в 90-е годы прошлого столетия, ни сейчас никто из молодых специа-

листов, которые направлялись в систему таможни, не жаловался на условия работы и готовы были и в зной, и в дождь пребывать на таможенном посту; публично не сообщалось об отказах от явки по распределению. Туда направлялись лучшие выпускники.

Безусловно, имеются и другие проблемные сферы. Особенно большой экономический вред причиняется в связи со злоупотреблениями при государственных закупках. Общество много теряет от приписок.

Как сообщается в СМИ, правоохранительные органы регулярно обнаруживают случаи взяточничества. Это приводит к тому, что отдельные должностные лица рассматривают свою должность, занимая которую они могут принимать важные решения, как «кормушку». Зачем «выкладываться» на работе или дополнительно заниматься педагогической, творческой деятельностью, если, заняв должность, можно незаконно обогащаться? Такое поведение недобросовестных чиновников заставляет правоохранительные органы усиливать работу по выявлению коррупционных правонарушений. Однако факт обнаружения многотысячных и миллионных сумм в иностранной валюте у бывших должностных лиц таможни, строительных, проектных и других организаций свидетельствует, что своевременно выявляется лишь небольшая часть таких «доходов».

Коррупция разрушает государство, она разлагает не только государственный аппарат, но и граждан, для которых при безнаказанности проштрафившихся чиновников становится очевидным, что обогащаться незаконным способом можно, что это наиболее легкий путь.

Противодействие коррупции в настоящее время является задачей всех современных государств, которые желают, чтобы экономика развивалась в интересах всего общества. Это явление стало предметом особой заботы международного сообщества. В национальных государствах изыскиваются различные средства противодействия коррупции, изучается зарубежный опыт, принимаются соответствующие программы по противодействию коррупции.

Однако, не призывая посыпать голову пеплом, все же нам есть над чем работать. И эта работа должна быть активной и наступательной. Иначе факт коррумпированности все больше будет приобретать политическую окраску.

В последние годы не только за рубежом, но и в Республике Беларусь появился ряд добротных изданий как научного, так и учебного характера, нацеленных на борьбу с коррупцией. Среди таковых назовем одноименные учебные пособия «Противодействие коррупции» под общей редакцией Генерального прокурора Республики Беларусь А. В. Конюка [1] и под редакцией С. Ю. Солодовникова [2], а также книги других авторов. Тринадцать лет назад была издана монография «Коррупция», подготовленная двумя белорусскими учеными И. И. Басецким и А. В. Башаном [3]. Появилось множество публикаций в виде статей и тезисов, в том числе автора настоящей монографии.

В предлагаемой читателю книге автор сосредоточился на ключевых проблемах противодействия коррупции. Меньше, чем в ряде иных публикаций, уделено внимания уголовной ответственности за коррупционные преступления. Это обусловлено тем, что в юридической литературе недостаточно рассмотрены иные дефекты нормотворчества и правоприменения, которые способствуют совершению коррупционных правонарушений и препятствуют надлежащей организации работы, комплексному подходу к исключению из нашей действительности коррупции.

В монографии рассматриваются вопросы не только теоретического, но и практического характера. Конечно, важно уделять внимание теории вопроса, раскрывая то или иное понятие, обсуждая его, призывая к ужесточению ответственности и т. и., но еще важнее предложить конкретные пути решений тех теоретических изысканий, которые проведены. Без этого отдача от науки будет оставаться низкой. По этой причине автор в каждом разделе своего исследования предлагает направления совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

Рассчитываем, что книга будет полезна сотрудникам научных и учебных заведений, а также правоохранительных органов, всем, кто интересуется проблемами противодействия коррупции. Отметим, что позиция автора в процессе изучения существующих проблем несколько менялась. Часть идей, высказанных в период работы на государственной службе, удалось реализовать в законодательстве, некоторые из них еще ждут своего решения. В ряде случаев в силу убежденности автора в правильности собственной позиции и нерешенности поднимаемых им вопросов в законодательстве приходится неоднократно возвращаться к высказанным идеям и предложениям, акцентируя на них внимание.

В работе проводится мысль, что коррупцию можно свести к минимуму, если постоянно совершенствовать методы противодействия ей. Ограничиваться лишь наказанием коррупционеров недостаточно. Необходима системная работа всех государственных и общественных органов, граждан. При этом условии можно выйти на те «рубежи», которых достигли в сфере противодействия коррупции такие страны, как Сингапур, Гонконг, скандинавские государства.

Глава 1

Коррупция как социально-правовое явление

1.1. Понятие, виды и формы коррупции

Согласно «Толковому словарю русского языка», коррупция – это не что иное, как безнравственное поведение, проявляющееся в моральном разложении должностных лиц и политиков и выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами [4, с. 298].

Перед современными государствами со всей остротой встала задача нахождения эффективных направлений противодействия коррупции, достижения успехов в борьбе с ней. Отметим, что противодействие коррупции является в первую очередь социальной, экономической, политической (мировоззренческой) проблемой и лишь во вторую – уголовно-правовой. В юридической литературе часто сосредотачиваются на карательных мерах в данной области. Согласно уголовно-правовым аспектам, традиционно считалось, что преобладающей мерой «устрашения» преступников, как реальных, так и потенциальных, должно выступать лишение свободы. Однако оно наиболее эффективно и необходимо по отношению к лицам, совершившим тяжкие и особо тяжкие преступления против жизни и здоровья граждан – убийства, разбои, грабежи, тяжкие телесные повреждения; поставляющим и распространяющим наркотические средства; причиняющим существенный вред экономическим интересам государства.

Термин «коррупция» стал активно внедряться в законодательство стран континентальной Европы благодаря Европейской конвенции от 26 мая 1997 г. «О борьбе против коррупции среди чиновников Европейского союза и функционеров стран – участниц Европейского союза». Данная Конвенция подписана на основе Маастрихтских соглашений. Важным положением Конвенции является принцип экстерриториальности привлечения к уголовной ответственности коррупционеров, т. е. действует процессуальная возможность для этого внутри Европейского союза.

Отметим, что правительства ряда развитых стран взяли на себя миссию по предотвращению международной коррупции, что проявляется в поощрении имплементации антикоррупционных конвенций в национальную систему отдельных государств, усилении прозрачности и подотчетности в сфере международной торговли, кредитовании экспорта, принятии усилий по предупреждению отмывания денег, полученных преступным путем, исключении сокрытия налогов, движении нелегальных денежных потоков [5, с. 234–235].

В зарубежной практике существуют споры относительно того, какие деяния следует относить к коррупционным. В юридической литературе отмечается стремление определить коррупцию как «использование публичной власти в частных целях; как злоупотребление властью, повлекшее обогащение должностного лица, этой властью обладающего; как пренебрежение принципом разделения частной и профессиональной жизни» [6, с. 233]. Обозначим значительное влияние норм международного антикоррупционного права на национальное законодательство и практику. При этом выделяются две группы государств: 1) государства, признающие приоритет антикоррупционных конвенций; 2) государства, в которых указанные конвенции равны по силе закону, но последующий закон может оказывать воздействие на конвенцию [7, с. 140].

Свою лепту в определение термина «коррупция» внес и Всемирный банк, который в специальном докладе, сделанном в начале 2000-х годов «Коррупция в Польше», определил коррупцию как «использование публичного учреждения в личных целях». По мнению некоторых

ученых, данное трактование коррупции «практически лишено правовых границ» [6, с. 283]. Авторы констатируют, что в уголовно-правовом смысле к коррупции Всемирный банк отнес взяточничество (подкуп); к остальным формам коррупционных нарушений отнесены «закупка (выкуп) заказов-контрактов и иных прибыльных полномочий, а также судебные решения, уклонение от таможенных и налоговых обязательств; кража; умышленное неправомерное распоряжение бюджетными средствами и публичным имуществом; оказание протекции; фаворитизм, nepотизм (кумовство, представление мест в своем учреждении родственникам и свойственникам); торговля влиянием, финансирование выборов или финансирование отдельных политических партий взамен на получение влияния на их дела». Не соглашаясь с подобным определением коррупции, Н. А. Абузарова отмечает, что такая позиция Всемирного банка предполагает отнесение к коррупционным преступлениям всех корыстных преступлений [6, с. 234]. Однако считаем, что такой вывод не верен: речь идет именно об использовании публичных учреждений в корыстных целях, и сводить коррупцию только к взяточничеству нельзя, как и нельзя сводить коррупционные деяния только к уголовно наказуемым. Помимо уголовной ответственности может быть установлена и иная юридическая ответственность с учетом тяжести совершенного деяния.

Позиция Всемирного банка, который, касаясь коррупции в Польше, определил, что «коррупция» подвергается критике и по той причине, что в его определении нет каких-либо границ и что следование этому определению приведет к отнесению к коррупционным преступлениям всех корыстных преступлений [6, с. 233–234]. Однако в позиции Всемирного банка выражена суть данного явления. Кроме того, иные авторы в том же издании полагают, что «предусмотреть исчерпывающий перечень коррупционных деяний вряд ли возможно, поскольку разновидности коррупционной деятельности постоянно совершенствуются, меняются в зависимости от средств противодействия» [6, с. 35].

В этом отношении в Законе Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» содержится весьма объемное определение коррупции. Согласно статье 1 Закона «О борьбе с коррупцией», коррупция – это умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица, в том числе иностранного. Его суть сводится к противоправному использованию должностным лицом своего служебного положения в целях корыстной выгоды. Но обратим внимание, что более правильным было бы относить к субъектам коррупционного преступления не только должностных и приравненных к ним лиц, но и вообще физических лиц, которые участвуют в совершении коррупционных преступлений (совершают их), например, посредством дачи взятки, подкупа. Такой взгляд ближе к подходу, содержащемуся в международных документах, о чем будет сказано ниже.

Определение понятия должностного лица дано в части четвертой статьи 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК), при этом в части пятой изложено понятие должностного лица, занимающего ответственное положение. Так, под должностными лицами понимаются:

1) представители власти, т. е. депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального собрания Республики

Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, а равно государственные служащие, имеющие право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных им по службе;

2) представители общественности, т. е. лица, не находящиеся на государственной службе, но наделенные в установленном порядке полномочиями представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, по отправлению правосудия;

3) лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в учреждениях, организациях или на предприятиях (независимо от форм собственности), в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий;

4) должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов.

Закон «О борьбе с коррупцией» относит к государственным должностным лицам Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов, осуществляющих свои полномочия на профессиональной основе, а также иных государственных служащих, на которых распространяется действие законодательства о государственной службе (далее – государственные служащие); сотрудников Следственного комитета Республики Беларусь; сотрудников Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь; лиц, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающих 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 относящихся в соответствии с законодательными актами к должностным лицам (далее – военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь); заместителей руководителей местных Советов депутатов; лиц, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающих должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей в государственных организациях и организациях, в уставных фондах которых 50 и более процентов долей (акций) находится в собственности государства и (или) его административно-территориальных единиц.

Среди государственных должностных лиц закон выделяет тех, кто занимает ответственное положение. Это Президент Республики Беларусь, Председатель Палаты представителей и Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Премьер-министр Республики Беларусь и их заместители, руководители государственных органов, непосредственно подчиненных или подотчетных Президенту Республики Беларусь, Парламенту Республики Беларусь, Правительству Республики Беларусь, и их заместители, иные государственные должностные лица, должности которых включены в кадровые реестры Главы государства Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь; руководители местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов и их заместители; судьи; прокуроры областей, города Минска, прокуроры районов, районов в городах, городов, межрайонные и приравненные к ним транспортные прокуроры и их заместители; начальники следственных подразделений, органов дознания и их заместители (за исключением капитанов

морских или речных судов, командиров воздушных судов, находящихся вне пределов Республики Беларусь, и их заместителей), следователи; руководители органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь, внутренних дел, государственной безопасности, пограничной службы, таможенных, налоговых органов и их заместители.

К лицам, приравненным к государственным должностным лицам (приравненные к ним лица), отнесены члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на непрофессиональной основе, за исключением заместителей руководителей местных Советов депутатов; граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке кандидатами в Президенты Республики Беларусь, в депутаты Палаты представителей, в члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, в депутаты местных Советов депутатов; лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в негосударственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, за исключением лиц, указанных в абзаце третьем статьи 1 Закона (т. е. тех, кто непосредственно отнесен к государственным должностным лицам); лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий; представители общественности при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия.

Касаясь вопроса о лицах, которые уполномочены на совершение юридически значимых действий, обратим внимание на Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 12.11.2001 г. № 3-129/2001 «О соответствии Конституции положения пункта 3 части четвертой статьи 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь и основанной на нем практики применения понятия должностного лица по признаку совершения юридически значимых действий». В соответствии с Заключением, проверке подлежали положение пункта 3 части четвертой статьи 4 УК, согласно которому к должностным лицам отнесены лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий, а также практика применения понятия должностного лица, основанная на указанном положении.

В предложении Совета Министров, внесенном в связи с обращением Министра внутренних дел, указывается, что в УК отсутствует определение понятия должностного лица по признаку совершения им юридически значимых действий, оно нечетко разъяснено в пункте 4 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 4 июня 1993 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебными полномочиями, превышении власти или служебных полномочий, служебной халатности, должностном подлоге». В результате этого в следственной и судебной практике не обеспечивается единообразный подход к определению понятия должностного лица по указанному признаку, в частности, неоднозначно решается вопрос о том, подлежат ли уголовной ответственности преподаватели высших или средних специальных учебных заведений, принимающие экзамены либо зачеты и получающие от студентов или учащихся вознаграждения за положительную оценку их знаний.

Как уже отмечалось нами, в статье 4 УК содержится ряд определений, которые даны, как это следует из части первой указанной статьи, в целях единообразного и точного применения терминов, используемых в УК. В части четвертой данной статьи перечислены лица, которых следует относить к должностным лицам.

Конституционный Суд отметил, что при применении положения пункта 3 части четвертой статьи 4 УК должен быть обеспечен подход, обуславливающий единообразную следственную и судебную практику по квалификации совершаемых должностными лицами деяний и привлечению их к уголовной ответственности в случаях наличия в содеянном предусмотренных в УК составов преступлений. Конституционный Суд обратил внимание, что Пленум Верховного Суда в своем постановлении от 4 июня 1993 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебными полномочиями, превышении власти или служеб-

ных полномочий, служебной халатности, должностном подлоге» (с последующими изменениями и дополнениями) указал следующее: «Работники государственных, кооперативных и общественных организаций, предприятий, учреждений, которые выполняют сугубо профессиональные или технические обязанности, должностными лицами не являются. Такие работники могут быть субъектом преступлений против интересов службы в том случае, если наряду с осуществлением профессиональных или технических обязанностей на них в установленном порядке возложено и исполнение организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций либо выполнение юридически значимых действий (например, врач – за злоупотребление полномочиями, связанными с выдачей листков нетрудоспособности или с участием в работе ВТЭК, призывных комиссий; преподаватель – за нарушение обязанностей, возложенных на него как на члена квалификационной или экзаменационной комиссии; учитель или воспитатель – за неисполнение возложенных на них обязанностей по обеспечению порядка и безопасности во время проведения мероприятий или занятий)».

Такое разъяснение ориентировало практику на ограничительное понимание должностного лица по признаку совершения им юридически значимых действий. При этом не было обеспечено единого подхода к решению вопроса о том, являются ли должностными лицами по признаку совершения юридически значимых действий преподаватели высших или средних специальных учебных заведений, принимающие курсовые экзамены либо зачеты. При получении вознаграждения за положительные оценки знаний студентов или учащихся на курсовых экзаменах либо зачетах в одних случаях они привлекаются к уголовной ответственности за получение взятки, в других аналогичных ситуациях такие лица не признаются должностными и вследствие этого не привлекаются к уголовной ответственности ввиду отсутствия указанного состава преступления. Например, судом Ленинского района г. Гродно 12 октября 2000 г. осужден гражданин М. по части первой статьи 169 УК 1960 г. за то, что он, являясь старшим преподавателем Гродненского филиала коммерческого Университета управления, получил взятку в размере 200 долл. США за положительное решение вопроса о сдаче студентом зачета по семейному и международному праву.

Судом Центрального района г. Гомеля 5 июня 2000 г. осуждена гражданка Б. по части второй статьи 169 УК 1960 г. за то, что она, являясь преподавателем экономических дисциплин Гомельского политехнического техникума, в период 6-18 марта 2000 г. получала от студентов взятки за решение вопроса о положительной сдаче экзамена по предмету «Экономика».

Судом Советского района г. Минска 21 апреля 2000 г. была оправдана по обвинению в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 169 УК 1960 г., гражданка С., которая, будучи старшим преподавателем кафедры физического воспитания и спорта Белорусской государственной политехнической академии, с декабря 1999 г. по январь 2000 г. неоднократно вымогала и получала от студентов в качестве взяток денежные средства, а также имела выгоду имущественного характера за благоприятное решение вопросов, входящих в ее компетенцию. Вывод суда был обоснован тем, что гражданка С. не является должностным лицом, а поэтому не может нести ответственность за получение взятки. Определением судебной коллегии по уголовным делам Минского городского суда от 13 июня 2000 г., постановлением президиума Минского городского суда от 13 сентября 2000 г. и определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Беларусь от 22 декабря 2000 г. приговор оставлен без изменения, а приносимые протесты прокуроров, в которых ставился вопрос об отмене судебных постановлений в связи с незаконным ее оправданием, – без удовлетворения.

В связи с этим Конституционный Суд отметил отсутствие единообразной судебной практики применения понятия должностного лица по признаку совершения им юридически значимых действий, а также то, что такое положение не способствует обеспечению выполнения государством возложенной на него Конституцией (ст. 59) обязанности принимать все доступ-

ные ему меры создания внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, не обеспечивает принципа неотвратимости ответственности лиц, виновных в совершении преступлений против интересов службы, в частности взяточничества, а также нарушает принцип равенства всех перед законом, закрепленный в статье 22 Конституции.

Рассматривая поставленный в обращении Совета Министров вопрос о том, являются ли должностными лицами преподаватели высших или средних специальных учебных заведений, принимающие у студентов или учащихся курсовые экзамены либо зачеты, Конституционный Суд основывается на общепринятом понятии юридически значимых действий, а также на нормативных актах Министерства образования Республики Беларусь, определяющих права и обязанности преподавателей и студентов или учащихся указанных учебных заведений, правовые последствия невыполнения возложенных на студентов или учащихся обязанностей, связанных с изучением преподаваемых дисциплин.

В части четвертой статьи 4 УК содержится определение понятия должностного лица. При этом если в пунктах 1 и 2 части четвертой данной статьи законодатель использует признак, определяющий должностное лицо как лицо, наделенное властными полномочиями (представитель власти, представитель общественности, наделенный полномочиями представителя власти), то в пункте 3 части четвертой статьи 4 УК – признак, определяющий должностное лицо по характеру выполняемых им иных полномочий. В данном пункте предусматриваются три вида таких полномочий:

- 1) выполнение лицом организационно-распорядительных обязанностей;
- 2) выполнение лицом административно-хозяйственных обязанностей;
- 3) совершение юридически значимых действий, на которые лицо уполномочено в установленном порядке.

Все эти виды полномочий, выступающие как признаки должностного лица в том смысле, какой им придается уголовным законом, являются самостоятельными признаками, как правило, не связанными друг с другом. При этом выполнение организационно-распорядительных либо административно-хозяйственных обязанностей связано с выполнением юридически значимых действий, однако выполнение последних выступает и как самостоятельное основание для отнесения того или иного работника, не наделенного организационно-распорядительными либо административно-хозяйственными полномочиями, к категории должностных лиц.

С учетом этих аргументов Конституционный Суд отметил, что юридически значимыми признаются такие действия, в результате совершения которых наступают или могут наступить правовые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношений. Применительно к данному понятию, предусмотренному в УК, юридически значимые действия – это действия лиц, уполномоченных в установленном порядке на их совершение. Наличие данного признака предполагает, что лицо занимает постоянно или временно в организации, учреждении, на предприятии определенную должность (выполняет определенную работу) и уже в силу этого может в определенных случаях совершать юридически значимые действия либо привлекается к выполнению своих обязанностей по специальному полномочию. Таким образом, лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий, по смыслу уголовного закона – это лица, постоянно или временно занимающие в организациях (независимо от форм собственности) должности либо выполняющие возложенные на них обязанности по специальному полномочию и совершающие такие действия, в результате которых наступают или могут наступить юридически значимые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношений, субъектами которых являются иные лица.

В связи с этим Конституционный Суд отмечает, что к лицам, уполномоченным на совершение юридически значимых действий, следует относить не только тех преподавателей, кото-

рые выполняют свои обязанности в качестве членов квалификационных или экзаменационных комиссий, как это приведено для примера при разъяснении данного вопроса в пункте 4 постановления Пленума Верховного Суда от 4 июня 1993 г. № 4, но и преподавателей, принимающих у студентов или учащихся курсовые экзамены либо зачеты. Выставление преподавателями отметок на курсовых экзаменах, а также положительная или отрицательная оценка знаний обучаемых при принятии у них зачета, что фиксируется в официальных документах (экзаменационные ведомости, зачетные книжки и т. и.), в одних случаях являются прямым и непосредственным основанием наступления юридически значимых последствий, т. е. возникновения, изменения или прекращения правоотношений (например, предоставление права на получение учебной стипендии), в других ситуациях такие действия являются одним из необходимых (обязательных) элементов основания наступления указанных последствий, т. е. влияют на возникновение, изменение или прекращение правоотношений в совокупности с другими обстоятельствами как часть единого целого (студент подлежит отчислению из вуза при наличии академической задолженности либо при несдаче во время сессии экзаменов по трем и более дисциплинам). От выставленных на экзаменах или зачетах оценок знаний студентов или учащихся зависит решение вопросов о дальнейшем обучении их в соответствующем учебном заведении, о предоставлении им права на получение учебной стипендии, диплома с отличием, который является основанием для увеличения заработной платы выпускникам некоторых вузов при поступлении на работу, о сокращении платы за обучение в негосударственных учебных заведениях и др.

Изложенное свидетельствует, что преподаватели высших или средних специальных учебных заведений, уполномоченные в установленном порядке на принятие у обучаемых экзаменов или зачетов, выступают субъектами юридически значимых действий и в связи с осуществлением указанных полномочий подпадают под признаки должностного лица, предусмотренные в пункте 3 части четвертой статьи 4 УК.

Конституционный Суд обратил также внимание на судебную практику Российской Федерации по квалификации как получение взятки действий преподавателей, принимающих вознаграждения за положительные оценки знаний студентов на курсовых экзаменах. Такая практика сложилась несмотря на то, что Уголовный кодекс Российской Федерации не предусматривает в качестве признака должностного лица совершение им юридически значимых действий. Преподаватели рассматриваются непосредственно в качестве должностных лиц.

Вместе с тем Конституционный Суд отмечает, что вопрос о привлечении к уголовной ответственности за преступления против интересов службы указанных лиц должен решаться в каждом конкретном случае с учетом наличия или отсутствия других признаков составов указанных преступлений, а также всех обстоятельств дела, влияющих на оценку характера и степени общественной опасности содеянного, в том числе и на решение вопроса о наличии или отсутствии малозначительного деяния, предусмотренного частью четвертой статьи 11 УК.

Конституционный Суд признал соответствующим Конституции Республики Беларусь положение пункта 3 части четвертой статьи 4 УК Республики Беларусь, согласно которому к должностным лицам отнесены лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий. Однако при этом отметил противоречивость судебной практики по привлечению к уголовной ответственности преподавателей высших и средних специальных учебных заведений в связи с получением ими вознаграждения за положительные оценки знаний студентов или учащихся на курсовых экзаменах и зачетах, когда в одних случаях они привлекаются к уголовной ответственности за получение взятки, а в других аналогичных ситуациях такие лица не рассматриваются как субъекты данного преступления. Он обратил внимание Верховного Суда Республики Беларусь на необходимость обеспечения в пределах всего государства единого подхода к применению нормы пункта 3 части четвертой статьи 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь, имея в виду, что данная норма позволяет

привлекать к уголовной ответственности преподавателей высших и средних специальных учебных заведений за получение ими незаконного вознаграждения от студентов или учащихся.

Указано на необходимость Верховному Суду Республики Беларусь привести свое постановление от 4 июня 1993 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебными полномочиями, превышении власти или служебных полномочий, служебной халатности, должностном подлоге» в точное соответствие с положением пункта 3 части четвертой статьи 4 УК Республики Беларусь. В случае если судебные органы, применяя данную норму Уголовного кодекса с 1993 г. и, как правило, осуждая указанных лиц за получение взятки, полагают необходимым исключить уголовную ответственность таких лиц и тем самым изменить складывающуюся судебную практику в этой области или считают необходимым закрепить в законе признаки юридически значимых действий (наступление юридических последствий, публично-правовой характер и др.) либо предусмотреть для этих лиц иную уголовную или другую юридическую ответственность, им следует инициировать в установленном порядке внесение изменений в действующее законодательство.

Отметим, что подобная инициатива Верховным Судом не была проявлена, положения пункта 3 части четвертой статьи 4 Уголовного кодекса остались неизменными. Надеемся, что судебная практика развивается по законному пути.

В Законе «О борьбе с коррупцией» разъяснено, что иностранные должностные лица – это должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов.

В предшествующем Законе Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией», принятом 20 июля 2006 г., было указано, что действие данного Закона распространяется на должностных лиц практически всех организаций негосударственной формы собственности. С целью обеспечения сосредоточения усилий в правопредупредительной работе по предотвращению коррупционных действий Закон содержал конкретный перечень коррупционных правонарушений.

1. Вымогательство государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей.

2. Принятие государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей, кроме предусмотренной законодательством Республики Беларусь оплаты труда.

3. Предложение или предоставление государственному должностному лицу имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей.

4. Действие или бездействие государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица при исполнении служебных (трудовых) обязанностей в целях незаконного извлечения выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц.

5. Незаконное использование или умышленное сокрытие имущества, полученного государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом от любой деятельности, указанной в абзацах втором, третьем и пятом части первой настоящей статьи.

6. Принятие государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества (подарков) или другой выгоды в виде услуги в связи

с исполнением служебных (трудовых) обязанностей, за исключением сувениров, вручаемых при проведении протокольных и иных официальных мероприятий.

7. Принятие приглашения государственным должностным или приравненным к нему лицом в туристическую, лечебно-оздоровительную или иную поездку за счет физических и (или) юридических лиц, за исключением следующих поездок:

по приглашению близких родственников;

осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Беларусь или на взаимной основе по договоренности между государственными органами Республики Беларусь и иностранными государственными органами за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций;

по приглашению иных физических лиц, если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной (трудовой) деятельности приглашаемого;

осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо коллегиального органа управления для участия в международных и зарубежных научных, спортивных, творческих и иных мероприятиях за счет средств общественных объединений (фондов), в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности таких общественных объединений (фондов) по приглашениям и за счет зарубежных партнеров.

8. Передача государственным должностным лицом физическим лицам, а также негосударственным организациям бюджетных средств или иного имущества, находящегося в государственной собственности, если это не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь.

9. Использование государственным должностным лицом в личных, групповых и иных внеслужебных интересах предоставленного ему для осуществления государственных функций имущества, находящегося в государственной собственности, если это не предусмотрено актами законодательства Республики Беларусь.

10. Использование государственным должностным лицом своих служебных полномочий в целях получения кредита, ссуды, приобретения ценных бумаг, недвижимости и иного имущества.

В настоящее время в статье 37 действующего Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» определено, какие правонарушения являются коррупционными. К ним относятся:

вымогательство государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей;

принятие государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей, кроме предусмотренной законодательством оплаты труда;

предложение или предоставление государственному должностному или приравненному к нему лицу либо иностранному должностному лицу имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей;

действие или бездействие государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица при исполнении служебных (трудовых) обязанностей в целях незаконного извлечения выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц;

незаконное использование или умышленное сокрытие имущества, полученного государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом от любой деятельности, указанной в абзацах втором, третьем и пятом части первой статьи 37;

принятие государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества (подарков), за исключением сувениров, вручаемых при проведении протокольных и иных официальных мероприятий, или получение другой выгоды для себя или для третьих лиц в виде работы, услуги в связи с исполнением служебных (трудовых) обязанностей;

осуществление государственным должностным или приравненным к нему лицом поездки за счет физических и (или) юридических лиц, отношения с которыми входят в вопросы его служебной (трудовой) деятельности, за исключением следующих поездок: служебных командировок; по приглашению супруга (супруги), близких родственников или свойственников; осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Беларусь или по договоренности между государственными органами Республики Беларусь и органами иностранных государств за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций; осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо коллегиального органа управления для участия в международных и зарубежных научных, спортивных, творческих и иных мероприятиях за счет средств общественных объединений (фондов), в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности таких общественных объединений (фондов) по приглашениям и за счет зарубежных партнеров;

передача государственным должностным лицом физическим лицам, а также негосударственным организациям бюджетных средств или иного имущества, находящегося в государственной собственности либо в собственности организаций, в уставных фондах которых 50 и более процентов долей (акций) находится в собственности государства и (или) его административно-территориальных единиц, если это не предусмотрено законодательными актами;

использование государственным должностным лицом в личных и иных внеслужебных интересах предоставленного ему для выполнения государственных функций имущества, находящегося в государственной собственности, если это не предусмотрено актами законодательства;

использование государственным должностным лицом своих служебных полномочий в целях получения кредита, займа, приобретения ценных бумаг, недвижимого и иного имущества;

мелкое хищение имущества путем злоупотребления служебными полномочиями.

Совершение указанных выше правонарушений влечет за собой ответственность в соответствии с законодательными актами, в том числе при наличии к тому оснований УК, Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, Трудового кодекса Республики Беларусь, т. е. общественная опасность служит критерием разграничения всех правонарушений на преступления, административные и гражданские деликты, а также дисциплинарные проступки.

В действующем законе «О борьбе с коррупцией» также определены правонарушения, которые создают условия для коррупции. Ими являются:

вмешательство государственного должностного лица с использованием своих служебных полномочий в деятельность других государственных органов и иных организаций, если это не входит в круг его полномочий и не основано на законодательном акте;

оказание государственным должностным лицом при подготовке и принятии решений неправомерного предпочтения интересам физических или юридических лиц либо предоставление им необоснованных льгот и привилегий или оказание содействия в их предоставлении;

использование государственным должностным или приравненным к нему лицом служебного положения при решении вопросов, затрагивающих его личные, групповые и иные вне-служебные интересы, если это не связано со служебной (трудовой) деятельностью;

участие государственного должностного лица в качестве представителя третьих лиц в делах государственного органа, иной организации, служащим (работником) которого (которой) он является, либо подчиненного (подчиненной) и (или) подконтрольного (подконтрольной) ему (ей) государственного органа, иной организации;

использование государственным должностным или приравненным к нему лицом во вне-служебных интересах информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено, полученной при исполнении им служебных (трудовых) обязанностей;

отказ государственного должностного или приравненного к нему лица в предоставлении информации физическим или юридическим лицам, предоставление которой этим лицам предусмотрено актами законодательства, умышленное несвоевременное ее предоставление или предоставление неполной либо недостоверной информации;

требование государственным должностным или приравненным к нему лицом от физических или юридических лиц информации, в том числе документов, предоставление которой не предусмотрено актами законодательства;

нарушение государственным должностным лицом в личных, групповых и иных внеслужебных интересах установленного законодательными актами порядка рассмотрения обращений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц и принятия решений по вопросам, входящим в его компетенцию;

создание государственным должностным или приравненным к нему лицом препятствий физическим или юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов;

делегирование государственным должностным лицом полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности либо на контроль за ней лицу, осуществляющему такую деятельность, если это не предусмотрено законодательными актами;

нарушение государственным должностным или приравненным к нему лицом установленного актами законодательства порядка проведения конкурсов, аукционов, процедур закупок;

требование государственным должностным или приравненным к нему лицом предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи, а равно нарушение государственным должностным или приравненным к нему лицом порядка ее предоставления, получения и использования, установленного актами законодательства.

Совершение указанных правонарушений влечет за собой ответственность в соответствии с законодательными актами.

Наряду с определением понятия «коррупция» выделяют виды коррупции. В основе классификации коррупционных правонарушений могут использоваться различные признаки: в зависимости от субъекта коррупции (коррупция государственных служащих; коммерческая коррупция; политическая коррупция (коррупция лиц, занимающихся политической деятельностью); в зависимости от субъекта, являющегося инициатором коррупционных отношений (вымогательство взяток по инициативе должностного лица; подкуп по инициативе просителя); в зависимости от формы получаемой выгоды (денежные средства; обмен услугами); в зависимости от степени централизации коррупционных отношений (децентрализованная коррупция – каждый взятодатель действует по собственной инициативе; централизованная коррупция и др.).

Отдельно можно рассматривать классификацию коррупционных проявлений по степени общественной опасности. В связи с этим можно подразделять коррупционные преступления и иные коррупционные правонарушения.

1.2. Уголовно-правовая политика в области противодействия коррупции

Слово «политика» в переводе с греческого означает «государственная деятельность». Это понятие охватывает деятельность государственных органов, оно включает также происходящие в общественной жизни события. Иногда политику определяют (что также уместно) как совокупность мер и действий, направленных на достижение заведомо заданного результата.

В юридической литературе имеется множество трактовок понятия «уголовно-правовая политика». Отдельные авторы определяют ее как деятельность по планированию мероприятий законодательного и правоприменительного характера и их осуществлению с целью противодействия преступности [8]. Отмечается, что первым, кто стал рассматривать в качестве уголовной политики все, что «прямо или косвенно направлено на борьбу с преступностью», был А. А. Герцензон. Он включал в нее уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, криминологические, уголовно-исполнительные, криминалистические, а также экономические, идеологические, медицинские и иные меры социального характера [9, с. 179]. Н. А. Беляев, касаясь уголовно-правовой политики, утверждал, что уголовное наказание само по себе не может привести к ликвидации преступности, поэтому наказание должно рассматриваться лишь как дополнительное средство борьбы с преступностью [10, с. 15].

Уголовно-правовая политика является одной из важнейших составляющих социальной политики белорусского государства в целом и правоохранительной политики в частности. Вектор его действий определяется Основным Законом Республики Беларусь: в статье 2 Конституции закреплено, что человек, его права и свободы, гарантии их реализации выступают высшей ценностью и целью общества и государства. Это конституционное положение находит свое развитие в части первой статьи 21, согласно которой обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Именно эти и иные конституционные положения обязывают государство принимать меры по защите уголовно-правовыми средствами жизни и здоровья человека, его имущественных и других личных прав и свобод, защите общественных и государственных интересов. Значительную помощь в этом может оказать общество, сами граждане. В ряде случаев общественные объединения и граждане в сфере противодействия преступлениям наделяются соответствующими полномочиями.

Для уголовно-правовой политики характерен поиск путей и средств противостояния преступности. В этом контексте можно вести речь о стратегии и тактике государства по искоренению преступных проявлений.

Важнейшей составляющей уголовно-правовой политики выступает борьба с коррупцией, в целом противодействие ей. Искоренение коррупции в Республике Беларусь является важнейшей государственной задачей. С момента обретения республикой независимости Президентом, руководством страны коррупция рассматривается как прямая угроза национальной безопасности, реализации белорусской экономической модели развития государства, поддержанию стабильности и согласия в стране. Ее пагубные последствия заключаются также в том, что она размывает такие важнейшие конституционные принципы консолидации нашего общества, как принцип социальной справедливости и равенства всех перед законом.

Коррупция подрывает доверие народа к власти, порождает оправдательную философию «мздоимства», дискредитирует рыночные механизмы конкуренции и борьбы с монополизмом в экономике, способствует лоббированию законодательных и нормативных актов, потворствующих масштабным злоупотреблениям и преступности. Поэтому бескомпромиссная и решительная борьба с коррупцией является центральным звеном внутренней политики нашего государства.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.