Проблема коррупции в государственных органах, правовые методы, пути и способы ее устранения активно интересует наших читателей. Из поступивших в редакцию вопросов мы выбрали те, в которых в той или иной форме отражены общие запросы, и адресуем их нашему постоянному консультанту, заслуженному юристу Российской Федерации **В.И. МИХАЙЛОВУ.**



1. Если коррупция во все времена и во всех странах сопутствует государственному управлению и она в принципе неискоренима, то нужно ли тратить столько усилий, чтобы от нее избавиться?
2. Правовой комплекс противодействия коррупции в Российской Федерации активно формируется. Какими документами он дополнен в последние годы? Какие акты составили основу борьбы с коррупцией?
3. Что представляют собой профилактика совершения коррупционных действий, преследование за их совершение и ликвидация последствий?
4. Существует ли уголовная ответственность за коррупционные действия иностранных должностных лиц: кто подпадает под эту категорию?

Нормативное обеспечение государственной политики противодействия коррупции

В современных условиях коррупция обоснованно рассматривается как одна из угроз не только отдельным государствам, но и мировому сообществу в целом. Вместе с тем, как отметил в одном из своих выступлений Д.А. Медведев, по данным некоторых социологических опросов, четверть наших граждан вообще не считает, что коррупция – не нормальное явление. Такое отношение необходимо искоренять.

Согласно изданному Президентом 19 мая 2008 г. Указу № 815 «О мерах по противодействию коррупции», образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, а 31 июля 2008 г. утвержден Национальный план противодействия коррупции, в котором наряду с организационными и пропагандистскими мерами предусматривается разработка пакета проектов законов по правовому обеспечению антикоррупционной политики.

Разработка основных положений государственной политики в области противодействия коррупции и обеспечивающего ее пакета антикоррупционных законов в 2008 г. строилась на следующих принципах:

– сосредоточение основных усилий государственных и общественных институтов на мерах по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе;

– меры по противодействию коррупции должны быть органичной частью политики государства по изменению негативных тенденций в государственном и хозяйственном управлении, сформировавшихся за предыдущие десятилетия, и должны быть просчитаны с точки зрения последствий;

– принимаемые правовые положения должны не только сформировать механизм противодействия коррупции, но и содержать импульс для его дальнейшего развития;

– новые правовые нормы должны «вписываться» в правовую систему Российской Федерации, «не ломать» ее и не вносить чуждые для нее элементы и быть реально выполнимы.

Подготовленный с широким участием экспертного сообщества пакет, включающий проект, вносящий изменения в ст. 10 Федерального Конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», проект федерального закона «О противодействии коррупции» и еще двух, вносящих изменения в почти 30 федеральных законов, был принят Государственной Думой в декабре 2008 г. и вступил в силу в январе 2009 г.

Кроме того, Президентом Российской Федерации был издан ряд указов, регулирующих порядок представления государственными служащими сведений о своих доходах и об имуществе, а также о доходах и имуществе супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Наряду с принятием нормативных правовых актов были реализованы организационные меры, предусмотренные Национальным планом противодействия коррупции. Вместе с тем проведенный

в конце 2009 г. анализ работы государственных и общественных институтов по его выполнению показал необходимость наличия двух самостоятельных документов:

– Национальной стратегии противодействия коррупции, определяющей основные направления государственной антикоррупционной политики на среднесрочную перспективу и этапы ее реализации;

– обновляемого каждые два года Национального плана противодействия коррупции, являющегося инструментом претворения в жизнь Национальной стратегии противодействия коррупции.

В связи с этим Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции и новая редакция Национального плана противодействия коррупции.

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Для достижения этой цели решаются следующие три задачи:

– формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

– организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;

– обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

В свою очередь Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 г. закрепляет систематизированный перечень мероприятий антикоррупционного характера, определяет их исполнителей, формы, средства и сроки их реализации, параметры ожидаемых результатов. В частности, включен ряд организационных мер, направленных на:

– развитие нормативно-правовой базы федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по противодействию коррупции;

– организацию работы подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, включая обучение сотрудников этих подразделений реализации их функций;

– совершенствование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению лиц, замещающих должности государственной службы всех видов, урегулированию конфликта интересов и совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности указанных комиссий.

Ряд положений Национальной стратегии противодействия коррупции должен быть отражен в других актах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Поэтому в нем закреплены те мероприятия, реализация которых не предусмотрена иными актами и которые имеют непосредственное отношение к противодействию коррупции.

Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальный план противодействия коррупции на соответствующий период, планы по противодействию коррупции федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований образуют динамичную, постоянно обновляемую в соответствии с требованиями времени и с учетом федеративного устройства Российской Федерации систему мер по противодействию коррупции.

В то же время основным правовым актом в системе мер противодействия коррупции является Федеральный закон «О противодействии коррупции». Коррупция определяется в нем путем перечисления противоправных действий, являющихся наиболее рельефным ее проявлением (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп), и дополнительного указания на ее сущностный признак – любое иное незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами. Коррупцией также признается совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица. Такое определение коррупции согласуется с определением ее в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 1999 г.).

СИСТЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Закрепленный в Федеральном законе «О противодействии коррупции» и других нормативных правовых актах Российской Федерации и применяемый на практике механизм противодействия коррупции представляет собой систему, включающую три взаимоувязанных и в то же время относительно самостоятельных элемента:

– предупреждение (профилактика) коррупции;

– уголовное преследование лиц, совершивших коррупционные преступления (борьба);

– минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных деяний.

Данный механизм строится на использовании прежде всего мер предупреждения, направленных на создание на государственной и муниципальной службе атмосферы «неприличности» и «невыгодности» коррупционного поведения. К ним относятся:

– создание в государственных органах подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и возложение на них ряда функций воспитательно-предупредительного свойства;

– представление соответствующими категориями государственных и муниципальных служащих, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, и членами их семей сведений о доходах и об имуществе;

– проведение подразделениями по профилактике коррупционных правонарушений проверок соблюдения лицами, состоящими на государственной службе, установленных для них запретов и ограничений, а также проверок достоверности представляемых сведений о доходах и об имуществе государственных и муниципальных служащих и членов их семей;

– размещение сведений о доходах и об имуществе государственных и муниципальных служащих и членов из семей с соблюдением законодательства о персональных данных на сайтах соответствующих государственных органов;

– осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

– формирование механизма по разрешению конфликта интересов и активизация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению всех государственных служащих;

– обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

– законодательное установление ограничения для граждан, замещавших определенные должности государственной или муниципальной службы, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего.

В случае невыполнения указанных и других запретов, ограничений и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», пунктами 5, 8-10 ст. 16, ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», к государственному служащему могут быть применимы меры ответственности вплоть до увольнения с должности.

Названными мерами институт предупреждения (профилактики) коррупции не исчерпывается. Серьезный антикоррупционный потенциал содержится также и в иных правовых актах.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Проектом федерального закона № 539159-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (далее – проект № 539159-5), который был принят в первом чтении 1 июня 2011 г., в законодательные акты Российской Федерации предлагается внести ряд изменений, направленных на дальнейшее развитие института предупреждения (профилактики) коррупции. Так, на банки и иные кредитные организации, регистрирующие и налоговые органы возлагается обязанность в соответствии с законодательством о противодействии коррупции представлять руководителям федеральных государственных органов и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации сведения о доходах и об имуществе (включая справки по счетам и вкладам):

а) граждан, претендующих на замещение:

– государственных должностей Российской Федерации,

– государственных должностей субъектов Российской Федерации,

– должностей глав муниципальных образований,

– муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе,

– должностей федеральной государственной службы,

– должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации,

– должностей муниципальной службы,

– руководящих должностей в государственной корпорации, фонде или иной организации, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона,

– отдельных должностей на основании трудового договора в организациях, учреждениях и на предприятиях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

б) лиц, замещающих названные должности;

в) граждан, претендующих на замещение должности судьи;

г) супруг (супругов) и несовершеннолетних детей указанных граждан и лиц.

Конкретный перечень руководителей федеральных государственных органов, имеющих полно-

мочия запрашивать сведения, составляющие банковскую тайну, будет определяться Президентом Российской Федерации.

С целью унификации прав и обязанностей, ограничений и запретов, направленных на противодействие коррупции, на перечисленные выше категории граждан налагаются соответствующие ограничения, а также возлагаются обязанности, в том числе ежегодно представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Предполагается, что указанные сведения будут представляться членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы в соответствующие парламентские комиссии, которые в порядке, определяемом соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации, осуществляют проверки:

а) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых ее членами;

б) соблюдения ограничений и запретов, установленных законодательством.

Предполагается, что аналогичные комиссии будут созданы и в законодательных органах субъектов Российской Федерации, а также на муниципальном уровне.

Многие изменения обусловлены необходимостью приведения используемых в них понятий в соответствие с тем, как они употребляются в Федеральном законе «О противодействии коррупции» или с требованиями юридической техники в целях устранения выявленных пробелов в правовом регулировании противодействия коррупции, а также усиления ответственности за коррупционные правонарушения.

Так, например, федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» дополняются положениями, определяющими виды взысканий, которые могут быть применены к государственному гражданскому и муниципальному служащему в связи с совершением ими коррупционных правонарушений, и порядок наложения указанных взысканий. Оговариваются также случаи, когда государственный гражданский служащий может быть уволен с гражданской службы, фактически речь идет об утрате доверия к нему.

Меры, образующие второй элемент системы противодействия коррупции – борьбу с коррупцией, регулируются УК РФ, УПК РФ, Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», другими федеральными законами, определяющими полномочия правоохранительных органов.

Согласно ст. 204 (Коммерческий подкуп), 290 (Получение взятки) и 291 (Дача взятки) УК РФ предметом коммерческого подкупа или взятки могут быть только деньги, ценные бумаги или иные преимущества и выгоды материального характера.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» в УК РФ внесены изменения, в соответствии с которыми за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве установлены штрафы в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не менее 25 тыс. рублей и более 500 млн рублей.

Естественно, общественная опасность взяточничества во многом обусловлена размером взятки. Однако уголовный закон не в должной мере отражает данное положение дел. УК РФ предусматривал ответственность за простую взятку (до 150 тыс. рублей) и взятку в крупном размере (свыше 150 тыс. рублей). Теперь же в целях дифференциации ответственности предлагается закрепить 4 вида взятки в зависимости от их размера: простая взятка – до 25 тыс. рублей; взятка в значительном размере – от 25 тыс. рублей до 150 тыс. рублей; взятка в крупном размере – от 150 тыс. рублей до 1 млн рублей; взятка в особо крупном размере – свыше 1 млн рублей.

В качестве основного наказания за получение взятки в размере до 25 тыс. рублей устанавливается штраф в размере от двадцатипятикратной до пятидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере двадцатикратной суммы взятки.

За получение взятки в особо крупном размере, то есть более 1 млн рублей, предполагается установить наказание в виде штрафа в размере от восьмидесятикратной до стократной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет со штрафом в размере семидесятикратной суммы взятки.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ редакция санкций за взяточничество скорректирована таким образом, что на первом месте в числе основных наказаний назван штраф, а лишение свободы рассматривается как альтернативное к штрафу наказание. Штраф (естественно, в меньших размерах) назначается в обязательном порядке и при лишении свободы.

Следует также учитывать, что в соответствии с ч. 5 ст. 46 УК РФ и в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 32 УИК РФ, в случае злостного уклонения от уплаты штрафа, назначенного в качестве основного наказания, он заменяется лишением свободы в пределах санкции, предусмотренной ст. 290, 291 и 291.1 УК РФ.

Высказываемая некоторыми специалистами идея об установлении уголовного наказания в виде лишения свободы за уклонение от уплаты штрафа, назначенного в качестве дополнительного наказания, поддержана не была в связи с тем, что фактически это было бы наказание за бедность.

Перечень преступлений, в результате совершения которых полученное имущество подлежит конфискации, дополнен за счет преступлений корыстной направленности, включенных в уголовный закон в последние годы. В этот перечень не вошли мошенничество и присвоение или растрата (ст. 159 и 160 УК РФ) в связи с принципиальной позицией, в соответствии с которой имущество, полученное в результате любых видов хищений, подлежит возврату законному владельцу, а не обращается в доход Российской Федерации. Также в него не включена дача взятки (ст. 290 УК РФ).

Кроме того, Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ посредничество во взяточничестве, под которым понимается непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо способствование взяткополучателю и взяткодателю в достижении или реализации соглашения между ними о получении и даче взятки, выделено в отдельный самостоятельный состав (ст. 290.1 УК РФ).

Принятие данных изменений во многом направлено на выявление именно посредников, т. е. лиц, в полномочия которых не входит осуществление тех или иных управленческих функций, но способных иным образом содействовать во взяточничестве.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ также уточнены положения, касающиеся уголовной ответственности за взяточничество (подкуп) иностранных должностных лиц и должностных лиц иностранных публичных организаций. В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией ОЭСР против подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

Этим же законом в целях повышения эффективности административной ответственности, применяемой в отношении юридических лиц за причастность к коррупции, внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

В Российской Федерации, в отличие от Франции, Китая и некоторых других государств, юридические лица не привлекаются к уголовной ответственности; их ответственность носит гражданско-правовой или административный характер. Поэтому в соответствии со ст. 19.28 КоАП РФ не только за незаконную передачу, но и за незаконные предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, передача иных имущественных прав (т. е. фактически за дачу взятки) за совершение в интересах данного юридического лица действия (бездействие), связанного с занимаемым служебным положением должностного лица, на юридических лиц налагается штраф. Административная ответственность, как и уголовная, дифференцируется в зависимости от размера взятки.

Упомянутым Федеральным законом, помимо прочего, введен институт правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Это сделано в связи с тем, что коррупционные и иные правонарушения имеют транснациональный характер и привлечение их к ответственности возможно лишь при взаимодействии правоохранительных и других органов ряда государств.

Наряду с этим увеличен срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции – от 1 года до 6 лет со дня совершения административного правонарушения.

Третий элемент механизма противодействия коррупции – минимизация (или) ликвидация ущерба от коррупционных правонарушений регулируется, в частности, гл. 59 «Обязательства вследствие причинения вреда» ГК РФ, гл. 18 «Реабилитация» УПК РФ и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. В настоящее время ведется работа по дальнейшему совершенствованию нормативного правового регулирования этого направления противодействия коррупции. Однако действенность механизма противодействия коррупции зависит не только и не столько от нормативной правовой базы, а прежде всего от повседневной практической работы государственных органов по реализации нормативных предписаний.