

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

19 декабря 2011 г. № Р-655/2011

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Марыскина А.В., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Изотко В.П., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, подпункта 1.1 пункта 1 и пункта 3 Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией».

Заслушав судью-докладчика Вороновича Т.В., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 6 декабря 2011 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 8 декабря 2011 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Принятие Закона обусловлено необходимостью совершенствования норм, регулирующих общественные отношения в сфере борьбы с коррупцией, а также приведения норм Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» в соответствие с иными законодательными актами Республики Беларусь.

Положениями Закона уточняется содержание терминов «государственные должностные лица», «лица, приравненные к государственным должностным лицам», вводится определение термина «конфликт интересов»; дополняется перечень мер борьбы с коррупцией; вводятся дополнительные ограничения, устанавливаемые в связи с отнесением

отдельных категорий граждан к государственным должностным лицам; предусматриваются гарантии физическим лицам, способствующим выявлению коррупции, и др.

При проверке конституционности Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Согласно Конституции Республика Беларусь, являясь правовым государством, обеспечивает законность и правопорядок (части первая и третья статьи 1); в целях обеспечения принципа верховенства права государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части первая и вторая статьи 7); обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью государства (часть первая статьи 21); государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией; государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (части первая и вторая статьи 59).

Конституционный Суд отмечает, что положения Закона направлены на реализацию норм Конституции и международных договоров в сфере борьбы с коррупцией.

В пункте 1 статьи 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года (далее – Конвенция), участницей которой является Республика Беларусь, установлено, что каждое Государство-участник разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

Положения статьи 1 Закона, предусматривающие дополнительные меры против коррупции, отражают указанные принципы и согласуются с подходами, закрепленными в Конвенции, в отношении приема на работу публичных должностных лиц (статья 7), кодекса их поведения (статья 8), мероприятий по информированию населения (статья 13), защиты лиц, сообщающих информацию (статья 37), и др. В частности, норма пункта 1 статьи 1 Закона, уточняющая перечень лиц, относящихся к государственным должностным лицам и приравненным к ним лицам, в том числе предусматривающая исключение из указанного перечня лиц государственного органа либо иной государственной организации, не относящихся к государственным служащим и осуществляющих деятельность, связанную с непосредственным удовлетворением нужд, запросов и потребностей населения, согласуется с подпунктом «а» статьи 2 Конвенции, определяющим понятие «публичное должностное лицо».

2. В связи с уточнением Законом перечня ограничений, установленных для государственных должностных и приравненных к ним лиц, предусматривается обязанность государственных служащих, а также сотрудников Следственного комитета Республики Беларусь, военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых

расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, имеющих в собственности доли участия (акции, права) в уставных фондах коммерческих организаций, в трехмесячный срок после назначения (избрания) на должность передать эти доли в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения службы (часть третья статьи 17 Закона «О борьбе с коррупцией»).

Конституция, гарантируя закрепленные в ней права и свободы граждан, устанавливает, что их ограничение допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (часть первая статьи 23).

Гражданин, выражающий желание реализовать свое конституционное право равного доступа к любым должностям в государственных органах, должен принять условия (в частности, ограничения), с которыми связан приобретаемый статус государственного служащего. Одно из таких условий – требование о передаче в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения службы находящихся в собственности долей участия (акций, прав) в уставных фондах коммерческих организаций. По мнению Конституционного Суда, такое условие не может рассматриваться как неправомерное ограничение гарантированного Конституцией гражданам Республики Беларусь в соответствии с их способностями, профессиональной подготовкой права равного доступа к любым должностям в государственных органах (статья 39), а также права собственности (часть первая статьи 44).

С учетом изложенного Конституционный Суд считает, что положения Закона, устанавливающие специальные условия по отношению к лицам, имеющим публично-правовой статус, приобретаемый ими в связи с занятием определенных государственных должностей, соответствуют нормам Конституции.

3. Законом (пункт 9 статьи 1) устанавливается норма, регламентирующая порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов в связи с исполнением обязанностей государственного должностного лица, в соответствии с которой государственное должностное лицо обязано, в частности, уведомить в письменной форме своего руководителя о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно, и вправе в письменной форме заявить самоотвод от принятия решения, участия в принятии решения либо совершения других действий по службе (работе), вызывающих или могущих вызвать возникновение конфликта интересов, а руководитель государственного органа, иной организации, которому стало известно о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов, обязан незамедлительно принять меры по его предотвращению или урегулированию (статья 18¹ Закона «О борьбе с коррупцией»). При этом в соответствии с абзацем шестым пункта 1 статьи 1 Закона под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участия в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе).

Конституционный Суд отмечает, что норма Закона, направленная на разрешение конфликта интересов, при котором реализация государственными должностными лицами своих личных прав как граждан Республики Беларусь может входить в противоречие с выполнением ими служебных обязанностей в связи со своим статусом, согласуется со статьей 59 Конституции и разделом II Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, принятого Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 12 декабря 1996 года, регламентирующего действия государственных должностных лиц при коллизии интересов.

Закрепляемый в пункте 9 статьи 1 Закона порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов является соразмерным с точки зрения соблюдения баланса между личными интересами государственного должностного лица и надлежащим исполнением им своих служебных (трудовых) обязанностей.

Кроме того, Конституционный Суд считает необходимым обратить внимание на то, что реализация руководителем государственного органа, иной организации предоставляемых ему Законом полномочий по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, в том числе права перевести государственное должностное лицо в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, с должности, исполнение обязанностей по которой вызвало или может вызвать возникновение конфликта интересов, на другую равнозначную должность, не должно нарушать гарантированное Конституцией право граждан Республики Беларусь на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей (часть первая статьи 41).

Подтверждая ранее выраженную правовую позицию о том, что норма части первой статьи 60 Конституции имеет прямое действие в силу требований, закрепленных в статье 137 Конституции, а право на судебную защиту относится к общепризнанным принципам международного права, приоритет которых Республика Беларусь согласно статье 8 Конституции признает и обеспечивает соответствие им законодательства, Конституционный Суд отмечает, что право государственного должностного лица обжаловать применение к нему мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов в судебном порядке является важнейшей гарантией соблюдения конституционных прав и свобод каждого.

4. Пунктом 2 статьи 1 Закона перечень мер борьбы с коррупцией, закрепленный в статье 5 Закона «О борьбе с коррупцией», дополняется следующими мерами: проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции (антикоррупционное образование и воспитание); обеспечение гласности в деятельности государственных должностных и приравненных к ним лиц, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь; проведение в установленном порядке криминологической экспертизы проектов правовых актов Республики Беларусь, ранее принятых (изданных) правовых актов Республики Беларусь.

Указанные меры направлены на совершенствование правовых механизмов предупреждения и пресечения коррупции, создание надлежащих условий для независимости служебной деятельности государственных должностных и приравненных к ним лиц, укрепление доверия населения к государству и его органам.

Такой подход законодателя согласуется с положениями части первой статьи 34 Конституции, закрепляющими, в частности, право граждан Республики Беларусь на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений о политической, экономической, культурной и международной жизни.

5. Статьей 10 Конституции гражданам Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами.

На реализацию приведенной нормы, а также статей 21, 24, 25, 28, 59 Конституции направлены положения Закона, предусматривающие, что физическое лицо, сообщившее о факте правонарушения, связанного с коррупцией, или иным образом способствующее выявлению коррупции, находится под защитой государства. При этом указанному лицу, его супругу (супруге), близким родственникам или свойственникам при наличии достаточных данных, указывающих на то, что в отношении их имеется реальная угроза убийства, применения насилия, уничтожения или повреждения имущества, осуществления других противоправных действий, гарантируется применение мер по обеспечению безопасности в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь (пункт 13 статьи 1 Закона).

6. Собственник имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами; собственность, приобретенная законным способом, защищается государством (части вторая и третья статьи 44 Конституции).

В то же время согласно абзацу шестому пункта 14 статьи 1 Закона денежные средства, предоставленные в нарушение законодательства Республики Беларусь и поступившие на банковский счет членов семьи государственного должностного или приравненного к нему лица, подлежат перечислению в республиканский бюджет в течение десяти дней со дня, когда государственному должностному или приравненному к нему лицу стало известно об этом.

Указанные положения Закона согласуются с нормами части первой статьи 23 Конституции как по форме закрепляющего их акта, так и с точки зрения принципа пропорциональности, предполагающего соблюдение соразмерности между государственными и общественными интересами и необходимостью защиты прав и свобод личности при введении законодательных ограничений, а также части шестой статьи 44 Конституции, в соответствии с которой осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности.

Вносимые законодателем изменения и дополнения в Закон «О борьбе с коррупцией» направлены на повышение эффективности применяемых мер по предупреждению, выявлению, пресечению правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений, устранению их последствий, а также обеспечение единообразной практики применения уголовной, административной и дисциплинарной ответственности за указанные правонарушения. Конституционный Суд считает, что предусматриваемые Законом меры по усилению борьбы с коррупцией являются конституционно оправданными с точки зрения усиления защиты личности, общества и государства от коррупционных правонарушений.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках компетенции в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

На основании изложенного Конституционный Суд приходит к выводу о том, что по содержанию норм, форме акта и порядку принятия Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частями восьмой, тринадцатой, четырнадцатой статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, подпунктом 1.1 пункта 1 и пунктом 3 Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь», Конституционный Суд Республики Беларусь РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Настоящее решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать настоящее решение в соответствии с законодательством.

**Председательствующий –
Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь**

П.П.Миклашевич