

Шакель Н. В., помощник директора Научно-практического центра Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, кандидат юридических наук

О СИСТЕМЕ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В ПРОЕКТЕ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ»

Аннотация. В настоящей статье автором проведен анализ содержания проекта нового Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией», на основании чего предложен вариант систематизации имеющихся в проекте Закона категорий должностных лиц в целях более точного понимания соответствующих норм правоприменителями, а как следствие – более эффективной деятельности по борьбе с коррупцией в целом.

Ключевые слова: коррупция, должностное лицо, государственный служащий, борьба с коррупцией, высшие государственные должности, ответственное положение.

Эффективная реализация положений антикоррупционного законодательства в практической деятельности является залогом успешного социально-экономического развития общества. Положения соответствующих правовых актов должны содержать четкие предписания, максимально точно и системно регулировать сферу борьбы с коррупцией. В этих целях важно еще на этапе разработки нормативной правовой базы предпринять все меры для устранения в ней недостатков, которые могут повлечь снижение эффективности предлагаемых мер на практике. Вместе с тем, нельзя недооценивать роль анализа соответствующих положений с доктринальной стороны, так как именно таким образом возможно достичь более глубокого понимания норм права, как следствие – большей эффективности при их применении на практике. С учетом изложенного представляется необходимым исследовать современное состояние вопроса закрепления различных категорий должностных лиц в антикоррупционном законодательстве Республики Беларусь, а также предложить их возможную классификацию.

В настоящее время в Республике Беларусь действует Закон «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006 г. № 165-З (далее — Закон 2006 г.)¹. Он определяет три основных категории должностных лиц: государственные должностные лица, приравненные к ним лица, иностранные должностные лица, детально раскрывая в конкретных нормах, кто входит в определенную категорию. В Закон 2006 г. неоднократно вносились изменения и дополнения, последние из которых датируются 2011 г.² В рамках работы над очередными поправками в текст Закона всё более очевидной стала необходимость комплексного совершенствования рассматриваемого правового акта. Как следствие, было принято решение о подготовке проекта нового Закона для включения в него всего комплекса требуемых новелл.

Особенностью подготовки рассматриваемого документа явилось то, что проект нового Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»³ (далее — проект Закона) был вынесен на всенародное обсуждение путем размещения его в свободном доступе в сети интернет. На протяжении нескольких месяцев замечания и предложения по законопроекту могли направляться любыми лицами на сайты Генеральной прокуратуры (www.prokuratura.gov.by), Национального правового Интернет-портала (www.pravo.by) и в редакцию газеты «Советская Белоруссия» (www.sb.by). Аккумуляция и анализ всех поступивших замечаний и предложений по законопроекту осуществлялись Генеральной прокуратурой. В целом было получено более 300 откликов и писем по вопросам противодействия коррупции. Общий итог обсуждения опубликован 17.12.2014 г. на Национальном правовом Интернет-портале и доступен широкой общественности. Некоторые аспекты законопроекта были доработаны, согласованы с заинтересованными государственными органами и внесены в установленном порядке на рассмотрение Главы

государства. Вместе с тем можно отметить, что проект основан на действующем законе, в целом сохраняет его структуру и основные подходы.

В рамках новелл проекта Закона представляют интерес положения, касающиеся различных категорий должностных лиц, к которым отнесены: 1) иностранные должностные лица; 2) государственные должностные лица; 3) лица, приравненные к государственным должностным лицам; 4) лица, назначенные на высшие государственные должности Республики Беларусь; 5) лица, поступившие на государственную службу путем избрания; 6) лица, занимающие должность руководящего работника; 7) должностные лица, занимающие ответственное положение.

Следует отметить, что содержание большинства указанных категорий раскрывается в статье 1 проекта Закона, посвященной разъяснению основных терминов и определений. Это важно, поскольку некоторые из приведенных выше категорий являются новыми для антикоррупционного законодательства, в действующем Законе 2006 г. отсутствуют. Их появление в проекте Закона обусловлено введением в отношении таких лиц новых требований и процедур, дополнительных ограничений, мер контроля и ответственности.

Вместе с тем, при осознании важности избранного подхода приходится констатировать, что в проекте Закона пока не удалось четко и системно изложить виды указанных должностных лиц. Это, как представляется, во многом обусловлено тем, что перед разработчиками на начальном этапе не ставилась цель создания нового правового акта, планировалось только изменение действующего Закона 2006 г. Возможно, своё воздействие оказали достаточно краткие сроки на разработку законопроекта. В результате в проекте Закона имеются недостатки, связанные с достаточно сложным для восприятия закреплением вопросов, касающихся различных должностных лиц.

Определенная взаимосвязь между указанными категориями лиц может быть установлена путем системного и буквального толкования положений проекта Закона. Например, лица, на которых распространяется действие законодательства о государственной службе (государственные служащие), прямо отнесены проектом Закона к государственным должностным лицам. Из данной нормы также можно сделать вывод о том, что все лица, поступившие на государственную службу путем избрания, входят в категорию государственных должностных лиц. К категории государственных должностных лиц могут быть также отнесены должностные лица, занимающие ответственное положение. Последние, в свою очередь, являясь в основном руководителями либо заместителями руководителей определенных организаций, — лица, занимающие должность руководящего работника. Вместе с тем следует учитывать, что наряду с указанными лицами должность руководящего работника могут занимать и любые иные государственные должностные лица, при условии осуществления ими организационно-распорядительных обязанностей применительно к организации, ее структурным подразделениям, работникам и направлениям деятельности.

Указанная сложная взаимосвязь различных видов должностных лиц с точки зрения правоприменения может способствовать возникновению проблем в определении конкретных рамок их деятельности, а также мер должного поведения конкретного лица. При этом следует принять во внимание, что большинство лиц, которые должны соблюдать антикоррупционные ограничения (а значит, понимать, что соответствующие положения законодательства распространяются на них) — это граждане, не имеющие юридического образования. В таких условиях крайне важным является формирование четких нормативных предписаний, понятных не только специалистам-юристам, в том числе и посредством системного четкого изложения норм проекта Закона.

Исходя из содержания проекта Закона может быть предложена следующая ориентировочная структура категорий должностных лиц:

1. Государственные должностные лица: *

- 1) должностные лица, занимающие ответственное положение (в том числе лица, назначенные на высшие государственные должности);
 - 2) лица, поступившие на государственную службу путем избрания;
 - 3) иные государственные должностные лица.
2. Лица, приравненные к государственным должностным лицам.
3. Иностранцы должностные лица.

Данная структура является примерной и при необходимости может быть доработана в целях ее использования в проекте Закона, в том числе в целях уточнения некоторых его положений, достижения более системного правового регулирования. Так, например, проект Закона предлагает судей Конституционного Суда Республики Беларусь, поступивших на государственную службу путем избрания, относить к государственным должностным лицам, а судей, назначенных в установленном порядке, — к должностным лицам, занимающим ответственное положение. В результате лица, работающие в одном и том же органе на идентичных должностях, имеют различные обязанности, возлагаемые на них антикоррупционным законодательством. Такой подход вызывает обоснованные сомнения.

Представляется возможным совершенствование и содержательной части законопроекта в части уточнения его положений. Например, к лицам, поступающим на государственную службу путем избрания, статьей 1 проекта Закона отнесены только избранные в установленном порядке члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, работающие в ней на постоянной основе. Иные лица, которые поступают на государственную службу путем избрания (в том числе судьи Конституционного Суда), в рассматриваемой статье проекта Закона не указаны (см. Конституцию Республики Беларусь, Избирательный кодекс, законодательство о выборах и государственной службе). Как следствие, на них не распространяются некоторые ограничения и меры антикоррупционного контроля. С точки зрения системности законодательства, возможно, следовало бы должностных лиц, избираемых и назначаемых на одни и те же должности, подвергать единому правовому режиму. Также целесообразно расширить содержание рассматриваемой нормы в целях включения в нее иных значимых для Республики Беларусь должностей государственных служащих, занятие которых происходит путем избрания.

В заключение отметим, что при создании законодательства в области борьбы с коррупцией следует стремиться к тому, чтобы оно было максимально понятным, точным и системным. Определение в антикоррупционном законодательстве категорий лиц, относящихся к должностным, демонстрирует, какие категории служащих считаются имеющими наибольшую уязвимость для коррупции в рассматриваемый период, что влечет применение к ним особых мер контроля и дополнительных ограничений. Невозможность для лица достоверно установить, распространяются ли на него те или иные ограничения, связанные с занятием определенной должности, может повлечь снижение привлекательности занятия соответствующих значимых для государства должностей для квалифицированных кадров, в основном не имеющих юридических познаний.

* Данные лица считаются занимающими *должность руководящего работника*, если они осуществляют организационно-распорядительные обязанности применительно к организации, ее структурным подразделениям, работникам и направлениям деятельности.

ТҮЙІН

Мақалада автормен құқыққолданушылармен тиісті нормаларды нақты түсіну мақсатында, яғни нәтижесінде — жалпы жемқорлықпен күресу жөнінде тиімділігін арттыруға, «Жемқорлықпен күресу туралы» Беларусь Республикасы жаңа Заң жобасының мазмұнын талдау арқылы Заң жобасында көзделген лауазымды тұлғалар санаттарын жүйелеу нұсқауы ұсынылған.

RESUME

In article the author analyzes contents of the draft law of the Republic of Belarus “On fight against corruption”, and proposes her variant of systematization of categories of public official named in the draft law with a view to ensure better understanding of the said norms by law enforcement agencies, and, as a result, more efficient fight against corruption in general.

-
- ¹ Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006 г. № 165-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2015.
- ² Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 22 декабря 2011 г. № 332-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информ. Республики Беларусь. — Минск, 2015.
- ³ Проект Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» // [Электронный ресурс]. http://forumpravo.by/forums/Proekt_zakona_o_borbe_s_korrupt_11.08.2014.doc