

Александр Конюк: «В борьбе с коррупцией важна роль каждого»



Александр КОНЮК,
Генеральный прокурор
Республики Беларусь

Коррупция сопровождает человечество с древнейших времен. Пагубное воздействие этого асоциального явления ощущается в любой стране независимо от государственного устройства или традиций. Сообщения о выявленных правоохранными органами фактах получения незаконных доходов руководителями различного ранга горячо обсуждаются в белорусских СМИ и в обществе в целом. Борьба с коррупцией в нашей стране ведется жестко, однако проблема остается. Что нужно сделать, чтобы коррупционер в Беларуси чувствовал себя неуютно? Какую помощь правоохранным органам в этом может оказать общественность? Поделиться своим видением проблемы обозреватель журнала «Беларуская думка» попросил Генерального прокурора Республики Беларусь Александра КОНЮКА.

— Александр Владимирович, органы прокуратуры являются центральным звеном правоохранительной системы государства, так как на них возложена функция координации борьбы с преступностью и коррупцией. Именно поэтому Генеральной прокуратуре было поручено организовать и провести общественное обсуждение проекта Закона «О борьбе с коррупцией». В связи с чем возникла необходимость подготовки этого законопроекта? На что в ходе обсуждения обращали внимание граждане? Что вызывает особую тревогу у бизнес-сообщества, трудовых кол-

лективов, общественных организаций и органов власти?

– Реализация в стране системы мер по искоренению противоправных действий во всех их формах и проявлениях позволила добиться определенных положительных сдвигов в антикоррупционной деятельности.

Для эффективного противодействия коррупции создана необходимая правовая база, учитывающая отечественный и зарубежный опыт, положения международных договоров, к которым присоединилась наша страна. В отечественных нормативных правовых актах реализованы основные положения таких базовых международных соглашений в сфере борьбы с коррупцией, как Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года.

Однако общественные и экономические отношения постоянно меняются, появляются их новые формы, а с ними и новые коррупционные риски. И чтобы быть, как минимум, на шаг впереди, государство должно постоянно совершенствовать антикоррупционное законодательство.

Главный элемент системы противодействия коррупции – высокий уровень ответственности за совершение коррупционных

НАШЕ ДОСЬЕ

КОНЮК Александр Владимирович.

Родился в 1960 году в г. Гродно. В 1982 году окончил Белорусский государственный университет по специальности «правоведение».

С 1982 по 1984 год служил командиром мотострелкового взвода в 7-й танковой армии Белорусского военного округа. С 1984 года занимал различные должности в военных трибуналах в Москве, Ленинске Кзыл-Ордынской области Казахстана, Туркестанского военного округа в Кабуле (Афганистан). С 1987 года – член военного трибунала Минского гарнизона.

В 1993 году назначен судьей Белорусского военного суда, с 1997 года – судьей и председателем Минского межгарнизонного военного суда. С 2006 года – судьей и председателем Белорусского военного суда. С 2009 года – заместитель председателя, председатель Военной коллегии Верховного Суда Республики Беларусь.

С 20 сентября 2011 года – Генеральный прокурор Республики Беларусь. Государственный советник юстиции 2-го класса.

деяний. Нарботанная система мер ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной) позволяет обеспечить соразмерность наказания тяжести совершенного нарушения.

Однако на современном этапе основной вектор работы по противодействию коррупции должен быть направлен на внедрение действенных профилактических механизмов, которые минимизировали бы привлекательность коррупционного поведения и исключили предпосылки для него. В обществе также необходимо формировать механизм противодействия коррупции, основанный на высоком гражданском сознании.

Все эти аспекты и обусловили необходимость разработки новой редакции Закона «О борьбе с коррупцией», в котором должны закрепляться единые базовые положения государственной политики в этой сфере.

В ходе общественного обсуждения граждане, государственные органы и иные организации внесли более 300 предложений, которые изучены Генеральной прокуратурой. Стоит отметить, что фактически впервые в столь широком формате было организовано такое обсуждение проекта Закона. Оно, безусловно, вызвало значительный интерес, что свидетельствует: в белорусском обществе появляется все больше здоровых сил, понимающих, что коррупция угрожает национальной безопасности страны, сдерживает ее экономическое развитие и негативно влияет на имидж государства. Свои замечания и предложения высказывали граждане, сотрудники государственных органов, ученые, представители союзов нанимателей, профсоюзов, частного бизнеса.

Отмечу, что Генеральная прокуратура не ограничилась лишь предоставлением электронной площадки для общественного обсуждения. С участием прокурорских работников проект Закона изучали в трудовых коллективах. Например, прокуратура Витебской области организовала открытое обсуждение на базе Витебского государственного университета, где участники не только высказывали мнение по законодательным новеллам, но и делились опытом антикоррупционной работы в своих организациях. Так, директор СООО «Фортекс» доктор технических наук И.И. Пинчук рассказал о практике внесения обязательных

антикоррупционных условий в заключаемые организацией договоры. Тем самым с момента их заключения и исполнения обеспечивается обоюдный контроль и информирование об известных фактах коррупции. В случае совершения представителями сторон коррупционных правонарушений и преступлений появляется возможность внесудебного расторжения заключенных договоров.

Конечно, отдельные мнения были достаточно спорными и вызывали дискуссию. Но в большинстве своем обсуждение носило конструктивный и разноплановый характер. Предложения касались проблемных вопросов как совершенствования системы мер по противодействию коррупции в целом, так и индивидуальной профилактики коррупционных проявлений со стороны чиновников, лишения их возможности использования служебного положения в личных интересах и незаконного обогащения.

– Одной из мер, направленных на профилактику коррупции, является осуществление контроля со стороны государства за финансовым и имущественным положением должностных лиц. Какие механизмы такого контроля предусматривает законопроект?

– В первую очередь, это совершенствование порядка декларирования доходов и имущества государственных должностных лиц. Предлагается расширить круг тех, на кого распространяются определенные имущественные ограничения и запреты, и усилить такой контроль. Расширение перечня представляемых в декларациях сведений предусматривается для лиц, занимающих ответственное положение, назначаемых на должности путем избрания, а также входящих в кадровые реестры главы государства и Совета Министров.

Указанные лица, а также их близкие родственники, помимо декларирования имущества, являющегося их собственностью, обязаны будут указывать объекты недвижимости, произведения искусства, драгоценные металлы и драгоценные камни, изделия из них и транспортные средства, если они находились в их фактическом пользовании 183 и более дней в течение декларируемого периода. Это должно способствовать предотвращению завуалированных фактов подкупа должностных лиц

путем предоставления им или их близким материальных ценностей якобы в пользование.

Данные категории должностных лиц также будут обязаны указывать сведения об организациях, учредителями или участниками которых являются они сами либо их родственники.

– В обществе широко обсуждается такая новелла законопроекта, как возможность изъятия у должностных лиц имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на средства, полученные законным путем.

– В борьбе с коррупцией важно использовать не только административные и уголовно-правовые средства. Зарубежная практика демонстрирует несомненную эффективность использования института конфискации в тех случаях, когда владелец доходов не может подтвердить их законное происхождение, или, в качестве допустимой альтернативы, – интенсивного налогообложения таких доходов.

Поэтому проектом и предлагается установить гражданско-правовой механизм безвозмездного изъятия по решению суда имущества, в отношении которого отсутствуют доказательства его приобретения из законных источников. Дополнение белорусского антикоррупционного законодательства такой нормой способствовало бы реализации требований международных конвенций об установлении ответственности за незаконное обогащение и сыграло бы превентивную роль, заставляя коррумпированных чиновников опасаться за свое незаконно нажитое имущество и удерживая их от соблазнов нарушить закон.

– Кому может грозить такое изъятие имущества?

– Тем, у кого будет установлено явное несоответствие реальной стоимости имеющегося у него имущества и денежных средств уровню легальных доходов. Законопроект предусматривает следующий критерий: превышение стоимости имущества и расходов должностного лица над доходами в размере не менее 25 % от доходов, полученных из законных источников за отчетный период. Должностному лицу будет предоставлено право добровольно передать в доход государства имущество на сумму, явно превышающую подтвержденный доход, или



выплатить его стоимость или сумму расходов, явно превышающих доходы. И лишь в случае отказа добровольно совершить вышеуказанные действия прокурор предъявит иск в суд.

– Какова необходимость введения такого института, не будет ли это способствовать уходу виновных от уголовной ответственности? Не противоречит ли такой механизм презумпции невиновности?

– Хочу обратить внимание на то, что презумпция невиновности – это основополагающий принцип уголовного и административного процессов. В гражданском же праве действует презумпция вины должника, что является благоприятствующим фактором для применения институтов и норм гражданского права в целях борьбы с коррупцией. В рамках гражданского судопроизводства взяточникам, расхитителям бюджетных средств и прочим коррумпированным должностным лицам в случае предъявления им исков об изъятии материальных благ противоправного происхождения придется самим доказывать законность происхождения своего имущества и денежных средств. Отмечу, что в ходе обсуждения данная новелла поддержана и высказаны мнения о целесообразности распространения этого механизма не только на должностных лиц, занимающих ответственное положение, но и на государственных должностных лиц всех категорий.

▲ Во время совещания по вопросу эффективности борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями. 2013 год

– **Какие еще новеллы содержит законопроект?**

– В проекте Закона учтены и реализованы многие предложения, разумные и продиктованные жизнью.

Скажем, устанавливается запрет на 5 лет на повторный прием на государственную службу лиц, ранее уволенных со службы по дискредитирующим обстоятельствам.

Существенно совершенствуется порядок декларирования доходов и имущества отдельных категорий государственных должностных лиц.

Предлагается персонифицировать ответственность за негативные последствия, наступившие в результате осуществления процедур государственных закупок.

Важное нововведение – возможность лишения государственных должностных лиц права на пенсионное обеспечение в соответствии с Законом «О государственной службе в Республике Беларусь» в качестве одного из последствий привлечения к уголовной ответственности за коррупционные преступления.

Проект Закона также содержит нормы, предусматривающие общественный контроль в сфере борьбы с коррупцией, в том числе участие граждан и общественных организаций в разработке проектов нормативных правовых актов, в деятельности созданных в государственных органах и организациях комиссий по противодействию коррупции.

– **Можно ли сказать, что все поступившие предложения были реализованы в законопроекте?**

– В настоящее время завершён анализ высказанных мнений и поступивших предложений, который показал, что практическое осуществление ряда из них невозможно в рамках обсуждаемого законопроекта. Цель его разработки – совершенствование законодательства в сфере борьбы с коррупцией. Поэтому он не может регулировать правовые институты, относящиеся к актам иной отраслевой принадлежности. Например, предложения по совершенствованию процедур закупок.

Однако невозможность реализации отдельных предложений не снижает значимости состоявшегося обсуждения. Главное, что часть граждан осознала: итоги обсуждения повлекут за собой совершенствование иного законодательства, обеспечивающего

прозрачность деятельности государственного аппарата, экономических (административных) процедур, мер наказания.

– **Наказание за коррупционные преступления в Беларуси суровое. В последнее время суды на основании требований государственных обвинителей выносят жесткие приговоры. Суровость наказания за корыстные деяния – это принципиальная позиция прокуратуры? И почему, как показывает практика, это не убавляет желания отдельных должностных лиц использовать свое служебное положение для незаконного обогащения?**

– Уголовный закон устанавливает, что наказание должно быть справедливым, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, учитывать отягчающие и смягчающие обстоятельства. Именно этими требованиями закона и руководствуются государственные обвинители, выступая в судебных прениях. Практика назначения наказания за коррупционные преступления на сегодняшний день следующая. Если лишение свободы за иные преступления назначается 27 % обвиняемых, то за коррупционные – 60 %. При этом лишение свободы за получение взяток назначается 80 % осужденных.

Вместе с тем имеются приговоры, по которым судами, по предложению государственных обвинителей, виновным назначается более мягкое наказание, в том числе не связанное с лишением свободы. Это происходит в случаях, когда обвиняемый раскаялся, возместил ущерб, оказывал содействие следствию. Тем самым на практике обеспечивается принцип индивидуализации наказания.

Усилением ответственности победить коррупцию невозможно, поскольку само по себе наказание не способно искоренить первопричину этого явления. Наказание – это всего лишь сдерживающий фактор, применение которого ориентировано на интересы общества.

– **В нашей стране стало нормой наказание за взяточничество. Взяткодатели же зачастую освобождаются от уголовной ответственности. В то же время нередко именно они провоцируют должностное лицо на совершение преступления, предлагая незаконное вознаграждение за оказанные услуги. Не планируется ли**

ужесточить ответственность взятокодателей?

– Уголовная ответственность за дачу взятки предусмотрена статьей 431 УК Республики Беларусь. По приговору суда в соответствии с санкцией данной статьи виновному может быть назначено наказание в виде лишения свободы сроком до 7 лет. Злоумышленник, который ранее осуждался за взяточничество в любой его форме (получение, дача взятки, посредничество во взяточничестве), может быть лишен свободы на срок до 10 лет с конфискацией имущества. Таким образом, уголовный закон устанавливает достаточно строгое наказание за передачу незаконного вознаграждения должностному лицу, и необходимость его ужесточения в настоящее время отсутствует.

Освобождение от уголовной ответственности не распространяется автоматически на каждого взятокодателя. В соответствии с примечаниями к статьям 431 и 432 УК основанием такого освобождения взятокодателя, посредника во взяточничестве, равно как и соучастника в даче или получении взятки, является их добровольное заявление о содеянном, в том числе и тогда, когда названные лица добросовестно полагали, что органам уголовного преследования неизвестно о совершенном преступлении.

На практике также имеются факты вымогательства взятки, когда лицо вынуждено, жертвуя своими материальными благами, согласиться дать ее в целях защиты более значимых для него интересов. Такое состояние может в определенных случаях рассматриваться как крайняя необходимость, а указанное лицо не должно считаться лицом, совершившим преступление. Отмечу, что в ходе общественного обсуждения проекта Закона значительное число граждан предлагало декриминализировать именно действия взятокодателя и привлекать к уголовной ответственности только получателя взятки.

– Как Вы относитесь к так называемым «оперативным экспериментам»? Насколько оправданна и законна такая практика выявления коррупционных преступлений?

– Оперативный эксперимент был и остается одним из действенных инструментов в выявлении и пресечении наиболее латентных преступлений, к которым относятся и



▲ Генеральный прокурор Республики Беларусь ведет прием граждан по личным вопросам в Витебске. 2014 год

коррупционные. Однако он не может быть проведен в отношении случайного человека. Решение об эксперименте принимается лишь в случае, когда нет достаточных оснований для возбуждения уголовного дела, однако у правоохранительных органов имеется достоверная информация о подготавливаемом, совершаемом или уже совершенном преступлении.

В соответствии со статьей 13 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» проведение оперативного эксперимента допускается только в целях предупреждения, выявления, пресечения тяжкого, особо тяжкого преступления или преступления, могущего принести вред национальной безопасности, и только с санкции прокурора или его заместителя. Повторное проведение оперативного эксперимента в отношении одного и того же лица допускается только с санкции вышестоящего прокурора.

Органами прокуратуры на постоянной основе принимаются меры по недопущению подстрекательства и провокаций со стороны субъектов оперативно-розыскной деятельности. Взвешенный подход к проведению оперативных экспериментов позволил за последние четыре года более чем в два раза сократить их количество.

– Сказалось ли на эффективности борьбы с коррупцией создание в нашей стране Следственного комитета? Насколько плодотворно Генеральная прокуратура с ним взаимодействует?

– Создание и становление Следственного комитета проходили при непосредственной поддержке органов прокуратуры. И в том, что в настоящее время мы имеем мощный государственный правоохранительный орган, занимающийся непосредственно предварительным расследованием, большая заслуга наших прокуроров, составивших костяк руководителей и сотрудников Следственного комитета. Это позволило не допустить проблем системного характера как в организации надзора, так и в выстраивании делового взаимодействия.

Умелым сочетанием ведомственного процессуального контроля и прокурорского надзора удалось повысить оперативность расследования дел и снизить объемы правосудия. В 2014 году в срок до 15 дней в порядке ускоренного производства расследовано 12 872 уголовных дела (32 %). Для сравнения, в 2011 году – 15 %. Хочу отметить и такой показатель. Всего в прошедшем году зарегистрировано 96 676 преступлений. В суды же направлено 41 150 уголовных дел. Раньше такого просто не было. Каждый правоохранительный орган стремился любое дело, даже самое мелкое, завершить судебным приговором.

Таковы были издержки того, что следствие находилось в различных ведомствах, каждое из которых боролось за «улучшение» своих статистических показателей. Поэтому любое возбужденное уголовное дело считалось успешным в том случае, если оно доведено до суда. Подходы и оценки с созданием Следственного комитета кардинально изменились. Никто больше не ориентирован на «валовые показатели», рассматривается только суть уголовного дела. Что за человек совершил преступление? Какая мера наказания будет достаточной и справедливой?

Результат таких подходов – оптимизация прокурорско-следственной и судебной практики. В 2014 году Следственный комитет сам прекратил уголовные дела в отношении 2922 лиц, не доводя их до суда. Прокуроры и суды прекратили дела соответственно еще в отношении 742 и 2372 лиц. Основания прекращения дел самые разные: за примирением сторон, в связи с деятельным раскаянием виновного, ввиду замены уголовной ответственности на административную, добровольное возмещение ущерба.

Но важнее другое – более 6 тыс. человек избежали обвинительного приговора и судимости, а общество – излишней криминализации. Освобождающиеся временные и человеческие резервы позволяют сосредоточить внимание на расследовании наиболее сложных и значимых уголовных дел.

– Каковы результаты борьбы с коррупцией в нашей стране на нынешнем этапе? Как выглядит Республика Беларусь в этом отношении в сравнении с другими государствами бывшего СССР и развитыми странами?

– По данным Международного антикоррупционного агентства, нигде в мире не удалось победить коррупцию. Ни в Новой Зеландии или Дании, которые делят первое место в антикоррупционном рейтинге, ни в Китае, где за взятки предусмотрен расстрел. Главное, по мнению экспертов, насколько государство способно противостоять этому явлению. В Беларуси власть не замалчивает проблемы, имеет политическую волю и способность с ними бороться.

Принятие в последние годы на государственном уровне мер, особенно профилактических, по противодействию коррупции привело к улучшению международного имиджа Беларуси по этим позициям. Исследования по расчету индекса восприятия коррупции проводит ряд международных организаций. Однако к результатам данных исследований следует относиться со здоровой долей скептицизма, поскольку применяемые критерии и методы их оценки не единообразны и условны. Тем не менее в антикоррупционном рейтинге, подготовленном американской некоммерческой ассоциацией TRACE по итогам 2013 года, Беларусь заняла 74-е место среди 197 государств. Это хороший результат. Для сравнения: Россия находится на 134-м, а Украина – на 132-м месте. Страны оценивались по четырем основным критериям: каким образом бизнесу приходится взаимодействовать с властями страны, какие в государстве существуют антикоррупционные законы и как они применяются на практике, насколько прозрачна госслужба и государственные процедуры, существует ли возможность общественного контроля за всеми этими процессами, в том числе и со стороны СМИ.

Полагаю, что не менее существенными индикаторами коррупционной ситуации



в стране является субъективное мнение граждан о своей безопасности и чувство защищенности. Оценка населением распространенности коррупции в обществе, согласно данным социологического мониторинга, проведенного в октябре – ноябре 2014 года Информационно-аналитическим центром при Администрации Президента Республики Беларусь, следующая: 12,5 % респондентов высказали мнение, что коррупция распространена повсеместно, а 44 % отметили ее незначительные масштабы. Вместе с тем анализ аналогичных данных за период с 2009 года показывает, что в распространенности коррупции наблюдается положительная динамика. Так, зафиксировано снижение с 66 до 47,5 % числа участников опроса, указывающих на ее широкое распространение, и увеличение количества с 19,5 до 44 % тех, кто считает данное явление малораспространенным.

Однако актуальность борьбы с коррупцией не снижается. Она требует постоянного внимания и системной работы как правоохранительных органов, так и всего общества. В истекшем году в целях устранения концептуальных замечаний, высказанных Президентом Беларуси 1 августа 2013 года на совещании по вопросу эффективности борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями, право-

охранительными органами усилены меры по противодействию им.

С учетом нового порядка формирования сведений в 2014 году зарегистрировано 1326 коррупционных преступлений. Наибольшее количество деяний указанной категории составляют факты получения взяток – 493, хищений путем злоупотребления служебными полномочиями – 411, а также злоупотребления властью или служебными полномочиями – 256. Наибольшее количество коррупционных преступлений учтено в сферах государственного управления (219), здравоохранения (218), промышленности (171), образования (145), строительства (139).

Как свидетельствует мировая практика, ни одному государству не удалось в полной мере противостоять коррупции, но снизить ее порог вполне возможно. В последние годы в Республике Беларусь количество выявляемых коррупционных преступлений не превышает 2–3 % от общего числа зарегистрированных.

В завершение беседы хочу подчеркнуть, что в борьбе с коррупцией важна активная роль не только государственных органов, общественности, но и каждого гражданина страны. Это главное условие обеспечения национальной безопасности нашего государства сегодня и в будущем.

Беседовал Анатолий ДРОЗДОВ ▮

▲ Участники
организационного
заседания
Межгосударственного
совета
по противодействию
коррупции.
Минск,
январь 2015 года