

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ
МЕЖДУНАРОДНЫХ НОРМ В ОБЛАСТИ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Сборник материалов

Часть 2

Москва • 2011

УДК 343.352.4
ББК 67.408.142
П78

Рецензенты:

И.Б. Кардашова, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Юридического института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

А.В. Бахарев, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственного строительства, государственной и муниципальной службы, борьбы с коррупцией Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры.

П78 **Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство**: сб. материалов [в 2 ч.] / под ред. О.С. Капинус, А.В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – Ч. 2. – 96 с.

В сборник включены Доклад о выполнении Российской Федерацией рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по итогам первого и второго раундов оценки, а также материалы ученых Академии Генеральной прокуратуры РФ, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, других научно-образовательных учреждений, а также сотрудников Генеральной прокуратуры Российской Федерации по проблемам имплементации международных норм в российское законодательство.

Для практических и научных работников прокуратуры, правоохранительных и иных государственных органов, специалистов в области противодействия коррупции, международного сотрудничества по борьбе с преступностью, а также для использования в учебном процессе высших учебных заведений юридического профиля.

УДК 343.352.4
ББК 67.408.142

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2011

Содержание

II. Проблемы реализации положений антикоррупционных конвенций в законодательстве и правоприменительной практике.....	5
<i>Зинуров Р.Н.</i> Российское законодательство о коррупции – проблемы и пробелы.....	5
<i>Образжиев К.В.</i> Проблемы реализации международных обязательств России в сфере уголовно-правового противодействия коррупции.....	16
<i>Елисов П.П.</i> Ответственность за незаконное обогащение: возможно ли это по российскому законодательству.....	21
<i>Илий С.К.</i> Проблемы применения конфискации имущества как вида наказания за коррупционные преступления.....	36
<i>Алхутова Е.Ю.</i> Проблемы привлечения юридических лиц к ответственности за коррупционные правонарушения.....	42
<i>Непомнящий В.А.</i> Проблемы применения административной ответственности за коррупционные правонарушения.....	51
<i>Иголина Н.А.</i> Проблемы имплементации положений Конвенции ООН против коррупции в сфере государственных закупок.....	59
<i>Чубенко И.С.</i> Коррупционные проявления в банковском секторе.....	64
<i>Павловская Н.В.</i> Противодействие коррупции, связанной с незаконным оборотом наркотиков.....	70
<i>Жубрин Р.В.</i> Проблемы имплементации в российское законодательство положений международных конвенций о противодействии легализации преступных доходов.....	76
<i>Диканов К.А.</i> О роли саморегулируемых организаций в предупреждении коррупции.....	80
<i>Хастинов Э.М.</i> Международно-правовые аспекты независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов ФТС России.....	85

Рекомендации круглого стола.....	89
Результаты экспертного опроса.....	93

II. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ КОНВЕНЦИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Р.Н. Зинуров,
заместитель Председателя
Государственного Собрания –
Курултая Республики Башкортостан,
доктор юридических наук, профессор

Российское законодательство о коррупции – проблемы и пробелы

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Послании к Федеральному Собранию от 06.11.2008 г. дал крайне отрицательную характеристику российскому чиновничеству: «...Государственный аппарат у нас в стране – это и сам себе суд, сам себе партия и сам себе, в конечном счете, народ. Она (система управления. – *Прим. ред.*) абсолютно неэффективна и создает только одно – коррупцию».

Действительно, чрезвычайно раздутый чиновничий аппарат не только ложится тяжким бременем на налогоплательщиков, но и постоянно воспроизводит и совершенствует уровень бюрократизации в государственном управлении. В юридической науке уже была высказана точка зрения о том, что избыточная бюрократия первым делом воспроизводит и развивает питательную среду для коррупции¹.

Как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка на совещании в Кремле 21 ноября 2006 г., в современной России коррупция пронизывает все уровни власти, приобретает системный характер.

«Нам предстоит доказать людям, что власть в республике работает честно и ответственно», – сказал в своем Послании к депутатам Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан Президент Республики Р.З. Хамитов.

¹ *Попов В.И.* Преступность, угрожающая национальной безопасности. М., 2010. С. 157.

Честность, правдивость власти – это первое условие ее эффективности. Очевидно, что без четкой констатации имеющихся проблем эти задачи невозможно решить. Далее Президент Республики Башкортостан продолжил:

«Логика проста: власть должна слышать и слушать человека. Социальная стабильность существует только в том обществе, где большинство граждан довольно существующей ситуацией».

В контексте этих слов особо актуальным представляется следующее мнение: «... обостренный интерес к проблеме коррупции в современной России обусловлен не только ее распространенностью, но и значительной социальной опасностью»¹.

Многочисленные исследования коррупции у нас в стране и за рубежом свидетельствуют о том, что ее проявления столь многолики и разноплановы, что могут образовывать весьма длинный «шлейф» различного рода злоупотреблений властью и (или) служебным положением. Это могут быть как проступки морально-нравственного характера, так и весьма опасные преступления. В соответствующий криминальный реестр входят: взяточничество; криминальный лоббизм; непотизм (покровительство на основе личных связей); незаконное участие в предпринимательской деятельности лично либо через лиц, состоящих с чиновником в родственных или доверенных отношениях; незаконное предоставление эксклюзивных прав в целях их корыстного использования; приобретение или отвлечение государственных средств и собственности для своей корпоративной группы; проведение приватизации путем организации незаконных конкурсов, аукционов, фактического захвата пакетов акций, находящихся в федеральной собственности; незаконное применение системы преференций в отношении различных промышленных, финансовых, торговых и иных корпоративных групп; незаконное использование или манипулирование служебной информацией (в том числе инсайдерской) в личных или групповых интересах; прямые или косвенные взносы в период избирательных кампаний в пользу определенных партий или лиц, а также на иные политические цели; незаконное распределение кредитов и инвести-

¹ *Карабанов А.Л., Мелькин С.К.* Современные проблемы противодействия коррупции. Уголовно-правовой и криминологический аспекты. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 2.

ций; полное или частичное освобождение от налогов и/или таможенных платежей и др.¹

В ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дается рамочное определение коррупции, опираясь на которое правоприменители получили возможность единообразного понимания социально-правовой сущности этого явления.

Так, названный Закон понятие коррупции связывает с одновременным наличием двух признаков: 1) противоправное использование должностного положения; 2) цель получения денежной или материальной выгоды в указанных данной нормой видах.

Однако следует отметить, что широко распространены должностные злоупотребления в целях иной личной заинтересованности. Например: крупный руководитель по просьбе приближенных к нему лиц оказывает влияние на военного комиссара и склоняет его к незаконному освобождению человека от призыва на военную службу; добивается от следователя (судьи) необоснованного освобождения от уголовного преследования лица, совершившего преступление. Этот же или иной чиновник соответствующего ранга по просьбе, например, партнера по игре, скажем в футбол, – руководителя или владельца строительного бизнеса предлагает руководителю муниципального образования организовать конкурс на аренду земельного участка под застройку жилого массива в пользу указанного предпринимателя; организует (инициирует) банкротство госпредприятия и процедуру его последующей продажи определенному лицу по цене ниже рыночной и т.д.

В подобных случаях налицо классические коррупционные отношения. Однако чиновник участвует в них не на условиях денежного или иного материального вознаграждения, действует не из корыстных побуждений, а из иной личной заинтересованности. Не считать подобные деликты проявлениями коррупции никаких оснований нет.

Поэтому, на наш взгляд, было бы обоснованным предложить законодателю дополнить подп. «а» п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» словами «а равно совершенное из иной личной заинтересованности» (следующими после слов «другими физическими лицами»), имея в виду, что такая заинтересован-

¹ Попов В.И. Указ. соч. С. 157.

ность выражается в желании должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера (например, сохранить, улучшить «комфортные» отношения, дружбу с «интересным» человеком, элитным сообществом, укрепить свое влияние в партийной или политической структуре), и, напротив, корыстная заинтересованность лица – это его стремление получить имущественную выгоду.

Подобные коррупционные деяния, оставаясь вне законодательного определения коррупции, а следовательно, и действия данного Закона, продуцируют и сохраняют ее в общественно нетерпимых масштабах. Положение, когда понятием коррупции артикулируется лишь часть этого явления, обрекает противодействие ему на неэффективность, в то же время воспроизводятся коррупционные отношения и связи.

Таким образом, установленное данным Законом понятие коррупции нуждается в модернизации – наполнении адекватным его смыслу, сущности и масштабам содержанием.

Структуру коррупции как социально-правового явления, представленного в подп. «а» п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», образуют три группы правонарушений:

1) группа конкретных деяний (взяточничество, коммерческий подкуп и др.), указанных в определении понятия коррупции;

2) случаи иного незаконного использования физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в определенных Законом видах;

3) незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

В первой группе конкретных деяний среди других названо «злоупотребление служебным положением». Однако в действующем Уголовном кодексе РФ состава преступления под таким названием не существует. Есть ст. 285 УК РФ, которая именуется «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 201 «Злоупотребление полномочиями». Возникает вопрос, как эти нормы УК РФ соотносятся с тем понятием, которое сформулировано в Законе как «злоупотребление служебным положением». Считать данный пробел простым упущением, мягко говоря, неправомерно. Проблема требует законодательного урегулирования.

Однако в контексте определения коррупции следует сказать, что нередки случаи, когда, например, депутат парламента (законодательного собрания) вмешивается в деятельность руководителя таможенной службы, не имея на то полномочий, и безуспешно способствует перевозке контрабандного груза через таможенную границу (так было, в частности, в Приморском крае). Или еще пример из криминальной практики Дальнего Востока: вице-губернатор – руководитель строительного комплекса, оказывает давление на того же неподчиненного ему руководителя таможенного органа, озабоченного обеспечением жилья для себя и своих подчиненных, и добивается незаконного вывоза лесоматериалов в соседнюю страну.

В приведенных случаях депутат и чиновник, извлекая выгоду в виде взяток за незаконные действия, не присваивали полномочия соответствующих должностных лиц, совершили (инициировали) коррупционные деяния, злоупотребляя именно своим служебным положением, в расчете на него. Они выступают как организаторы или подстрекатели коррупции.

В подобных случаях срабатывает исходящий от инстинкта самосохранения эффект чинопочитания, поклонения власти, начальству, его общественно-политическому и административному весу. Тот, кого «очаровывает» ресурс «высокого», но не своего начальника, чужого влиятельного чиновника, от которых можно ожидать (допускать) пакость или радость, чьи возможности он может использовать во благо себе или в интересах выполняемой работы, откликается на коррупционную инициативу неуполномоченных носителей служебного положения из личных побуждений, в том числе по корыстным мотивам.

Таковы правовая психологическая природа подобных коррупционных сделок, криминологические реалии коррупции их игнорировать нельзя.

Существует и другая точка зрения, согласно которой причинами поступков, в том числе криминальных, являются объективные условия, которые формируют антисоциальную мотивацию, потребности, нормы и привычки. Этой точки зрения придерживается А.М. Яковлев. Он считает, что «только отказавшись от представления субъективной обусловленности противоправного поведения, т.е. исходя из посылки его объективной детерминированности, можно ставить вопрос о реальных чертах того варианта взаимодей-

ствия человека с социальной средой, который связан с противоправным поведением». В данном случае механизм преступного поведения будет выглядеть следующим образом:

первым элементом этого механизма являются воздействия внешней среды;

вторым – определенное внутреннее состояние, вызванное таким воздействием;

третьим – сам акт преступного поведения.

Видимо, каждая из представленных выше точек зрения в определенной мере дополняет современное представление о существе рассматриваемой проблемы. В связи с этим личность лица, совершившего преступление коррупционной направленности, представляется таким социальным типом, специфика которого выражается не только в особенностях социальных детерминант известных социально-экономических отношений, но и в тех чертах и качествах, которые составляют особенность внутреннего мира и поведения данной личности.

Применительно к анализируемому социальному феномену Анри Мендра, профессор Института политических исследований в Париже, возглавивший исследования по сравнительной социологии различных стран Западной Европы и Северной Америки, еще в 90-х гг. XX в. обратил внимание на одно важное обстоятельство коррупции. Ученый отмечает, что когда директор переходит с одной службы на другую, он обычно берет с собой своих верных сослуживцев, командный состав своей армии, другими словами, своих клиентов, которые ему преданы. Благодаря клиентам такой руководитель имеет власть. Власть одного и карьера других идут рука об руку¹.

Таким образом, «командный» принцип кадровых назначений имеет объективные социально-психологические предпосылки.

В современной России о причинах и видах коррупционной преступности говорится чрезвычайно много. Но воз и ныне там. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на то обстоятельство, которое по смыслу и сути, включая в себя признаки коррупции, в современной России, как правило, не оспаривается ни в правовом, ни в содержательном плане. На Западе на это явление уже обращено должное внимание.

¹ Карабанов А.Л., Мелькин С.К. Указ. соч. С. 64.

Речь идет о том российском феномене, когда директор или любой другой руководитель (на практике это очень часто руководители федеральных ведомств, министры), получив назначение на вышестоящую должность, обычно берут с собой своих верных сослуживцев или старых знакомых.

Надо сразу оговориться – в статье речь не идет о высшем руководящем звене страны и главах регионов. Здесь ситуация иная и в любом случае регулируется положениями Конституции РФ, конституций и уставов субъектов Федерации.

Причина названного нами явления очевидна – новый руководитель берет с собой того, с кем на старом месте ему было «комфортно» работать, кому, на его взгляд, он может доверять на новом месте. Отметим, что зачастую это наблюдается при назначении руководителя федерального звена в другой субъект Федерации.

Однако же речь не идет о том, что на прежнем месте работы этот подчиненный помогал ему злоупотреблять или еще того хуже – получать взятки. Речь идет, прежде всего, о желании создать для своей дальнейшей карьеры более выгодные условия, чтобы предстать в более выгодном свете на новой более ответственной должности. Казалось бы, что в этом противоправного, так как согласно правовому смыслу должностных обязанностей любой руководитель должен исполнять свои обязанности, четко и законопослушно создавать вокруг себя благоприятную в моральном плане, здоровую обстановку.

Однако это явление имеет глубоко скрытую сторону, имеющую, в конечном счете, возможность формирования антисоциальной мотивации в виде личной заинтересованности как у нового руководителя, так и у привлеченных им старых сослуживцев или друзей. Хотя такой поступок в основном бывает продиктован инстинктом самосохранения в осложненных новизной ситуации условиями деятельности, интересами улучшения своего статуса в новой должности, такая обстановка является благоприятной почвой для криминогенного поведения вовлеченных в это служащих.

Психология пришедших с новым руководителем кадров, прежде всего, исходит из того, что они, как правило, стараются выполнять свои обязанности исходя из служебных и любых других интересов руководителя. Здесь с их стороны в первую очередь срабатывает тот же инстинкт самосохранения, эффект чиновничества, при-

знание (в знак благодарности) своей зависимости перед административным весом руководителя, пригласившего его на новое, как правило, уже более высокое место. Именно такой чиновник, исходя из своих интересов или интересов своего «благодетеля», может откликнуться на коррупционную инициативу.

Покровительство кому-либо на службе на основе личных связей не является выдуманным нами криминологическим новшеством – в юридической науке оно внесено в криминологический реестр коррупционных преступлений¹.

В юридической литературе была высказана и мысль относительно содержания, форм и механизма коррупции. В частности, о формах коррупции отмечалось, что таковыми выступают специфические виды нарушений этических и правовых норм соответствующими лицами.

В качестве этических норм некоторые авторы вполне обоснованно, на наш взгляд, называют «совершение государственным служащим действий, (хотя и прямо не запрещенных законом), могущих отрицательно повлиять на общественное мнение о состоянии законности на государственной службе». Рассмотренное нами явление, на наш взгляд, полностью охватывается последним обстоятельством.

Однако даже если согласиться, что обстоятельство, когда новый руководитель приводит с собой команду из старых сослуживцев, знакомых или друзей, вполне легитимно, поскольку не имеет административно-правового запрета и не всегда может иметь итогом криминальное поведение участников, возникает масса других вопросов, которые свидетельствуют против данного явления.

Во-первых, зададимся вопросом – отвечает ли это интересам профилактики коррупционных преступлений? Очевидно, что нет. Ведь о предупреждении подобных преступлений на самой ранней их стадии говорится даже с самых высоких трибун. Приведет пример этому. Если руководитель прибыл в ранее незнакомый ему регион, то среди всех местных «чужих» у него будут привезенные им «свои», к которым он, конечно же, будет благоволить. Возникает некое хотя и отдаленное, но все же подобие клана.

Во-вторых, возникает обстоятельство, которое имеет основанием самую обычную человеческую психологию – среди членов коллектива рождается чувство несправедливости и недовольства.

¹ *Карабанов А.Л., Мелькин С.К. Указ. соч. С. 1.*

Многие из них полагают себя достойными должности, которую по признаку знакомства доверили новому человеку, причем незнакомому как с коллективом, так и с регионом.

Вполне логично допустить, что реализация ответственности за упущения по службе в таких случаях зачастую наступает по принципу «свой – чужой».

В-третьих, у работников данного учреждения, а то и у населения, если речь идет о руководителе высокого уровня, на почве возникшего чувства несправедливости в целом уменьшается доверие к власти.

В-четвертых, именно это явление, на наш взгляд, является основанием и причиной негативного общественного мнения о состоянии коррупции в стране и в целом законности в органах государственной власти.

В-пятых, в рассматриваемом явлении налицо несоответствие между нравственными установками и требованиями к занятию должности государственной службы.

Таким образом, казалось бы, такое вполне, на первый взгляд, легитимное явление, когда новый руководитель приводит с собой своих людей, мы предлагаем отнести к запрещенным законом действиям как имеющее элементы коррупционных проявлений. Данный наш довод подкрепляется тем обстоятельством, что в современной юридической науке предложены четыре основных вида проявлений коррупции:

- этические коррупционные проступки;
- гражданско-правовые деликты;
- административные правонарушения;
- уголовные преступления¹.

Первый из указанных пунктов, на наш взгляд, со всей очевидностью включает в себя рассматриваемое нами и уже давно ставшее обыденным явление. В связи с этим ситуацию с новым руководителем и его «своими людьми», исходя из предложенной квалификации, мы можем назвать как этический коррупционный проступок. Нам представляется, что это далеко не безобидное явление, поскольку недра таких отношений являются благоприятной почвой

¹ Максимов С.В. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы // Проблемы борьбы с коррупцией. М., 1999.

для реализации коррупционных инициатив. Проблема эта, безусловно, должна получить законодательное урегулирование.

Остановимся на некоторых факторах и причинах коррупции. Их чрезвычайно много, поэтому перечислим лишь наиболее поверхностные, с чем мы, юристы и правоохранители, встречаемся почти каждый день:

1) недостаток общих административно-правовых запретов на различные виды коррумпированного поведения, которые могли бы выполнять функции мер ранней профилактики таких преступлений;

2) пробелы в законодательстве, регламентирующем контроль доходов и расходов государственных и муниципальных служащих, в частности отсутствие законодательно закрепленного требования об обязательном декларировании своего имущественного положения и членов семьи при увольнении со службы;

3) неоправданно высокий уровень неопределенности многих норм законодательства, создающий как бы законную основу для неконтролируемого произвола правоприменителей. Так, в России суд без каких-либо однозначно воспринимаемых правовых критериев может назначить за получение взятки наказание в виде лишения свободы и на 7 лет, и на 12 лет.

Да, видимо, тысячу раз были правы юристы Древнего Рима. Их крылатое выражение «**ubi ius incertum, ibi ius nullum**» – где закон неоднозначен, там нет закона, кажется, сказаны именно в адрес некоторых норм и статей нашего уголовного законодательства.

Еще одно обстоятельство, на котором хотелось бы остановиться, связано с нормами Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Данный Закон, безусловно, важнейший и содержит четкие рамочные нормы.

Так, в ч. 1 ст. 10 этого Закона (конфликт интересов на государственной или муниципальной службе) говорится, что под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интере-

сами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Согласно ч. 2 рассматриваемой статьи под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или других услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Здесь вроде бы все продумано и преследуется цель пресечения коррупционных проявлений в их зародыше. Однако речь идет не только о возможном причинении вреда интересам граждан, общественным или государственным интересам, но и об уже проявившемся факте, когда служащий уже использовал служебное положение, но вред вроде бы еще не причинен.

С точки зрения всей логики суждений о борьбе с коррупцией, в контексте бесконечной полемики о необходимости ужесточения борьбы с ней, сам факт использования служебного положения (хотя бы и без причинения вреда интересам граждан, общества и государства), на наш взгляд, уже содержит элемент коррупционности, является этическим коррупционным проступком, о чем говорилось выше.

Обоснуем свой тезис. Правовой смысл и содержание ч. 1 ст. 10 Федерального закона допускают именно такую трактовку: «...личная заинтересованность государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять ... возникает или может возникнуть». В названном контексте речь идет о терминах «влияет», «возникает», т.е. законодатель, по сути, говорит об уже свершившемся факте проявления личной заинтересованности.

Стало быть, это этический коррупционный проступок, причем проступок с уже окончанным юридическим составом – а как же иначе трактовать термины «влияет», «возникает»?

В юридическом смысле понятие конфликта интересов не содержит большого принципиального отличия от правового содержания злоупотребления служебным положением. Трактовка последнего в ч. 1 ст. 1 указанного Закона лишь незначительно отличается от уже проявившегося факта личной заинтересованности государст-

венного или муниципального служащего, прописанного в ст. 10. Отметим, что в обеих названных статьях Федерального закона мы имеем в виду лишь упомянутые в них личные имущественные блага заинтересованных лиц.

Так, в ч. 1 ст. 1 данного Федерального закона мы читаем: «...злоупотребление служебным положением ..., либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения ..., иных имущественных прав для себя или для третьих лиц».

Таким образом, термины «влияет», «возникает» необходимо исключить из диспозиции ч. 1 ст. 10 рассматриваемого Федерального закона. В противном случае они являются противовесом другим нормам законодательства о коррупции, поскольку имеют в виду уже совершенный коррупционный проступок, когда конфликт интересов уже позади – служащий, перешагнув этот рубеж, стал коррупционером.

К.В. Ображиев,

доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин
Юридического института
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Проблемы реализации международных обязательств России в сфере уголовно-правового противодействия коррупции

Как известно, длительное время советская юридическая наука исходила из того, что национальное право обладает безусловным приоритетом по отношению к международному¹. Положение о приоритете внутригосударственного права над международным господствовало в отечественной науке в сталинский период², что широко

¹ См., напр.: *Миронов Н.В.* Соотношение международного договора и внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права. М., 1963. С. 156 – 158.

² См.: *Вышинский А.Я.* Международное право и международная организация // Вопросы международного права и международной политики. М., 1949. С. 481.

использовалось для оправдания действий СССР на мировой арене. Считалось, что «государство оставляет за собой свободу решать, соблюдать международное право или нет, в зависимости от того, диктуется ли это его интересами»¹. Таким образом, доктрина приоритета национального законодательства ставила во главу угла государственный суверенитет и, по сути дела, отрицала обязательность международного права.

В более поздний период (60 – 70 гг. прошлого столетия) наметился отход от доктрины примата национального права, на смену которой пришла теория дуализма. Суть этой теории заключается в том, что международное и внутригосударственное право рассматриваются как «отдельные правопорядки»², «отдельные и самостоятельные» системы, между которыми, однако, существует тесная связь³. Однако активизирующиеся процессы интеграции Российского государства в мировое сообщество заставили переосмыслить значение международно-правовых норм для национального права, и Конституция Российской Федерации 1993 года впервые определила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15). Более того, Конституция Российской Федерации предусмотрела, что в случае возникновения коллизии между правилами международного договора и федеральным законом таковая разрешается в пользу международного договора, который имеет силу для России (ч. 4 ст. 15).

Таким образом, в современном российском законодательстве возобладала концепция приоритета международно-правовых норм над национальными, который, впрочем, отнюдь не является безусловным. Во-первых, конституционное положение о приоритетности международных договоров не распространяется на саму Конституцию Российской Федерации, которая «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Сказанное дополнительно подтверждается предписаниями ч. 6 ст. 125 Конституции России, согласно которой «не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федера-

¹ Курс международного права: в 7 т. Т. 2. М., 1989. С. 273, 274.

² Анцилотти Д. Курс международного права. Т. 1. М., 1961. С. 66.

³ Курс международного права. Т. 1. М., 1967. С. 209, 210.

ции не подлежат введению в действие и применению». Во-вторых, приоритетом в отношении федеральных законов обладают не любые государственные договоры, а лишь те: а) которые заключаются от имени Российской Федерации, т.е. межгосударственные договоры (межправительственные и межведомственные договоры приоритета в отношении федеральных законов не имеют); б) согласие на обязательность которых было принято в форме федерального закона. Как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 8 постановления от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (ч. 4 ст. 15, ст. 90, 113 Конституции РФ).

Проецируя положения, на которых основывается соотношение международного и национального права, в область права уголовного, можно заключить, что межгосударственные договоры уголовно-правового характера, согласие на обязательность которых для России было принято в форме федерального закона, становятся неотъемлемой частью отечественной системы уголовного права и обладают приоритетом в отношении Уголовного кодекса Российской Федерации. Именно такой подход к соотношению международного и национального уголовного права нашел отражение в работах большинства специалистов, занимающихся соответствующей проблематикой¹.

С другой стороны, согласно УК РФ «новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс» (ч. 1 ст. 1); «преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только настоящим Кодексом» (ч. 1 ст. 3). А это означает, что непосредственное применение международно-правовых норм, устанав-

¹ См., напр.: *Иногамова-Хегай Л.В.* Международное уголовное право. СПб., 2003. С. 63, 64; *Кибальник А.Г.* Современное международное уголовное право: понятие, задачи и принципы. СПб., 2003. С. 185 – 195; *Лукашук И.И., Наумов А.В.* Международное уголовное право. М., 1999. С. 18, 19.

ливающих уголовную ответственность, исключено. Как отмечается в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5, «международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом (например, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года, Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года, Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года)». Следовательно, международные договорные нормы, устанавливающие уголовную ответственность, требуют имплементации (от англ. «implementation» – осуществление, выполнение, претворение в жизнь) в УК РФ.

Необходимым предварительным условием имплементации международных договоров, предусматривающих уголовную ответственность, является их ратификация, так как в соответствии с подп. «а» п. 1 ст. 15 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры России, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, подлежат обязательной ратификации. С момента ратификации соответствующего международного договора, которая, как известно, осуществляется федеральным законом, содержащиеся в нем предписания становятся юридически обязательными для России. Однако, учитывая, что международные договоры, устанавливающие уголовную ответственность, не могут применяться непосредственно, их юридическая обязательность сводится к обязанности российского законодателя криминализовать предусмотренные им деяния посредством внесения необходимых для этого изменений и дополнений в УК РФ.

К сожалению, российский законодатель весьма непоследователен в плане выполнения своих международно-правовых обязательств, о чем свидетельствуют многочисленные факты несоответствия УК РФ ратифицированным международным договорам, на которые неоднократно обращалось внимание в специальной литературе. Особенно ярко это проявляется применительно к международным

договорам в сфере противодействия коррупции, многие предписания которых до настоящего времени не имплементированы в УК РФ.

Прежде всего, следует отметить, что в российском уголовном законодательстве не установлена уголовная ответственность за активный подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, криминализация которого предписывается ст. 16 Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., и ст. 5 – 6, 9 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, принятой в Страсбурге 27 января 1999 г. Между тем потребность в соответствующей норме очевидна не только с точки зрения необходимости выполнения международных обязательств России, но и с социально-криминологических позиций, так как представители российского бизнеса весьма активно используют коррупционный подкуп иностранных должностных лиц для продвижения своих интересов за рубежом.

Действующий УК РФ не позволяет привлечь к уголовной ответственности за пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, хотя обязанность криминализовать это деяние предусмотрена ст. 5 – 6, 8 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Пытаясь устранить это несоответствие, законодатель дополнил примечания к ст. 285 УК РФ пунктом пятым, согласно которому «иностранное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации, совершившие преступление, предусмотренное статьями настоящей главы, несут уголовную ответственность по статьям настоящей главы в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации». Однако включение этой нормы не решило проблему. Как справедливо отмечает Г.И. Богуш, «действующий УК РФ на сегодняшний день не содержит норм об ответственности иностранных и международных должностных лиц. УК РФ в гл. 30 предусматривает ответственность не за некие «родовые» или «универсальные» коррупционные преступления, он содержит составы должностных преступлений, признаком которых выступает специальный субъект – российское должностное лицо»¹, что исключает возможность при-

¹ Богуш Г. Подлежат ли иностранные должностные лица ответственности по УК РФ? // Уголовное право. 2010. № 4.

менения соответствующих норм УК РФ к иностранным должностным лицам и должностным лицам публичных международных организаций.

Приведенные примеры, которые, к сожалению, имеют отнюдь не единичный характер (стоит только вспомнить отсутствие в УК РФ норм о незаконном обогащении, об обещании и предложении взятки), наглядно демонстрируют, что юридические обязательства России, принятые в соответствии с названными антикоррупционными конвенциями, выполнены далеко не в полной мере. Подобная ситуация представляется недопустимой как с точки зрения ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, так и с позиции основополагающего принципа международного права *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться), зафиксированного в ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

П.П. Елисов,
начальник отдела
Всероссийского научно-
исследовательского института
МВД России,
кандидат юридических наук

**Ответственность за незаконное обогащение:
возможно ли это по российскому законодательству**

Объективная оценка характера и масштабов угроз, которые создает коррупция в России, делает необходимым поиск качественно новых средств борьбы с этим чрезвычайно опасным явлением. Сложность противодействия коррупции состоит в том, что это проблема не только и не столько уголовно-правовая. Коррупция – это политическое, экономическое, социокультурное явление.

Общепризнано, что коррупция мешает стабильному развитию общества, подрывает его безопасность. Она препятствует эффективному управлению и экономическому росту страны, нивелирует ценность демократии. Коррупция в бизнесе устраняет честную кон-

курению, способствует росту монополизации всех сфер экономики, влечет незаконное обогащение.

Сложность проблемы противодействия коррупции получила отражение в разработанной и принятой ООН Всемирной программе против коррупции (Global programme against corruption)¹, составной частью которой является раздел «Антикоррупционный набор инструментов» (Anti-corruption Tool Kit)² и «Руководство ООН по антикоррупционной политике» (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)³. Указанная Программа предлагает пути развития национальных правовых систем. В «Антикоррупционном наборе инструментов» содержится обзор конкретных мер, принимаемых на международном и национальном уровне, по противодействию коррупции. Многие из того, что предлагается этими программными документами, актуально и для современной России.

Разработанная ООН антикоррупционная программа содержит предложения по развитию служебного права. Целью этих предложений является обеспечение подотчетности (accountability) и прозрачности (transparency) деятельности государственных (муниципальных) органов, организация службы на основе закона (rule of law). В России, с ее недостаточно развитыми демократическими традициями, предстоит осуществить переход от службы конкретным лицам (президенту, директору, начальнику и т.п.) к службе на благо общества.

В Антикоррупционном наборе инструментов ООН (Вариант 4) обращается внимание на то, что незаконное обогащение (illicit enrichment) или появление благ, происхождение которых должностное лицо не может объяснить (unexplained wealth), уже криминализовано в ряде стран. Примерами являются ст. 10 Ордонанса Гонконга по предупреждению подкупа, ст. 34 Акта Ботсваны о коррупции и экономической преступности, ст. 37 Национального закона Республики Индонезия по борьбе с коррупцией уголовного характера 1999 года, ст. IX Межамериканской конвенции против коррупции Организации американских государств.

¹ URL: <http://unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

² Сегодня разработано пять версий данного документа. Версия 5 помещена на сайте pdf/crime/corruption/toolkit/tookitv5.pdf

³ URL: http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_publications.html

Меры, предложенные Программой ООН против коррупции, наиболее полно реализуются в Межамериканской конвенции против коррупции¹. Здесь предусмотрено уголовное преследование не только за активный и пассивный подкуп, но и за любые действия или бездействие, направленные на любое незаконное получение любой выгоды (any acts or omissions done for the purpose of illicitly obtaining any benefits), за обманное использование или сокрытие имущества, полученного от коррупции (fraudulent use or concealment of property derived from corruption), а также за незаконное обогащение. Данная конвенция рассматривает как акты коррупции неправильное (improper) использование конфиденциальной информации должностными лицами; неправильное использование государственного имущества должностными лицами; попытки добиваться (seeking) от публичной власти любых решений для незаконной цели; неправильное распоряжение любым государственным имуществом, деньгами или мерами безопасности.

ООН предлагает в случаях совершения должностным лицом коррупционных деяний производить конфискацию имущества, происхождение которого данное лицо объяснить не может. Такая практика уже используется в юридических системах ряда стран. Это, например, артикул 73d Германского уголовного кодекса; артикул 5 Акта Сингапура о конфискации коррупционных доходов; артикул 34а Норвежского основного кодекса о гражданских уголовных наказаниях.

Во всех документах, принятых ООН и ее организациями в рамках Всемирной программы против коррупции, обращается внимание на необходимость обеспечения прозрачности (transparency) деятельности публичных должностных лиц.

Совершенно очевидно, что современная Россия признала необходимость и возможность использования международно признанного опыта применения норм различных отраслей материального и процессуального права, организационных и морально-нравственных мер противодействия коррупции, внедрения их в свое законодательство и практику борьбы с этим опасным явлением.

В 2006 г. во время саммита G8 в Санкт-Петербурге Россия присоединилась к антикоррупционной Инициативе по борьбе с коррупцией среди высших должностных лиц, а 1 февраля 2007 г. Рос-

¹ www.law.vl.ru

сия официально вступила в группу ГРЕКО после того, как ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции¹ и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию².

Как известно, 31 июля 2008 г. Президентом России Д. Медведевым утвержден разработанный под его руководством Национальный план противодействия коррупции³, представляющий собой развернутую программу разработки и принятия мер по противодействию коррупции. Реализация предусмотренных данным Планом правовых и организационных мер в целом отражает комплексный характер и содержание международно признанных норм борьбы с коррупцией.

В частности, предусмотрена задача разработки и введения в законодательство Российской Федерации определения понятия и признаков коррупции, коррупционного правонарушения, влекущего различные виды юридической ответственности, понятия противодействия коррупции как скоординированной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций, физических лиц; очерчены меры контроля и правового воздействия, необходимые и достаточные для предупреждения коррупционной деятельности; указано на полномочия институтов государства и общества по обеспечению функционирования системы антикоррупционного воздействия и др.

Однако ни в Национальном плане, ни в перечне проектов законодательных актов, планируемых к принятию в связи с этим планом, не поставлена задача имплементации в российское законодательство крайне актуальной для России, но наиболее дискуссионной и вызывающей неоднозначное отношение нормы об ответственности за незаконное обогащение, введение которой в национальное законодательство предусмотрено Конвенцией ООН против коррупции.

¹ Конвенция ООН против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

² Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 (Страсбург, 27 января 1999 г.). Российская Федерация ратифицировала настоящую Конвенцию Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ. Конвенция вступила в силу 1 июля 2002 г. Российская Федерация подписала настоящую Конвенцию 27 января 1999 г. (распоряжение Президента РФ от 25.01.1999 № 18-рп) // Совет Европы и Россия. 2002. № 2.

³ Рос. газ. 2008. 5 авг.

Конвенция ООН против коррупции предлагает государствам-участникам криминализировать умышленное незаконное обогащение (ст. 20 Конвенции), под которым понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Незаконное обогащение выражается в приобретении должностным лицом для себя или других лиц, в судьбе которых оно так или иначе заинтересовано, материальных благ на средства, полученные помимо законного вознаграждения за труд в виде заработной платы, премий, льгот и т.п.

Любая должность, связанная с реализацией власти (должностных или служебных полномочий), независимо от их объема, таит в себе возможность для незаконного обогащения. От степени нравственного неприятия такой возможности, честности публичного должностного лица, его уважения к самому себе, обществу и государству, от отношения к своему долгу прежде всего зависит реализация такой возможности. С другой стороны, важную роль в этом играет наличие и эффективность контроля со стороны государства и общества за деятельностью публичных должностных лиц.

Нравственные нормы поведения публичного должностного лица, скорее всего, не могут быть введены и закреплены правом. Но определение сферы публичного контроля за деятельностью таких лиц, мер такого контроля и ответственности за уклонение от него – задача права. Как представляется, эффективность такого контроля за коррупционным поведением публичных должностных лиц в России не может быть в должной мере обеспечена без использования меры, предусмотренной ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

По нашему мнению, введение в российский законодательный оборот термина «незаконное обогащение» и разработка механизма проверки законности и обоснованности получения лицом имущественных и неимущественных активов явится мощным фактором подавления корыстной заинтересованности коррупционно ориентированных чиновников и будет эффективной мерой предупреждения преступлений коррупционной направленности.

Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» норма ст. 20 не указана в перечне предусмотренных данной Конвенцией видов коррупционных правонарушений, в отношении ко-

торых Российская Федерация обладает юрисдикцией. В связи с этим данная норма Конвенции не действует на территории России. Тем не менее данная оговорка при ратификации не исключает возможности инициативного предложения законопроекта, связанного с реализацией норм Конвенции и направленного на подкрепление предусмотренных ею мер тщательно продуманным механизмом контроля за ее применением и мониторинга результатов ее реализации в праве Российской Федерации.

Одной из первых попыток введения данной нормы в российское законодательство стала ст. 11 проекта федерального закона № 48067-3¹ «О противодействии коррупции», подготовленного ко второму чтению. Обсуждение указанного законопроекта фактически свелось к обсуждению именно этой статьи, разделив на примерно равные группы сторонников, считавших ее «единственной нормой законопроекта, имеющей регулирующее значение», и противников, предлагавших исключить данную статью, так как «изложенные в ней положения противоречат принципу презумпции невиновности». Типичную аргументацию этой позиции привел профессор И.И. Лукашук, утверждая, что криминализация в национальном законодательстве незаконного обогащения означала бы возложение на обвиняемого (подозреваемого) в преступлении бремени доказывания, что в силу ч. 2 ст. 49 Конституции Российской Федерации недопустимо². Убедительный анализ небезупречности такого суждения изложен в статье профессора А.И. Алексеева³.

Каковы же возможности имплементации и адаптации данной нормы к российскому законодательству?

Нельзя утверждать, что для российского права данная тема абсолютна нова. Так, еще Г.Ф. Шершеневич посвятил главу в учебнике русского гражданского права обязательствам, возникающим из незаконного обогащения⁴. Текст данного сочинения отличается последовательностью изложения, точностью приводимых примеров и отражает мнение виднейшего ученого на изучаемый предмет, сло-

¹ URL: <http://asozd.duma.gov.ru/>

² См.: Лукашук И.И. Международно-правовые формы борьбы с коррупцией // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы: сб. материалов международной научно-практической конференции. М., 2001. С. 89.

³ Алексеев А.И. Презумпции против коррупции // Законность. 2008. № 4. С. 2 – 8.

⁴ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М.: СПАРК, 1995. С. 403.

жившееся к 1907 г. Прежде всего хочется отметить, что указанная глава учебника именуется «незаконное обогащение», а далее речь идет то о «неосновательном», то о «незаконном» обогащении. Иногда автор упоминает «обязательство возвращения», «обогащение за чужой счет». Из анализа всего текста следует, что автор отождествляет указанные понятия.

Согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 08.04.2004 № 168-О недобросовестным считается тот налогоплательщик, который с помощью инструментов, используемых в гражданско-правовых отношениях, создает схему незаконного обогащения за счет бюджетных средств, что приводит к нарушению публичных интересов в сфере налогообложения и к нарушению конституционных прав и свобод других налогоплательщиков¹.

Необходимо также отметить, что российское гражданское законодательство не использует категории «имущественные или неимущественные активы», эти категории также недостаточно четко раскрыты в финансовом и налоговом праве. В связи с этим правовой состав данных категорий нуждается в уточнении во избежание противоречивых толкований в процессе правоприменения.

Все антикоррупционные программы указывают на необходимость обеспечения прозрачности доходов государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей. Стоит признать, что пока в России в этом направлении приняты лишь полумеры. Хотя законодательно и установлена обязанность государственных (муниципальных) служащих декларировать свое имущество и доходы, на сегодняшний день отсутствует необходимый контроль за выполнением этой обязанности и достоверностью декларируемых сведений. Необходимо, чтобы контроль за доходами представителей власти и членов их семей осуществляла специальная независимая служба, принятие любых подарков этими лицами незамедлительно декларировалось, а нарушение ими установленных правил влекло юридическую ответственность. Декларированию должно подлежать не только имущество, полученное в собственность, но и в пользование (аренда дачи, квартиры, машины, иного имущества).

Решение этих задач, а также разработка и введение так называемой процедуры обоснования значительного увеличения имуще-

¹ Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 2004. № 6.

ственных и (или) неимущественных активов лица (далее – процедура обоснования¹) позволит создать реально действующий механизм противодействия коррупции, который структурно может быть представлен в виде системы государственных и негосударственных институтов, а функционально – как система мер политического, социально-экономического, правового, идеологического, организационного и правоохранительного порядка, которые предпринимают эти институты с целью предупреждения, нейтрализации и уничтожения коррупции. Названный механизм, соответственно, должен быть многоуровневым, включающим глобальные и региональные межгосударственные, федеральные, региональные внутригосударственные и местные компоненты.

Процедура обоснования должна быть подробно закреплена либо в Федеральном законе «О противодействии коррупции» (для этого целесообразно выделить ее в особую главу или раздел), либо все ее этапы должны быть детализированы в отдельном законе. Возможно, что и само незаконное обогащение в формулировке Конвенции ООН должно рассматриваться в качестве отдельного (обособленного) вида правонарушения².

На наш взгляд, предлагаемая процедура обоснования должна иметь своим предметом не обоснование законности владения, а обоснование источников денежных средств, имеющих у проверяемого в наличной или безналичной форме, либо денежных средств, на которые приобретено имущество. Предметом обоснования также может быть основание приобретения имущества в собственность или пользование (договор дарения, безвозмездного пользования, купли-продажи, аренды или иной сделки).

Концептуальная суть процедуры обоснования и последствий незаконного обогащения должна, на наш взгляд, заключаться в воз-

¹ Термин взят из проекта федерального закона № 148067-3 «О противодействии коррупции», подготовленного ко второму чтению.

² Некоторые авторы предлагают ввести в уголовное законодательство Российской Федерации норму о коррупционном обогащении, понятие которого в их трактовке в основном совпадает с определением незаконного обогащения, данным в ст. 20 Конвенции ООН. См., напр.: Кузнецова Н. Мнение ученых о реформе УК (или *qui prodest?*) // Уголовное право. 2004. № 1. С. 27; Борков В. Проблемы криминализации коррупционного обогащения в России // Уголовное право. 2007. № 2. С. 31. Другие исследователи считают, что институт незаконного обогащения должен являться междисциплинарным институтом, действие которого базировалось бы на нормах гражданского, уголовного, административного права. См.: Алексеев А.И. Указ. соч.

можно, по решению суда, применении конфискации незаконно полученного имущества у лица, совершившего коррупционное правонарушение, при соблюдении ряда необходимых условий. Среди таких условий должны быть следующие:

а) отнесение лица к кругу субъектов коррупционных правонарушений. В законе должны быть четко определены специальные субъекты данного правонарушения – публичные должностные лица;

б) значительное увеличение имущества лица в период или непосредственно после занятия должности (при этом критерии значительности должны быть определены в законе или подзаконных актах предпочтительно в денежном эквиваленте). Отдельно, вероятно, следовало бы обсудить вопрос об установлении ответственности не за всякое незаконное обогащение, а лишь за такое, которое совершено в крупном и особо крупном размерах, нижние пороги которых следует определить в законе;

в) инициация в отношении лица процедуры обоснования должна осуществляться только уполномоченным органом по противодействию коррупции. Разрешение же дел о незаконном обогащении следует, по нашему мнению, отнести к прерогативе суда общей юрисдикции, действующего в порядке гражданского судопроизводства с соблюдением всех процессуальных гарантий за некоторыми исключениями, которые исчерпывающим образом должны быть оговорены в законе (например, касающимися положений о брени доказывания). Возможно, следует установить, что такие дела (в силу их сложности и большой общественной значимости) передаются на рассмотрение по существу (по первой инстанции) в суды субъектов Российской Федерации. Как вариант, за этими судами оставить рассмотрение дел о незаконном обогащении в особо крупном размере, а рассмотрение дел о незаконном обогащении в крупном размере производить в районных судах.

Специально следует оговорить в законе, что применение судом мер взыскания за незаконное обогащение, одноименных с соответствующими видами уголовного наказания, не влечет судимости.

Контроль и надзор за проведением проверки по фактам незаконного обогащения возложить на прокурора, предусмотрев его обязательное участие в рассмотрении дела судом.

Поводами для начала проверок определить: заявления о незаконном обогащении, сообщения об этом правонарушении, полученные из других источников, включая результаты оперативно-

розыскной, прокурорско-надзорной и иной правоохранительной деятельности, публикации в средствах массовой информации. Для заявлений и сообщений установить процедурные правила, близкие к действующим в уголовном процессе. В частности, оговорить, что заявление, автор которого неизвестен (анонимное либо подписанное вымышленной фамилией), не может быть поводом для производства проверки.

Основанием для начала проверки считать наличие сведений (фактических данных), достаточных для вероятного вывода о факте рассматриваемого правонарушения (совершении деяния, содержащего признаки незаконного обогащения).

Возможно, следует обсудить и решить в законодательном порядке вопрос об обязательности получения по делам этой категории заключения независимых экспертов (профессиональных оценщиков, специалистов в области финансов, бухгалтерского учета, строительства и др.);

г) предоставление лицу любой возможности сообщить об источниках денежных средств, превышающих критерии значительности, а также законные (декларированные) доходы, которые имеются у лица в наличной или безналичной форме;

д) обеспечение возможности проверяемого лица воспользоваться квалифицированной юридической помощью, в том числе помощью адвоката, во время процедуры обоснования;

е) установление презумпции того, что если лицо из соответствующей категории, предусмотренной законом, находясь на потенциально коррупционной должности, значительно увеличило ценность своего имущества (значительно выше оговоренных пределов, декларированных размеров) и не смогло доказать некоррупционный характер источников денежных средств, имеющихся у него, или денежных средств, на которые приобретено имущество, а также некоррупционный характер оснований приобретения имущества в собственность, распоряжение или пользование, то такое лицо признается увеличившим имущество в результате коррупционного правонарушения.

Следует отметить, что гражданскому праву и процессу известны презумпции вины: презумпция вины причинителя вреда (ст. 1064 ГК РФ), презумпция вины должника, нарушившего обязательства (ст. 401 ГК РФ). В соответствии с этими презумпциями на

причинителя вреда, на должника, нарушившего обязательство, возлагается бремя доказывания своей невиновности¹.

На наш взгляд, близкой к названным презумпциям по своей юридической природе могла бы стать (разумеется, в случае специального закрепления в гражданском и гражданско-процессуальном законодательстве) и презумпция, которую можно условно назвать коррупционной либо презумпцией незаконного (незаконности) обогащения, трактуемого в том смысле, который придан ему в ст. 20 Конвенции ООН.

Данное предложение, на наш взгляд, корреспондируется со ст. 19 (Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе) Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором учтены рекомендательные акты: Руководство ООН «Практические меры по борьбе с коррупцией» и «Двадцать принципов борьбы с коррупцией», утвержденные Резолюцией Комитета министров Совета Европы от 06.11.1997. В ч. 3 и 4 названной статьи, в частности, указано, что «под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в п. 5 ч. 1 ст. 16 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой долж-

¹ См.: *Гражданское процессуальное право: учебник* / под ред. М.С. Шакарян. М., 2004. С. 174.

ности гражданской службы в порядке, установленном настоящим Федеральным законом»¹.

Незаконное обогащение – это оспариваемая и, в конце концов, признаваемая нелегитимной собственностью. При признании обогащения незаконным право субъекта на присвоение предметов материального мира, владение, пользование и распоряжение имуществом в установленном законом порядке должно быть аннулировано, поэтому, пользуясь коррупционной презумпцией, суд может вынести решение о конфискации такого имущества;

ж) введение предложенной нами презумпции в качестве условия служебного контракта (трудового договора), заключаемого с каждым лицом, претендующим на занятие должности государственного (муниципального) служащего, входящего в соответствующий перечень. Таким образом, лицо, заключающее служебный контракт (трудовой договор), само должно дать согласие на прозрачность своего имущественного положения и переложить бремя доказывания добросовестности приобретения на себя.

Такое предложение, на наш взгляд, полностью корреспондируется с п. 9 ст. 16 (Ограничения, связанные с гражданской службой) Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где отмечено, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае «непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

з) введение в процедуру обоснования возможности заключения своеобразного мирового соглашения с субъектом противодействия коррупции. В рамках него проверяемое лицо могло бы добровольно передать спорное имущество в доход Российской Федерации, этим признав невозможность обоснования его некоррупционности. При этом вполне логично было бы и добровольное увольнение лица с соответствующей должности, расторжение контракта по собственному желанию. В обмен на это орган по противодействию коррупции должен прекратить проверку в отношении соответствующего лица. Такое мировое соглашение не должно влечь никаких юридических последствий для проверяемого, но в связи с нереаби-

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

лителию основанием окончания проверки его кандидатура должна быть занесена в своеобразный черный список при подборе кандидатов на государственную или муниципальную службу.

С помощью такой конструкции мирового соглашения мы достигли бы следующих целей:

значительно упростили и удешевили процедуру проверки;

сократили ее сроки;

оставили свободу выбора для проверяемого, сохранили баланс интересов;

очистили ряды государственных и муниципальных служащих от коррупционеров;

обеспечили заслон от коррупционно опасных кандидатов на государственную и муниципальную службу.

Предлагаемая процедура обоснования, как мы видим, не только не противоречит положениям федеральных законов «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹, а, напротив, способна создать реально действующий механизм контроля за соблюдением ограничений и запретов, связанных с прохождением гражданской или муниципальной службы в Российской Федерации.

Юридические последствия всей процедуры обоснования должны быть определены четко и прямо соответствовать судебному решению. Не должно складываться ситуации, когда судебное решение, в котором подтверждается незаконность приобретения имущества, уже вынесено, но для достижения результата – передачи имущества в доход государства – требуется новое судебное разбирательство, еще одно решение. На наш взгляд, в рамках конструкции обоснования необходимо указать, что суд проверяет законность..., некоррупционность..., и выносит решение о конфискации имущества, являющегося предметом проверки или его части, относительно которой не было доказано законности, некоррупционности приобретения.

Необходимо также четко определиться с институтом, которым будет опосредоваться взыскание имущества в доход Российской Федерации.

Один из вариантов – это применение последствий недействительности сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности (ст. 169 ГК РФ) – в случае исполнения

¹ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

сделки обеими сторонами (что и имеет место при успешной даче взятки) – в доход Российской Федерации взыскивается все полученное ими по сделке.

Но для того чтобы подобрать юридическую процедуру, опосредующую переход имущества от частного лица к государству (в доход государства), необходимо четко определить ее основания. На наш взгляд, такое основание нуждается в уточнении. Мы уже указывали на его неопределенность и сложное применение на практике. Основанием изъятия имущества у лица должна являться невозможность опровержения им коррупционной презумпции. Таким образом, независимо от выявления и доказывания признаков коррупционного преступления или административного или дисциплинарного правонарушения, применив коррупционную презумпцию, суд сможет вынести решение об изъятии имущества. При этом судом возможно и применение положений ст. 169 ГК РФ (недействительность сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности) и взыскание в доход государства полученного по сделкам.

Сложный, междисциплинарный характер института незаконного обогащения проявляется также в том, что он, при его узаконении в качестве самостоятельного вида правонарушений, будет представлять собой своего рода симбиоз вещного (право собственности, его нарушение) и обязательственного (обязательства, их неисполнение) права. При этом в связи с проблемами противодействия коррупции в известный гражданскому праву институт обязательств вследствие неосновательного обогащения (гл. 60 ГК РФ) должны быть внесены определенные корректировки. В частности, применительно к п. 1 ст. 1102 «Обязанность возвратить неосновательное обогащение» ГК РФ «целесообразно законодательно расширить содержание понятия необоснованного обогащения, закрепить в качестве потерпевшей стороны неопределенный круг лиц или общество в целом»¹. Заметим, что в действующей редакции ст. 1102 ГК РФ в качестве потерпевшего фигурирует лишь индивидуально определенное (физическое или юридическое) лицо.

В результате предлагаемой интерпретации норм действующего законодательства и предложений *de lege ferenda* могла бы быть

¹ Скоблицов П.А. Действенный механизм изъятия незаконных доходов как способ борьбы с коррупцией и организованной преступностью // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М.: Юристь, 2001. С. 393.

сформирована необходимая и достаточная (прежде всего в смысле полноты и прочности) правовая база для изъятия в доход государства в порядке гражданского судопроизводства средств, не имеющих законного происхождения.

В обоснование применения именно этой процедуры можно также сказать, что сделка, в ходе которой лицо, являясь публичным должностным лицом, значительно увеличивает свое имущественное положение, при наличии признака явной его неэквивалентности официальному доходу должна быть признана совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности, причем независимо от наличия противоправного умысла коррупционера¹. На срок проведения процедуры обоснования любые сделки с указанными активами проводятся с обязательным предварительным уведомлением субъекта противодействия коррупции, проводящего процедуру.

Как уже отмечалось, в процессе процедуры обоснования решается законность (правомерность) владения, пользования либо распоряжения имущественными или неимущественными активами лица. В связи с этим необходимо решить: каково содержание вводимой категории законность (правомерность) владения, пользования либо распоряжения имущественными или неимущественными активами? Ведь в российском праве имеется презумпция добросовестности владельца имущества, в соответствии с которой такая законность предполагается. Но кроме этого, у владельца имущества имеются и различные правоустанавливающие документы на имущество, особенно дорогостоящее, абсолютно достоверно подтверждающие законность владения им. Мы считаем, что проверяемому лицу достаточно будет в определенный срок представить такие правоустанавливающие документы (паспорт транспортного средства, гарантийные документы на бытовую технику, свидетельство о праве собственности на жилую недвижимость и т.п.) и законность владения, пользования или распоряжения будет полностью подтверждена. Если даже такие документы и не устроят субъект противодействия коррупции, то суд должен будет однозначно вынести решение в пользу проверяемого.

¹ По мнению авторов, незаконному обогащению всегда присуща заведомость, означающая, что в отношении приобретения лицо действовало с прямым умыслом, безусловно зная о том, что способ, каким оно приобретает денежные средства или иное имущество, является незаконным.

Предлагаемые меры, касающиеся правовой оценки и реагирования на незаконное обогащение, должны, разумеется, осуществляться строго в правовом поле, обеспечивающем законность и обоснованность всех решений и действий властей, исключаящем ущемление законных интересов личности.

Подводя итог, хочется отметить, что правовые проблемы противодействия коррупции не могут быть решены исключительно путем внесения поправок в законодательство о государственной и муниципальной службе, в КоАП РФ, ГК РФ, УК РФ и др. По нашему мнению, следует вернуться к существовавшим правовым традициям нашего национального законодательства, модернизировать гражданско-правовые средства с целью эффективного истребования и обращения в доход государства имущества, явившегося результатом незаконного обогащения. Закономерным итогом такой работы должна стать реализация положений ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в российском праве.

Изложенные суждения отнюдь не являются законченным вариантом решения проблемы имплементации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в российское законодательство. Они, скорее, представляют собой приглашение к активизации дискуссии по этой острой, весьма злободневной теме, требующей дополнительного изучения и анализа.

С.К. Илий,
ведущий научный сотрудник
отдела НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Проблемы применения конфискации имущества как вида наказания за коррупционные преступления

Статья 31 Конвенции ООН о противодействии коррупции (далее – Конвенция ООН) предусматривает, что каждое государство, ратифицировавшее Конвенцию, принимает в максимальной степени в рамках его внутренней правовой системы такие меры, какие могут

потребоваться для обеспечения конфискации доходов от коррупционных преступлений или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов, а также имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении коррупционных преступлений.

Причем если доходы от коррупционных преступлений были преобразованы, частично или полностью, в другое имущество, то в отношении такого имущества также применяется конфискация. Конфискации должна подлежать и прибыль, полученная от использования доходов или имущества, приобретенных в результате коррупционной деятельности.

Формально действующее законодательство России соответствует изложенным положениям Конвенции ООН, так как в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) предусмотрена возможность конфискации имущества за совершение определенных преступлений. Однако в Конвенции ООН говорится не просто о наличии в национальных законодательствах норм о конфискации, а о том, что меры, направленные на ее обеспечение, принимаются в максимальной степени, возможной в рамках внутренней правовой системы государства – участника Конвенции.

Вместе с тем анализ отечественного законодательства, предусматривающего возможность конфискации имущества, позволяет сделать вывод о том, что до настоящего времени в России не приняты все возможные меры по конфискации имущества коррупционеров.

Так, в ст. 104¹ УК РФ определено, что за совершение ряда преступлений (часть из них относится к преступлениям коррупционной направленности) применяется конфискация денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате их совершения. Однако конфискация имущества, предусмотренная ст. 104¹ действующего УК РФ, не является уголовным наказанием, это – иная мера уголовно-правового характера. В таком виде конфискация имущества не является оптимальным средством воздействия на лиц, совершивших названное преступление, так как не обладает необходимым потенциалом наказания. Ее место, на что уже неоднократно указывалось в юридической литературе и на научных конференциях, в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ).

По мнению Э.Ф. Побегайло, «исключение конфискации имущества из числа уголовных наказаний, по-видимому, носит заказной характер. Не исключено, что оно вообще пролоббировано криминалитетом, воротилами большого бизнеса и коррумпированными чиновниками»¹.

Существующие правовые положения о конфискации, принятые в 2003 г., судами не восприняты в полной мере. В действующей судебной практике конфискация применяется преимущественно в порядке ст. 81 УПК РФ в отношении предметов, признанных вещественными доказательствами. Таким образом, в настоящее время конфискация имущества не используется в качестве дополнительного наказания виновного лица за совершение коррупционных и других тяжких преступлений и не служит целям предупреждения таких преступлений, что снижает уровень взаимного соответствия российских и международных антикоррупционных стандартов.

Действующий УК РФ не предусматривает за совершение коррупционных преступлений такого вида наказания, как конфискация имущества, поэтому целесообразно вернуть в УК РФ конфискацию имущества именно как вид дополнительного наказания за коррупционные и другие тяжкие и особо тяжкие корыстные преступления².

Введение нового вида наказания в УК РФ – кратных штрафов³ должно стать, по замыслам разработчиков данных изменений, эффективной заменой конфискации имущества. Однако данное суждение является, по мнению большинства специалистов, ошибочным.

Как справедливо отмечает В.В. Лунеев, коррупционная преступность включает не только те составы преступления, за совершение которых вводятся кратные штрафы: «действующая ныне норма о конфискации распространяется лишь на некоторые бытовые деяния, но обходит преступления против собственности и в

¹ См.: Побегайло Э. Кризис современной российской политики // Уголовное право. 2004. № 4. С. 114.

² Данная позиция поддержана в значительном числе публикаций по рассматриваемой проблеме. См., напр.: Волков К.А., Семикина М.С. Конфискация имущества как иная мера уголовно-правового характера: pro et contra // Рос. следователь. 2007. № 21; Яни П.С. Конфискация имущества и уголовная ответственность // Уголовное право. 2006. № 6; Журавлев М.П. Необходимость восстановления в системе наказаний конфискации имущества // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты // Материалы III российского конгресса уголовного права. М., 2008. С. 32 и др.

³ См.: Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714.

сфере экономической деятельности, где значатся самые распространенные и изощренные формы коррупционной деятельности»¹.

Кроме того, кратные штрафы за взяточничество и коммерческий подкуп исчисляются по принципу: чем больше размер взятки либо чем значительнее «вес» иного квалифицирующего обстоятельства, тем выше кратность штрафа, назначаемого за преступление. Однако при таком подходе суммы потенциального штрафа в итоге оказываются просто астрономическими. Так, за получение взятки в особо крупном размере (ч. 6 ст. 290 УК РФ) предусмотрен штраф в сумме от восьмидесятикратной до стократной суммы взятки, причем верхний предел штрафа, согласно ч. 2 ст. 46 УК РФ, составляет 500 млн. руб. Это заставляет задуматься о перспективах исполнения данного вида наказания и оценить их, мягко говоря, как не очень реалистичные. По данным Верховного Суда Российской Федерации, в настоящее время только 36% приговоров к наказанию в виде штрафа приводятся в исполнение².

Нельзя не отметить и то, что законодательная установка на повышение размеров штрафов не воспринимается практикой. Это выражается в том, что размеры штрафов, назначаемых судами, приблизительно в четыре раза ниже средних величин, установленных уголовным законом за те или иные преступления³.

Конфискация имущества как вид наказания видится более гуманным, чем кратные штрафы, так как ст. 446 ГПК РФ строго оговорено имущество, не подлежащее конфискации. В то время как для выплаты кратного штрафа виновному лицу предлагается лишиться фактически всего своего имущества, чтобы собрать необходимую сумму денег для уплаты штрафа.

Таким образом, представляется, что наиболее эффективным наказанием за коррупционные преступления является конфискация имущества как вид наказания, которая до ее отмены в 2003 г. входила в систему видов наказаний (ст. 44 УК РФ).

Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации разработаны предложения по внесению изменений в УК РФ. Так,

¹ Лунеев В.В. О научной базе российского законодательства. Выступление в ИГП РАН на Четвертых Кудрявцевских чтениях на тему: «15 лет Уголовному кодексу Российской Федерации». URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/1008.html#cut> (дата обращения: 20.05.2011).

² См. Егорова Н.А. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ: достоинства и недостатки. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/1008.html#cut> (дата обращения: 20.05.2011).

³ Уткина С.С. Уголовное наказание в виде штрафа: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004.

видится целесообразным внести в УК РФ следующие изменения и дополнения:

пункт «ж» статьи 44 изложить в следующей редакции:

«ж) конфискация имущества»;

часть третью статьи 45 изложить в следующей редакции:

«3. Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, а также конфискация имущества применяются только в качестве дополнительных видов наказаний»;

статью 52 изложить в следующей редакции:

«Статья 52. Конфискация имущества

1. Конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие или передача в собственность государства имущества или прав на него либо их денежного эквивалента, если такое имущество или право на него:

а) были приобретены в результате или путем совершения преступления;

б) служили орудиями или средствами совершения преступления;

в) являются доходами от имущества или права на него, приобретенных в результате совершения преступления.

2. Конфискация имущества может быть назначена судом за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления.

3. Имущество и право на него, указанные в части первой настоящей статьи, либо их денежный эквивалент, переданные осужденным другому лицу, подлежат конфискации при условии, что это знало либо могло и должно было знать о фактических обстоятельствах приобретения, предназначения или использования этого имущества.

4. Не подлежит конфискации имущество, необходимое осужденному или лицам, находящимся на его иждивении, согласно перечню, предусмотренному статьей 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.»;

4) часть вторую статьи 71 после слов «и государственных наград» дополнить словами «, а также конфискация имущества»;

5) наименование раздела VI изложить в следующей редакции:

«Раздел VI. Принудительные меры медицинского характера»;

б) исключить главу 15.1.

Для обеспечения эффективного применения конфискации имущества за совершение преступлений коррупционной направленности, помимо изменений в УК РФ, необходимо внести изменения и в некоторые другие нормативные правовые акты.

Так, Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» предусматривает приостановление операций с денежными средствами или иным имуществом только в том случае, если хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической деятельности, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица.

Необходимо предусмотреть в указанном Законе возможность приостановления также любых сомнительных операций, в отношении которых есть веские основания полагать, что они совершаются в целях легализации доходов, полученных в результате коррупционных преступлений.

Таким образом, следующим шагом в совершенствовании российского уголовного закона могло бы быть восстановление в перечне уголовных наказаний конфискации имущества, доказавшей свою эффективность и справедливость. Возврат этого вида наказания не только мог бы обеспечить подрыв экономической базы коррупции, но и самым серьезным образом предупредить многие иные виды преступлений.

Е.Ю. Алхутова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
помощник прокурора ЦАО г. Курска

Проблемы привлечения юридических лиц к ответственности за коррупционные правонарушения

Положения об ответственности юридических лиц закреплены в статье Конвенции ООН против коррупции, принятой резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 г. Согласно ст. 26 Конвенции ООН ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой и административной.

Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» Россия ратифицировала принятую 27 января 1999 г. Советом Европы Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию. Согласно ст. 18 данной Конвенции каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений. Статьей 19 этой Конвенции предусмотрено, что каждая Сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с п. 1 и 2 ст. 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера.

Еще раньше Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» указанная Конвенция ратифицирована с заявлениями, согласно которым Российская Федерация не обладает юрисдикцией в отношении деяний юридических лиц, признанных преступными.

В науке высказывались различные точки зрения на то, имеется ли необходимость и возможность, а также целесообразно ли введение в России уголовной ответственности юридических лиц, приводились различные доводы за и против.

Сторонниками определения в качестве субъектов уголовной ответственности юридических лиц в основном приводились следующие основания: привлечение к уголовной ответственности руководителей или иных физических лиц, представляющих соответствующее юридическое лицо, как правило, связано с объективным вменением, так как лицо хотя и знало о незаконной деятельности предприятия, но своими силами изменить ничего не могло¹; в случае привлечения к ответственности руководителя юридическое лицо продолжает осуществлять незаконную деятельность; административно наказуемое правонарушение не может быть уравнено по степени общественной опасности с преступлением², необходимо соблюдение условий, что действия совершены с ведома и в интересах юридического лица субъектом, уполномоченным юридическим лицом³.

Противники установления уголовной ответственности юридических лиц указывают на принцип личной ответственности виновного⁴ и невозможность сочетания принципа вины и личной ответственности, так как вина – это психическое отношение лица к своему деянию, чего не может быть у юридических лиц⁵, говорят о достаточности и эффективности норм гражданского и административного законодательства⁶, а также о том, что убытки от штрафа, наложенного на корпорацию, нередко перекладываются ею на рядовых держателей акций или компенсируются ростом стоимости услуги и товаров⁷.

Хотя международными документами и зарубежными правовыми системами признается уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления, вместе с тем до настоя-

¹ Селина С.Г. Ответственность юридических лиц в проекте нового УК Российской Федерации // Уголовное право: новые идеи. М., 1994. С. 52.

² Наумов А.В. Российское уголовное право: курс лекций в 3 т. Т. 1. Общая часть. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 346, 347.

³ Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц: Сер.: «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб., 1998. С. 26.

⁴ Уголовное право: учеб. для юрид. вузов / под ред. Н.И. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. М.: Юриспруденция, 2001. С. 121.

⁵ Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник / под ред. Б.В. Здравомыслова. 2-е изд., перераб и доп. М.: Юристъ, 2002. С. 196.

⁶ Михеев Р.И., Корчагин А.Г., Шевченко А.С. Уголовная ответственность юридических лиц: за и против: монография. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. С. 16.

⁷ Там же. С. 24.

шего времени уголовная ответственность юридических лиц нормами российского национального права не предусмотрена.

Подготовленный Следственным комитетом Российской Федерации проект изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части введения института уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц свидетельствует о том, что проблема уголовной ответственности юридических лиц выходит на передний план и требует своего разрешения.

Наличия одной лишь административной ответственности юридического лица явно недостаточно, между тем в настоящее время нормами российского законодательства предусмотрено привлечение юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений лишь к административной ответственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Возможность привлечения юридических лиц к административной ответственности закреплена в ст. 2.10 КоАП РФ.

Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнен ст. 19.28 и 19.29, предусматривающими ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица и незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) соответственно.

При этом субъектами административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ являются только юридические лица.

Возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ, уполномочен прокурор (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ).

Федеральным законом от 04.05.2011 № 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», вступившим в силу 17 мая 2011 г., изменены редакции ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ.

Частью 1 ст. 19.28 КоАП РФ в редакции Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ предусмотрена административная ответственность за незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Если ранее административная ответственность предполагалась за имевшие место передачу денег, ценных бумаг, иного имущества и оказание услуг имущественного характера, то теперь состав административного правонарушения подразумевает также предложение и обещание имущественных благ.

Частями 2 и 3 ст. 19.28 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за те же действия соответственно в крупном и особо крупном размере.

Расширен перечень лиц, вознаграждение которых от имени юридического лица образует состав административного правонарушения: помимо должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, теперь это иностранное должностное лицо либо должностное лицо публичной международной организации. Примечание к ст. 19.28 КоАП РФ дает определение таких лиц.

Статьей 19.29 КоАП РФ в новой редакции предусмотрена ответственность за привлечение к трудовой деятельности либо выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Анализ докладных записок прокуроров показывает, что прокуроры не часто реализуют предоставленные КоАП РФ полномочия по возбуждению в отношении юридических лиц дел об административных правонарушениях по ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ, в большинстве своем после вступления в силу приговора суда об осуждении лица за совершение преступления коррупционной направленности.

Так, основанием для возбуждения прокурором административного производства в отношении общества с ограниченной ответственностью послужили обстоятельства, установленные вступившим в законную силу приговором районного суда г. Волгограда в отношении У., осужденного по ч. 1 ст. 291 УК РФ за дачу взятки должностному лицу к наказанию в виде штрафа.

Преступление совершено при следующих обстоятельствах: сотрудниками ГУВД по Волгоградской области в ходе проверки организации изъята бухгалтерская документация предприятия и приостановлена деятельность склада горюче-смазочных материалов. У., ранее работавший заместителем генерального директора ООО, передал заместителю начальника МРО № 8 ОРЧ (по линии налоговых преступлений) ГУВД по области взятку в сумме 1,5 млн. руб. за возвращение документов предприятия и прекращение проверочных мероприятий, после чего был задержан сотрудниками милиции.

Постановлением мирового судьи судебного участка ООО привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 1 млн. руб.

Аналогично приговором суда представитель общества с ограниченной ответственностью Р. осужден за покушение на дачу взятки начальнику ОБЭП ЛОВД на ст. Серов Среднеуральского УВД на транспорте. Приговор вступил в законную силу. Серовским транс-

портным прокурором в отношении ООО возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 19.28 КоАП РФ. Мировым судьей судебного участка № 5 г. Серова Свердловской области ООО назначено административное наказание в виде штрафа в сумме 1 млн. руб. Постановлением Серовского районного суда Свердловской области назначенное наказание оставлено в силе.

Сложившаяся практика подтверждает мнение о том, что в каждой национальной системе права, в которой отмечаются трудности имплементации требований об уголовной ответственности юридических лиц, целесообразно проектировать нормы, в соответствии с которыми установление причастности юридического лица к совершению коррупционного преступления становится возможным при установлении факта преступления, которое совершено физическим лицом, занимающим должность в юридическом лице и использовавшим его возможности¹.

При реализации полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ, прокурорами выявляются пробелы и несовершенства в действующем законодательстве, которые находят свое отражение в докладных записках.

Проблемным является тот факт, что положения, аналогичные нормам уголовного права, предусматривающие возможность освобождения от уголовной ответственности, отсутствуют в нормах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за схожие деяния, но имеющие меньшую общественную опасность.

Статья 19.28 КоАП РФ об административной ответственности за незаконную передачу вознаграждения от имени юридического лица не содержит примечания, подобного примечанию к ст. 291 УК РФ, согласно которому лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Складывается ситуация, при которой в отношении юридического лица, представитель которого идет на сотрудничество с пра-

¹ Астанин В.В. Нормы антикоррупционных конвенций и устои национальных правовых систем в характеристиках соотношения и взаимоучета // Юрид. мир. 2009. № 3. С. 23.

воохранительными органами в целях изобличения лица, требовавшего незаконное вознаграждение, либо желает добровольно сообщить о ранее имевшем место факте незаконной передачи вознаграждения, должно быть возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 19.28 КоАП РФ.

При этом гражданин – представитель юридического лица за то же самое деяние в соответствии с примечанием к ст. 291 УК РФ будет освобожден от уголовной ответственности. Отсутствие аналогичной нормы в законодательстве об административной ответственности не способствует сотрудничеству юридических лиц с правоохранительными органами.

В связи с этим заслуживает поддержки предложение прокуратуры Саратовской области о дополнении примечания к ст. 19.28 КоАП РФ п. 3, который освобождает от административной ответственности юридическое лицо, добровольно сообщившее в правоохранительные органы о вымогательстве у него вознаграждения.

Иные проблемы возникают при применении нормы ст. 19.29 КоАП РФ. Ранее прокурорами обращалось внимание на то, что когда на практике бывшие государственные гражданские служащие заключали гражданско-правовые договоры, но не трудовые, меры прокурорского реагирования при этом ни в отношении организации, ни в отношении лица не принимались, так как заключение гражданско-правовых договоров не образовывало состав административного правонарушения (ст. 19.29 КоАП РФ в предыдущей редакции устанавливалась административная ответственность лишь за привлечение к трудовой деятельности по трудовому договору в нарушение требований Федерального закона «О противодействии коррупции»). На практике уже сложился и применялся механизм действий, реализуемый с целью избежать привлечения к административной ответственности за нарушения положений Федерального закона «О противодействии коррупции». И хотя в данном случае действия юридического лица фактически образовывали состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, формально – нет.

С учетом изменений, внесенных в ст. 19.29 КоАП РФ Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ, привлечение к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового

договора государственных гражданских служащих образует состав административного правонарушения.

Вместе с тем остаются нерешенными другие спорные вопросы применения ст. 19.29 КоАП РФ. Данная статья предусматривает ответственность за привлечение к трудовой деятельности государственных или муниципальных служащих, в том числе бывших, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции». Однако ст. 12 указанного Закона содержит ограничения при заключении трудового договора только с бывшими государственными и муниципальными служащими. Ни данная, ни какая-либо другая норма закона не содержит требований в связи с трудоустройством лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы.

Таким образом, прокурор может возбудить дело об административном правонарушении по ст. 19.29 КоАП РФ, но проблематично внесение в организацию представления об устранении нарушений закона.

В качестве пробела в законодательстве прокуратура Свердловской области указывает на то, что привлекаются к ответственности лишь работодатели бывшего служащего, сам же госслужащий никакой ответственности не несет. Между тем общепризнаны разнообразные связи коррупции с другими явлениями – коррупция и организованная преступность, коррупция как компонент теневой экономики. Типична такая ее форма, когда государственные служащие тесно вовлечены в деятельность коммерческих организаций с целью осуществления переводов денег¹.

В связи с этим главу 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях необходимо дополнить статьей, предусматривающей административную ответственность государственного служащего (бывшего государственного служащего) за незаконное занятие трудовой деятельностью.

Таким образом, в настоящее время законодательными нормами Российской Федерации предусмотрена административная ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения. Прокуроры, применяющие на практике положения законов об административной ответственности юридических лиц в сфере кор-

¹ Талатина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 6.

рупционных проявлений, выявляют пробелы в регламентации возникающих общественных отношений. Очевидно, что действующее законодательство об административной ответственности юридических лиц нуждается в дальнейшей доработке.

Вместе с тем в науке существует мнение о необходимости продолжения трансформации норм российского права.

Так, высказаны точки зрения, что в России целесообразно информировать общественность о юридических лицах, привлеченных к ответственности за коррупционные правонарушения, возведя это в обязанность соответствующих государственных органов, а также ввести запрет на осуществление юридическими лицами, привлеченными к ответственности за совершение коррупционного правонарушения, деятельности от имени государства или какой-либо иной деятельности по предоставлению государственных услуг на договорных основах в течение пяти лет со дня вступления решения суда в законную силу¹. Только одной статьи, предусматривающей ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, явно недостаточно, необходимо введение дополнительных составов административных правонарушений, которые будут предусматривать ответственность юридических лиц за нарушение предписаний Федерального закона «О противодействии коррупции»².

Таким образом, с учетом состояния законности в сфере противодействия коррупции необходимо совершенствовать механизмы ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, используя в том числе международный опыт.

¹ Редкоус В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции на Украине // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 39 – 45.

² Куракин А.В., Колчманов Д.Н., Марьян А.В. Проблемы реализации института административной юстиции в предупреждении и пресечении коррупции // Рос. юстиция. 2010. № 3. С. 25.

В.А. Непомнящий,
научный сотрудник
отдела НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Проблемы применения административной ответственности за коррупционные правонарушения

Коррупция уже давно является одной из самых острых проблем российской действительности, решить которую пока не удается.

В последние годы наблюдается некоторое усиление борьбы с коррупцией. Россия ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Президентом Российской Федерации утвержден Национальный план противодействия коррупции, принят пакет законов о противодействии коррупции, в апреле 2010 года Указом Президента Российской Федерации приняты Национальная стратегия и обновленный Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы. Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой борьба с коррупцией была так же названа одним из важнейших направлений работы органов прокуратуры. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации было создано специализированное управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах сформированы профильные подразделения. Таким образом, создана вертикаль, имеющая реальные возможности и способная предупреждать коррупционные правонарушения, выявлять и устранять порождающие их причины и условия.

Борьба с коррупцией выдвинута в приоритетный перечень задач Российского государства. Но это не только внутрirosсийская тема. Россия, в числе первых подписавшая Конвенцию ООН против коррупции 9 декабря 2003 г., ратифицировала ее в 2006 г. (третьей среди стран «Большой восьмерки»). Руководитель российской делегации на конференции в своем выступлении, в частности, отметил, что Россия ведет бескомпромиссную борьбу с коррупцией и готова

к конструктивному взаимодействию на антикоррупционном фронте со всеми государствами и соответствующими международными организациями.

На повестке дня – создание и эффективное использование системы антикоррупционных мероприятий, которые должны содержать:

последовательное применение административных регламентов в служебной деятельности служащих органов государственной власти и управления;

оптимальное определение прав, обязанностей, а также режима юридической ответственности органов публичной власти и их служащих;

введение четких процедур принятия административных решений.

Серьезной проблемой, не решенной законодателем, но стоящей перед правоприменителем, является проведение четкой грани между административным правонарушением коррупционной направленности и коррупционным преступлением. Сегодня законодательное закрепление перечней преступлений и иных правонарушений коррупционной направленности отсутствует.

Следствием фактического состояния дел в рассматриваемой сфере стали выводы, сформулированные в Сводном докладе о выполнении Российской Федерацией рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по итогам объединенных первого и второго раундов оценки, утвержденном ГРЕКО на 49-м пленарном заседании, прошедшем в период с 29.11.2010 г. по 02.12.2010 г. в г. Страсбурге.

Цель Доклада состояла в том, чтобы дать оценку мерам, которые были приняты органами власти Российской Федерации для выполнения рекомендаций, содержащихся в Докладе об итогах объединенных первого и второго раундов оценки.

Было упомянуто, что в Докладе ГРЕКО содержится 26 рекомендаций для Российской Федерации. В ходе рассмотрения результатов выполнения этих рекомендаций в рамках настоящей статьи, в частности, видится необходимым освещение исполнения Рекомендации iv ГРЕКО, предусматривающей необходимость *пересмотреть систему административного и уголовного процессов, с тем*

чтобы четко обеспечить рассмотрение случаев коррупции, прежде всего как преступлений.

В своем Докладе об исполнении названной рекомендации представителями органов власти Российской Федерации сообщалось, что в ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» коррупция определена как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами», а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица. Это определение охватывает положения, касающиеся коррупции, конкретных статей Уголовного кодекса Российской Федерации, т.е. в нем перечислены те деяния, за которые российским законодательством установлена уголовная ответственность.

Сообщалось также, что единственным видом правонарушений коррупционного характера, за который российским законодательством предусмотрена административная ответственность, является «незаконное вознаграждение» от имени юридического лица, как это указано в ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), и что только юридическое лицо может нести ответственность за это правонарушение.

Согласно ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» физические лица, совершающие коррупционное правонарушение, могут привлекаться к ответственности не только уголовного, но и административного, дисциплинарного и гражданско-правового характера. Тем не менее определение, содержащееся в Федеральном законе «О противодействии коррупции», по утверждению представителей органов власти России, в первую очередь охватывает незаконные деяния, за которые предусмотрена уголовная ответственность.

Так, в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) содержатся следующие составы преступлений: злоупотребе-

ние должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ), злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ) и коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ). Также сообщалось, что в законодательстве не существует четко сформулированного перечня коррупционных преступлений, административных и дисциплинарных правонарушений, что ведет к возникновению некоторой неопределенности в области практического правоприменения.

Для исправления этой ситуации в соответствии с совместным указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации был утвержден перечень, в котором перечислено 38 составов преступлений коррупционной направленности. Кроме того, после принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» был составлен неофициальный список из 11 административных коррупционных правонарушений. Помимо этого, власти Российской Федерации представили таблицу, сопоставляющую коррупционные правонарушения, относящиеся к УК РФ, и коррупционные правонарушения административного характера. При этом утверждалось, что в настоящее время коррупционные правонарушения по большей части рассматриваются в рамках уголовных дел.

К числу административных правонарушений коррупционного характера отнесены нарушения законодательных норм, ущемляющие права граждан, в частности в ходе подготовки и проведения избирательной кампании (ст. 5.5 – 5.13, 5.15 – 5.25 КоАП РФ), и некоторые другие правонарушения, совершенные сотрудниками государственных органов и учреждений, сотрудниками коммерческих и иных организаций.

Однако в аналитической части Доклада ГРЕКО указывается, что существование положения, когда параллельно могут применяться уголовные и административные процедуры, дает основание полагать, что «власти имеют довольно широкие дискреционные полномочия по решению вопроса о том, какие процессуальные нормы применять в том или ином конкретном случае, а также, по всей видимости, существует некая «серая зона», где эти две системы пересе-

каются, что создает возможности для манипуляции»¹. С учетом этих соображений и была принята рассматриваемая рекомендация. ГРЕКО признала, что органы власти представили ценные разъяснения, касающиеся сложности имеющейся системы, и что представленные документы, возможно, позволят лучше понять принцип сосуществования административных и уголовных процедур для борьбы с коррупцией.

ГРЕКО не согласилась с тем, что общее определение коррупции, содержащееся в Федеральном законе «О противодействии коррупции», может оказать решающее влияние на выбор в пользу уголовного или административного процесса. Поэтому остается открытым поднятый в Докладе вопрос о том, что существование двух параллельных процессов для борьбы с коррупцией создает возможности для манипуляции, например для ухода от судебного процесса, даже если теоретически приоритет будет отдан процессу уголовного рассмотрения.

По заключению ГРЕКО рекомендация iv остается невыполненной.

Функциональное назначение предлагаемой к рассмотрению административной ответственности обусловлено задачами, которые решает законодательство об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ под административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность.

Административное коррупционное правонарушение можно определить как вид коррупционных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена законодательством об административных правонарушениях, совершенных с использованием служебного положения для получения незаконных преимуществ².

Для поиска коррупционных составов в КоАП РФ необходимо исходить из присутствия элементов подкупа (например, ст. 5.16. Подкуп избирателей, участников референдума (...), ст. 19.28. Неза-

¹ См. п. 24 Рекомендации iv Доклада о выполнении Российской Федерацией Рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по итогам объединенных первого и второго раундов оценки (Страсбург, 03.12.2010).

² См.: *Максимов С.В.* Мониторинг уголовной политики: глоссарий и инструментарий. М.: Ин-т «ЮрИнфоР-МГУ», 2009. С. 17.

конное вознаграждение от имени юридического лица), использования служебного положения (ст. 5.45 Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума), в том числе в целях получения материальной выгоды (ст. 7.27. Мелкое хищение (если оно совершено путем присвоения или растраты).

КоАП РФ также предусматривает ответственность за нарушение норм, установленных для обеспечения законности порядка государственного управления и, в числе прочего, в целях предупреждения коррупции. Такие правонарушения также могут быть отнесены к числу коррупционных (ст. 7.30. Нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, ст. 19.29. Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего).

С учетом изложенного к административным правонарушениям коррупционной направленности следует отнести следующие составы правонарушений, предусмотренные КоАП РФ: ст. 5.16 (Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах); ст. 5.17 (Непредставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума); ст. 5.18 (Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума); ст. 5.19 (Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума); ст. 5.20 (Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам); ст. 5.45 (Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума); ст. 5.46 (Подделка подписей избирателей, участников референдума); ст. 5.47

(Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом); ст. 5.48 (Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов); ст. 5.50 (Нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума); ст. 5.52 (Невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий); ст. 7.27 (Мелкое хищение (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты); ст. 7.29 (Несоблюдение требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков при принятии решения о способе размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг); ст. 7.30 (Нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков); ст. 7.31 (Предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, а также направление недостоверных сведений, внесение их в реестр контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков); ст. 7.31.1 (Нарушение сроков возврата денежных средств, порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника размещения заказа, порядка ведения реестра участников размещения заказа, правил документооборота при проведении открытого аукциона в электронной форме, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки сведений об участнике размещения заказа до подведения результатов открытого аукциона в электронной форме); ст. 14.9 (Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления); ч. 1, 4 ст. 14.35 (Нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности); ст. 15.14 (Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов); ст. 15.21 (Неправомерное использование инсайдерской информации); ст. 19.28 (Не-

законное вознаграждение от имени юридического лица); ст. 19.29 (Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)).

Как следует из приведенного перечня, перечисленные составы не затрагивают правонарушений, допускаемых государственными и муниципальными служащими в связи с нарушением ими запретов и ограничений на государственной и муниципальной службе, основное назначение которых заключается в превенции коррупционной преступности. В то же время имеющаяся статистка прокурорского надзора и результатов мер реагирования на выявленные нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе свидетельствует о недостаточной эффективности имеющихся правовых средств воздействия на правонарушителей.

Следует также отметить, что при формировании антикоррупционной политики на ближайший период не в полной мере учтен, а следовательно, и не использован весь арсенал уже имеющихся административных санкций, которые могут быть применены за административные правонарушения коррупционной направленности.

На наш взгляд, дисквалификация государственного и муниципального служащего является эффективным способом предупреждения административных правонарушений, так как она исключает субъект (государственного и муниципального служащего) из определенной сферы общественных отношений и лишает его фактической и юридической возможности совершить аналогичное правонарушение.

КоАП РФ предусмотрена возможность дисквалификации за следующие правонарушения:

нарушение законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27);

фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12);

неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13);

нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ч. 4 ст. 14.25).

В целях формирования стройной системы правовых санкций, применяемых за коррупционные правонарушения, видится возможным ввести применение дисквалификации к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы,

должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе публичного юридического лица.

Кроме того, необходимо расширить перечень коррупционных административных правонарушений, установив административную ответственность за незаконное участие в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности государственными и муниципальными служащими, предоставление недостоверных сведений о доходах и др.

В завершение рассмотрения административно-правовых аспектов юридической ответственности в механизме противодействия коррупции Российской Федерацией необходимо сказать, что эти аспекты пока недооцениваются.

Н.А. Иголина,
старший научный сотрудник
отдела НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Проблемы имплементации положений Конвенции ООН против коррупции в сфере государственных закупок

Разработка механизмов противодействия коррупции в Российской Федерации была неотъемлемым условием достижения целей, закрепленных в Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003 (далее – Конвенция), ратифицированной Российской Федерацией 9 мая 2006 г.

Анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что проблема адекватной реализации международно-правовых обязательств России по противодействию коррупции, в том числе положений названной Конвенции, до сих пор не снята.

Так, в ст. 9 Конвенции указывается на необходимость формирования государством-участником системы закупок, которая предусматривала бы публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур; установления заблаговременно условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов и их опубликование; применения заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур; эффективной системы внутреннего контроля.

Следует отметить, что ряд пробелов российского законодательства, регулирующего вопросы государственных закупок, свидетельствуют о неполном выполнении положений ст. 9 Конвенции, не позволяющим надлежащим образом в России задействовать закупочные механизмы на всех этапах закупочной деятельности, организовать эффективный финансовый контроль за направлением и расходованием бюджетных средств на закупки.

Так, законодательство Российской Федерации о закупках для государственных и муниципальных нужд не имеет единой системы.

Вместе с тем в ряде стран, таких как США, Великобритания, Франция, Канада, сформированы и функционируют целостные национальные контрактные системы, включающие в себя механизмы управления всем жизненным циклом заказа (планирование–размещение–исполнение).

В России же деятельность по осуществлению закупок регламентирована целым рядом разрозненных федеральных законов и подзаконных нормативных актов различных отраслей права, содержащих значительное количество противоречивых и отсылочных норм, а именно: Федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»; Бюджетным кодексом Российской Федерации; Федеральным законом от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»; Федеральным законом от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»; Федеральным законом от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»; Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; Гражданским кодексом Российской Федерации; Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В связи с «обилием» нормативного регулирования закупочных правоотношений на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, особенно по вопросам прогнозирования и планирования закупок, формирования государственного заказа на закупки, образовалась отдельная система законодательства о закупках, основанная зачастую на актах «опережающего» правотворчества органов власти субфедерального уровня.

Не создано и действенной, эффективной системы контроля в сфере закупок. Так, система органов контроля в сфере размещения заказов до сих пор находится в стадии формирования в ряде субъектов Российской Федерации. В муниципальных образованиях такие органы, как правило, носят номинальный характер либо вообще отсутствуют.

Кроме того, не только контроль в сфере закупок, но и в целом финансовый контроль, в том числе и контроль за использованием бюджетных средств, направляемых на закупки, нуждается в совершенствовании, как того требует ч. 2 ст. 9 Конвенции в целях обеспечения прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами.

Несмотря на активное поступательное реформирование бюджетной системы на протяжении последнего десятилетия, в указанный период времени законодатель не уделил должного внимания институту государственного финансового контроля. До настоящего времени законодатель не сформулировал четкого понятия «государственный финансовый контроль», не определил границ контрольной деятельности, субъектов, ее осуществляющих, и их полномочия.

Содержащееся в п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» определение государственного финансового контроля не отвечает требованиям времени и не соотносится со структурой формирования органов власти в Российской Федерации, что в конечном итоге отражается на каче-

стве контрольной деятельности, эффективности проводимых контрольных мероприятий.

Ключевые нормативные правовые акты в сфере государственной финансово-контрольной деятельности, которыми являются Бюджетный кодекс Российской Федерации; Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ и другие законодательные акты федерального уровня также не содержат однозначного ответа на вопрос, что же следует понимать под государственным финансовым контролем и каково в нем место муниципального финансового контроля.

Недавно принятый Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», являющийся серьезным прорывом в реформировании бюджетной системы в части системы финансового контроля, также не формулирует понятие государственного финансового контроля, что, впрочем, объяснимо иным предметом регулирования данного законодательного акта.

В связи с этим направление и использование бюджетных средств зачастую оказывается вне сферы государственного финансового контроля, хотя именно эти средства являются одним из основных объектов преступных посягательств коррупционеров.

Анализируя результаты прокурорско-надзорных мероприятий за исполнением законов органами финансового контроля за десятилетний период действия Бюджетного кодекса Российской Федерации с 2000 по 2009 г., можно сделать вывод о том, что за столь внушительный период времени, несмотря на огромную работу, проделанную на муниципальном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации по формированию самой системы финансового контроля, созданию и преобразованию органов финансового контроля, качество, уровень, эффективность контрольных мероприятий, проводимых органами государственного и муниципального финансового контроля, существенных изменений не претерпели.

К причинам подобной ситуации, помимо несовершенства законодательства и нормативной базы, регламентирующей сферу государственной финансово-контрольной деятельности, следует отнести фактическую зависимость таких органов от глав законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С трудом представляется, что орган финансового контроля, финансируемый полностью за счет средств бюджета соответствующего уровня, займет принципиальную позицию при выявлении нарушений бюджетного законодательства и самостоятельно без решения главы муниципального образования (губернатора региона) направит в правоохранительные органы материалы, свидетельствующие о наличии признаков преступления со средствами бюджетов.

Разрешить ситуацию с зависимостью органов финансового контроля субфедерального уровня не под силу и новому Федеральному закону от 07.02.2011 № 6-ФЗ. Пунктом 8 ст. 16 данного Закона предписано: при выявлении фактов незаконного использования средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета, в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения, незамедлительно передать материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы. Несмотря на наличие аналогичной нормы в п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.03.1998 № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики», она практически не применялась.

Справиться с указанной проблемой возможно путем радикального изменения системы органов финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы путем ее преобразования в единый независимый орган финансового контроля, состоящий из представителей – контролеров федерального уровня, уровня субъектов Федерации, муниципальных образований, осуществляющих деятельность на условиях софинансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы. Вопрос избрания, назначения контролеров в такой орган, принципы работы, полномочия данного органа – тема отдельной научной работы.

Тогда основные принципы организации государственного финансового контроля, к реализации которых стремится каждое современное цивилизованное государство, такие как независимость и

объективность, компетентность и гласность, утвержденные мировым сообществом на основе многолетнего опыта в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме Республика Перу в 1977 году¹, из декларативных в России перейдут в статус основополагающих и действенных.

Что касается вопроса целесообразности присоединения Российской Федерации к Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, учитывая цель Конвенции – принятие во внутреннем праве эффективных средств правовой защиты лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, то ответ на него содержится в самой системе российского гражданского права, не предусматривающей действенных правовых рычагов защиты жертв коррупционных преступлений. Ратификация данной Конвенции будет являться логичным продолжением череды мер по противодействию коррупции в Российской Федерации.

И.С. Чубенко,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Коррупционные проявления в банковском секторе

В советское время понятие «коррупция» стало употребляться с конца 80-х гг. наряду с такими терминами, как «спекуляция», «контрабанда», «саботаж», «теневая экономика» в различных нормативных правовых актах, направленных в целом на усиление мер по обеспечению законности и правопорядка в стране². В этот же период зарождались необходимые социально-политические, идеологиче-

¹ *Финансовое право: учебник* / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 39.

² Например, Закон СССР от 06.03.1991 № 2001-1 «О советской милиции», Постановление СНД СССР от 23.12.1989 «Об усилении борьбы с организованной преступностью», Постановление СНД СССР от 09.06.1989 «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР», Обращение СНД СССР от 27.12.1990 № 1879-1 «К народам страны» и др.

ские, нравственные, правовые предпосылки для последующего перехода от государственного планового экономического развития к рыночным отношениям и возрождению предпринимательства в СССР¹.

Новый виток законодательной активности в сфере противодействия коррупции связан с ратификацией Россией в 2006 г. Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию², Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции³ и принятием в связи с этим ряда нормативных правовых актов в указанной сфере.

Легальное определение коррупции в российском законодательстве впервые сформулировано в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», под которой понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица»⁴.

В юридической литературе высказываются различные точки зрения, достаточно обоснованные, о недостатках указанного опре-

¹ С началом возрождения предпринимательства в СССР связывают принятие следующих нормативных правовых актов, по-новому решивших проблему свободы выбора разрешенного вида деятельности, а также сформулировавших фундаментальные для развития рыночной экономики положения о праве частной собственности граждан и юридических лиц: Закон СССР от 19.11.1986 «Об индивидуальной трудовой деятельности», Закон СССР от 26.05.1988 № 8998-ХІ «О кооперации в СССР», Закон СССР от 26.03.1990 № 1305-1 «О собственности в СССР», Закон СССР от 02.04.1991 № 2079-1 «Об общих началах предпринимательства граждан в СССР»; Законы РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР», Закон РСФСР от 25.12.1990 № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности».

² Ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Рос. газ. 2006. 28 июля.

³ Ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

⁴ Статья 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

деления, необходимости приведения в соответствие его и норм уголовного законодательства, формирования четких признаков коррупции, позволяющих охватить весь широкий спектр правонарушений коррупционного характера. Тем не менее данное определение впервые позволило отнести к субъектам коррупционной деятельности помимо государственных и муниципальных служащих лиц, занятых в частном секторе экономики – служащих, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях (в том числе международных). В этой части российское законодательство имплементировало, пусть даже не в полном объеме, нормы международного права. Так, ст. 2 Конвенции ООН против коррупции ООН к субъектам коррупционной деятельности относит помимо публичных должностных лиц любое другое лицо, выполняющее публичную функцию или предоставляющее публичную услугу.

Банковская сфера является одним из частных секторов экономики, где коррупционные проявления в настоящее время наиболее вероятны и опасны для нормального развития предпринимательства.

В докладе Всемирного банка «Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой» в качестве факторов, наиболее негативно влияющих на работу предпринимателей в России, на первом месте обозначена коррупция – 19%, на втором – недоступность кредитов – 16,9%¹.

В переходный период от централизованной плановой экономики к рыночным экономическим отношениям появляется сильная зависимость всех предприятий от кредитного или государственного финансирования². В настоящее время существует совсем немного частных предприятий, которые могут брать кредиты по предлагаемым банками ставкам и при этом получать какую-либо прибыль. Вопрос равного доступа субъектов предпринимательской деятельности к получению кредитных ресурсов напрямую связан с реализацией таких конституционных принципов предпринимательской деятельности, как поддержка конкуренции и недопущение экономической деятельности, направленной на недобросовестную конкуренцию (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34 Конституции РФ).

¹ *Стороженко И.В.* Публично-правовое регулирование мониторинга коррупции, осуществляемого Всемирным банком // Административное и муниципальное право. 2010. № 2.

² *Хейнсворт Р.* Кредитование или доленое финансирование? // Банки и деловой мир. 2010. № 7.

Специфика банковской деятельности, связанная с ежедневным оборотом и доступом к огромному объему финансовых средств, представляет массу соблазнов для получения так называемых отказов сотрудниками кредитной организации, непосредственно курирующими проверку документов и выдачу кредитов (займов). Например, за определенное вознаграждение или в иных корыстных целях специалист по проверке залогов, выезжающий на место расположения объекта недвижимости, являющегося предметом залога, может проигнорировать несоответствие объекта представленным данным или даже его отсутствие. Сотрудник, занимающийся проверкой анкетных данных потенциального заемщика, может намеренно не обратить внимания на недостоверность представленных сведений и пр. Все это, безусловно, подрывает основы добросовестного предпринимательства.

Однако наиболее опасными, с точки зрения создания условий для недобросовестной конкуренции, являются случаи, когда «своим фирмам» банки предоставляют финансовые средства на «льготных» условиях (низкая процентная ставка, длительный период кредитования, отсутствие обеспечительных и иных требований к заемщику, увеличенные объемы финансирования), заметно отличающихся от общих условий кредитования¹. В качестве примера можно привести скандально известную выдачу ОАО «Банк Москвы» недавно созданной фирме с уставным капиталом 10 тыс. руб. – ЗАО «Премьер Эстейт» кредита на 12,7 млрд. руб. для покупки 58 га земли в районе Мичуринского проспекта. Своеобразным залогом указанной сделки стали акции самого ЗАО «Премьер Эстейт» стоимостью всего 10 тыс. руб.² Безусловно, в таких действиях банка необходимо устанавливать коррупционную составляющую.

В настоящее время кредитование, в том числе субъектов предпринимательской деятельности, осуществляется кредитными организациями в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», а также нормативными пра-

¹ В рассматриваемом контексте не учитываются случаи кредитования социально значимых проектов или системообразующих, градообразующих предприятий, которое происходит, как правило, с участием государства и покрытием расходов банка из средств федерального бюджета.

² www.interfax.ru, выпуски новостей от 2011. 5 апр.; 2011 6 апр.; 2011. 11 апр.

вовыми актами Центрального банка Российской Федерации, принятыми в данной сфере.

Единственными правовыми признаками кредитного договора, отсутствие любого из которых влечет его недействительность, являются платность, срочность и возвратность (ст. 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

Кредитная организация самостоятельно определяет вопросы кредитной и процентной политики на основании разработанной и утвержденной ею внутренней документации, в которых, например, условия кредитования могут варьироваться на усмотрение уполномоченного на выдачу кредита должностного лица банка¹. Также действующее законодательство позволяет в уставе кредитной организации наделить председателя правления банка определенными правами по кредитованию, в том числе правом на установление процентной ставки (ст. 52 ГК РФ, ст. 10 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»). В таком случае он вправе определять условия кредитования, устанавливая процент по кредиту независимо от кредитной и процентной политики банка.

Анализ законодательства в сфере кредитования позволяет сделать вывод о том, что в случае, когда формально требования законодательства не нарушены, выявить коррупционную составляющую при совершении таких сомнительных сделок крайне сложно, поскольку в Федеральном законе «О противодействии коррупции» акцент сделан на незаконность действий служащего, что оставляет безнаказанными так называемые легальные действия коррупционной направленности.

В силу специфики совершения операций по предоставлению банковских кредитов, связанных, в первую очередь, с обеспечением режима банковской тайны, ограниченным доступом к сведениям о клиентах и кредитных условиях, проверка правомерности выдачи кредита кредитной организацией, в том числе на предмет ее коррупционной составляющей, правоохранительными органами возможна только после возбуждения уголовного дела.

В существующих условиях наиболее эффективным способом предотвращения коррупции в рядах банковских служащих являются

¹ Требование по разработке и утверждению такой документации вытекает из п. 3, 6 приложения 2 к Положению «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» (утв. Банком России от 16.12.2003 № 242-П).

проверки, проводимые службой внутреннего контроля, аудиторские проверки, проверки Счетной палаты, а также плановые и внеплановые проверки соответствующих структурных подразделений Центрального банка Российской Федерации.

Однако даже когда Центральным банком Российской Федерации в ходе проверки кредитной организации обнаружена выдача так называемого льготного кредита, который в довершение не обслуживается заемщиком, данную операцию Центробанк России относит к рискованным сделкам и требует корректировки рискованной политики банка. В частности, увеличения резервного фонда банка. Принятие каких-либо мер ответственности к кредитной организации либо обязанности Центробанка России направлять сведения в правоохранительные органы по данному рода сделкам действующим законодательством не предусмотрены.

Одним из альтернативных путей борьбы с коррупцией, позаимствованных из международного опыта, является внедрение в сферу банковской деятельности этических и корпоративных норм, разработанных в рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Совершенствование корпоративного управления в кредитных организациях»¹. Согласно указанным рекомендациям именно Совет директоров кредитной организации через систему корпоративного управления, под которой понимается круг отношений между менеджментом компании, ее советом директоров, акционерами и другими заинтересованными сторонами, должен «задавать тон» и определять корпоративные ценности для себя, для менеджмента и для других сотрудников, запрещающие коррупцию и взяточничество как внутри самой организации, так и в ее операциях с третьими сторонами.

В заключение необходимо отметить, что в юридической литературе много научных исследований посвящено проблемам противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления. Однако вопрос о мерах и путях борьбы с коррупцией в частном секторе экономики, в том числе таком специфическом, как банковский, практически не изучен. Отсутствует и законодательная

¹ В 1975 г. Управляющими центральными банками Группы десяти стран создан Базельский комитет по банковскому надзору. На сегодняшний день в него входят высокопоставленные представители органов банковского надзора и центральных банков из двадцати стран, включая Россию // Письмо ЦБ РФ «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Совершенствование корпоративного управления в кредитных организациях».

база для эффективной борьбы с коррупцией в частном секторе экономики, поскольку Федеральный закон «О противодействии коррупции» не содержит должных механизмов решения указанной проблемы, основные нормы Закона сосредоточены на борьбе с коррупцией в сфере государственного и муниципального управления.

В качестве одного из возможных вариантов решения указанной проблемы могла бы стать имплементация норм Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию¹, определяющих коррупцию как социальное, общественное явление. Так, ст. 2 Конвенции определяет коррупцию как «просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового». Одновременно данная Конвенция предусматривает гражданскую ответственность за акты коррупции, а также гражданско-правовые последствия, заключающиеся в признании сделки недействительной, в случае совершения в отношении указанной сделки акта коррупции (ст. 4, 8 Конвенции), чего нет в российском законодательстве.

Н.В. Павловская,
научный сотрудник
отдела НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Противодействие коррупции, связанной с незаконным оборотом наркотиков

Противодействие коррупции, связанной с незаконным оборотом наркотиков, является в настоящее время одним из важных направлений деятельности нашего государства. Это обусловлено не только большим вниманием, которое уделяется руководством страны в последнее время проблемам борьбы с коррупцией, но и тем,

¹ Принята в Страсбурге 4 ноября 1999 г. Россия данную Конвенцию не ратифицировала.

что коррупция признана одним из наиболее существенных факторов, детерминирующих ежегодный рост наркотизации населения. Так, по данным исследования организованной преступной деятельности в сфере незаконного оборота наркотиков, проведенного в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹, именно коррупция 22,5% опрошенных сотрудников правоохранительных органов² считают главной причиной увеличения масштабов наркобизнеса в России. Наиболее активному коррупционному воздействию, причем как со стороны представителей преступного наркобизнеса, так и со стороны рядовых потребителей наркотиков, подвержены в первую очередь сотрудники Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) как специально уполномоченного государственного органа, вся деятельность которого сосредоточена на противодействии незаконному обороту наркотиков.

При этом, несмотря на то что анализ данных государственной статистики не позволяет назвать уровень коррупции в органах ФСКН России высоким, сами сотрудники органов наркоконтроля³ так не считают. Уровень коррупции в сфере борьбы с наркотиками оценивается ими в основном как средний или высокий (так ответили более 70% респондентов). По данным официальной статистики, ежегодно с 2008 по 2010 г. число выявленных коррупционеров в органах ФСКН России возрастало и за три года составило 111 человек⁴.

Противодействие коррупции в органах ФСКН России не является пока результативным. Показательно, что даже сами сотрудники органов наркоконтроля, опрошенные при проведении исследования,

¹ См.: *Организованная преступность в сфере незаконного оборота наркотиков: науч.-методич. пособие* / О.А. Евланова и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2008. С. 6.

² При проведении исследования в 2006 – 2007 гг. по специально разработанной анкете было опрошено 265 сотрудников правоохранительных органов (прокуратуры, госнаркоконтроля и органов внутренних дел).

³ В 2010 г. в ходе исследования по специально разработанной анкете в качестве экспертов были опрошены 115 сотрудников оперативных и кадровых подразделений органов ФСКН России.

⁴ Отчеты о результатах работы правоохранительных (правоприменительных) органов по борьбе с преступлениями, совершенными с использованием служебного положения должностными лицами, государственными служащими и служащими органов местного самоуправления, а также лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации (форма 5-Корр) ГИАЦ МВД России за 2008 – 2010 гг.

считают такую работу неэффективной: подавляющее большинство (89%) опрошенных оценили эффективность борьбы с коррупцией, связанной с незаконным оборотом наркотиков, как низкую (47%) или среднюю (42%).

При этом одной из главных причин неудовлетворительного состояния борьбы с коррупцией в рассматриваемой сфере 44,3% опрошенных сотрудников ФСКН России считают именно несовершенство действующего законодательства. В связи с этим нельзя не отметить, что, по данным опросов населения Российской Федерации, проведенных ВЦИОМом, причины коррупции коренятся вовсе не в «плохом законодательстве», а в низких моральных качествах чиновников¹. Более того, объяснение недостатков в борьбе с коррупцией недостатками или отсутствием законодательной базы в принципе характерно для нашей страны. На это, к примеру, еще 15 лет назад обращал внимание профессор А.В. Наумов².

Представляется, что нормативно-правовое регулирование противодействия коррупции в деятельности органов ФСКН России осуществляется в соответствии с основными международно-правовыми актами, действующими в этой сфере и ратифицированными Российской Федерацией.

Так, Положением о правоохранительной службе в органах ФСКН России для должностных лиц органов наркоконтроля установлены ограничения в приеме на службу в органы наркоконтроля и при ее прохождении³. В последнее время в ФСКН России разработано и действует достаточно большое число нормативных правовых актов, непосредственно направленных на борьбу с коррупцией и ее профилактику, например:

приказ от 17.03.2010 № 90 «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ к совершению коррупционных правонарушений»;

¹ См.: *Коррупция* бессмертна, но бороться с ней все равно надо // Пресс-выпуск № 1210 от 27.04.2009. Опубликован на Интернет-сайте ВЦИОМа по адресу: www.wciom.ru

² Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть: курс лекций. М.: БЕК, 1996. С. 55.

³ Указ Президента РФ от 05.06.2003 № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

приказ от 07.07.2010 № 271 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков»;

приказ от 31.08.2010 № 354 «Об утверждении Положения о комиссии ФСКН России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов».

Более того, принят ряд административных регламентов, которые детально регулируют порядок выполнения той или иной возложенной на органы ФСКН России государственной функции, точное следование которым должно препятствовать появлению коррупционных проявлений в деятельности должностных лиц органов наркоконтроля. Разработан и утвержден Кодекс чести работников ФСКН России¹.

Таким образом, правовое обеспечение борьбы с коррупцией в деятельности органов ФСКН России вполне можно признать достаточным. Однако некоторые недостатки действующего антикоррупционного законодательства действительно негативным образом сказываются в первую очередь на изучении и оценке состояния коррупции в рассматриваемой сфере.

Это относится к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в ст. 1 которого коррупция определяется не через существенные признаки этого явления, а путем перечисления некоторых составов преступлений коррупционной направленности. При этом перечень таких преступлений в законе не является исчерпывающим, что приводит к возникновению неопределенности в вопросе об отнесении тех или иных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, к числу коррупционных. Перечень преступлений коррупционной направленности в настоящее время установлен в Перечне № 23, утвержденном совместным указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 28.12.2010 № 450/85/3 «О Перечнях статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности». Пункт 1 Перечня № 23 устанавливает критерии

¹ Приказ ФСКН России от 07.07.2005 № 214 «О Кодексе чести сотрудника органов наркоконтроля».

отнесения преступлений к числу коррупционных. К таким критериям относятся: 1) наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния; 2) связь деяния со служебным положением субъекта; 3) обязательное наличие у субъекта корыстного мотива; 4) совершение преступления только с прямым умыслом.

Исходя из этих критериев, коррупционную направленность могут иметь различные преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. В первую очередь это относится к незаконным производству, сбыту, пересылке наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, совершаемым должностными лицами с использованием служебного положения и с корыстным мотивом (п. «б» ч. 3 ст. 228¹ УК РФ). Кроме того, при условии совершения должностными лицами коррупционными преступлениями могут быть нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ (ч. 2 ст. 228² УК РФ), их хищение либо вымогательство (п. «в» ч. 2 ст. 229 УК РФ).

Несмотря на то что в некоторых случаях, при соблюдении условий, установленных Перечнем, коррупционную направленность может иметь также незаконная выдача либо подделка рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств или психотропных веществ (ст. 233 УК РФ), данный состав преступления в Перечне не упоминается. В связи с тем, что данное совместное указание имеет большое значение для установления истинных масштабов коррупции в стране, а от полноты отражения в нем коррупционных преступлений зависит полнота информации о состоянии коррупционной преступности, как в целом, так и в различных сферах правовых отношений, представляется необходимым включение ст. 233 УК РФ в Перечень преступлений коррупционной направленности.

Широко распространено мнение, что для повышения эффективности противодействия коррупции необходимо ужесточение уголовного наказания за совершение коррупционных преступлений. Например, так считают 21% опрошенных сотрудников органов наркоконтроля. За ужесточение наказаний за коррупцию, связанную с наркоторговлей, также высказывались 30% врачей-наркологов, 30% педагогов, 20% психологов и 50% представителей других пра-

воохранительных органов¹. Однако анализ судебной практики по делам данной категории не позволяет с полной уверенностью поддержать такую позицию. Сказанное наглядно иллюстрирует следующий пример.

В Ханты-Мансийском автономном округе привлечены к уголовной ответственности за получение взятки двое сотрудников Управления ФСКН России по округу. Старший оперуполномоченный по особо важным делам Ч. и стажер К. вымогали у жительницы г. Сургута 1 млн. руб. единовременно с обязательством последующей ежемесячной выплаты в размере 300 тыс. руб. за непринятие ими мер по пресечению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств. Приговором суда им назначено наказание в виде лишения свободы на срок 5 лет условно с лишением права занимать должности в правоохранительных органах сроком на 2 года².

Изучение практики назначения наказания за коррупционные преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, показывает, что в большинстве случаев, как и в приведенном примере, за коррупционные преступления сотрудникам органов наркоконтроля судами Российской Федерации назначается условное осуждение, что вряд ли отвечает потребностям активизации борьбы с коррупцией в этой сфере.

Представляется, что при такой судебной практике первостепенными мерами должно стать назначение сотрудникам правоохранительных органов реального наказания за совершение коррупционных преступлений. Существенное влияние на формирование такой судебной практики могло бы оказать внесение изменений в УК РФ, ограничивающих возможности назначения условного осуждения.

¹ См.: *Безопасность города: сб. материалов по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков и наркомании в городе Москве (Москва современная). Отчет по результатам социологического исследования «Решение проблемы профилактики и борьбы с наркоманией в оценке специалистов»*. М.: ЗАО «Атлет-Медиа», 2011. С. 235.

² Информация опубликована на официальном Интернет-сайте Следственного комитета Российской Федерации. URL: <http://www.sledcom.ru/corruption/inquest/detail>

Р.В. Жубрин,
ведущий научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Проблемы имплементации в российское законодательство
положений международных конвенций о противодействии
легализации преступных доходов**

В современных условиях легализация преступных доходов представляет опасность не только для отдельных государств, но и для всего международного сообщества, поэтому рассматривается в качестве преступления международного характера. Вопросы противодействия легализации преступных доходов затрагиваются как в целевых международных конвенциях, так и в международно-правовых актах, посвященных вопросам противодействия организованной преступности и коррупции.

Россия является участником большинства из этих Конвенций, поэтому обязана имплементировать положения международного законодательства в национальную правовую систему. Вместе с тем процесс включения положений международных конвенций связан с определенными трудностями, обусловленными особенностями российской правовой системы. В частности, в российском законодательстве отсутствует институт уголовной ответственности юридических лиц, достаточно распространенный за рубежом. В результате мы не можем без значительного изменения концепции и норм уголовного закона включить в российское законодательство соответствующие положения конвенций.

У нас также нет институтов возложения на обвиняемого обязанности доказывать законность происхождения своего имущества (известного в Европе с XVI века), отсутствует процедура гражданско-правовой конфискации имущества, законность происхождения которого не доказана. Их введение требует существенного изменения уголовного и гражданского процесса, что существенно увеличивает риск неблагоприятных социальных последствий.

Трудности имплементации связаны с тем, что основные принципы противодействия легализации преступных доходов разработаны в рамках англо-американской системы права. В ряде случаев их имплементация в странах романской (континентальной) правовой системы усложняется необходимостью увязывать новые нормы права с существующим кодифицированным законодательством. Уголовные кодексы европейских стран, в том числе России, на момент криминализации легализации преступных доходов, как правило, содержали нормы, предусматривающие уголовную ответственность за оборот имущества, полученного преступным путем. Рассматривая «отмывание» как сокрытие имущества, полученного преступным путем, законодатели создавали конкуренцию с нормами о скупке краденого, укрывательстве преступлений. Например, в УК Германии ст. 261 «Отмывание денег» находится в разделе 21 «Укрывательство преступника и укрывательство имущества», где есть ст. 259 «Укрывательство имущества» – скупка краденого и помощь преступнику в совершении оборота с похищенным имуществом.

В результате понятия отмывания, укрывательства и скупки краденого зачастую смешиваются не только правоприменителями, но и международными экспертами. Так, эксперты ФАТФ считают, что Россия криминализовала отмывание не только в ст. 174 (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем), 174¹ (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления) УК РФ, но и в ст. 175 (приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем) УК РФ.

Общность, расплывчатость определения отмывания в международных конвенциях, рассчитанного на широкий круг участников, способствует противоречивости взглядов на указанную категорию преступлений, что значительно затрудняет правоприменение, способствует нарушениям прав лиц, необоснованно обвиненных в совершении отмывания. Указанные трудности в большой степени способствовали значительной декриминализации в нашей стране отмывания доходов, полученных лицом в результате совершения им преступления.

Помимо юридических факторов свою роль играют и политические обстоятельства. Например, в соответствии с рекомендацией

6 ФАТФ финансовые учреждения должны обращать особое внимание на установление деловых отношений с высокопоставленными политиками. В дополнение к обычным мерам должного внимания организации обязаны иметь соответствующие системы управления риском, получать одобрение высшего руководства на установление деловых отношений с такими клиентами, осуществлять мониторинг этих отношений и принимать разумные меры для установления происхождения богатства политиков. При этом в понятие политика включаются как иностранные, так и национальные общественные и государственные деятели.

Указанная рекомендация частично имплементирована в ст. 7.3 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в отношении иностранных публичных должностных лиц, без упоминания о российских политиках, которые, видимо, находятся вне подозрений. Таким образом, вопрос об имплементации положений рекомендации 3 ФАТФ из формально-юридического превращается в политическую проблему.

С социально-экономической проблематикой тесно связан вопрос об имплементации положений международных договоров о конфискации. Международными конвенциями ООН и СЕ, рекомендациями ФАТФ наряду с обязательствами криминализации отмывания предусматривается введение конфискации доходов, полученных преступным путем. Так, Конвенция ООН о противодействии коррупции в ст. 31 устанавливает, что каждое государство-участник принимает в максимальной степени, возможной в рамках его внутренней правовой системы, меры, которые могут потребоваться для обеспечения конфискации доходов от преступлений или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов. В рекомендации 3 ФАТФ говорится об обязанности стран принимать меры, подобные сформулированным в Венской и Палермской конвенциях, позволяющие конфисковать легализованную собственность, доходы, полученные в результате отмывания денег. Между тем в ст. 104¹ УК РФ легализация преступных доходов (ст. 174, 174¹ УК РФ) не входит в перечень статей, предполагающих конфискацию криминальных средств. Подобная позиция во многом объясняется необходимостью защиты прав добросовестных приобретателей, однако это условие можно соблюсти посредством конфискации

только преобразованных преступных доходов или эквивалентного им имущества.

Таким образом, вопрос имплементации положений международных конвенций о противодействии отмыванию необходимо рассматривать в контексте существующих социальных и экономических условий. Необходима глубокая научная проработка этих вопросов, определение сферы правового регулирования, куда указанные положения могут быть имплементированы. Так, развитие уголовного закона, соответствующее усложнению экономических отношений, наверняка потребует введения уголовной ответственности юридических лиц за совершение преступлений в сфере экономики, что может быть учтено в процессе законотворческой работы.

Возложение обязанности доказывания законности происхождения доходов может использоваться для противодействия организованной преступности, принятия законодательства о борьбе с ней. Установление такой обязанности для иных форм преступности представляется излишним.

Для борьбы с организованной преступностью может быть использована и концепция гражданско-правовой конфискации. Например, в рамках данной процедуры прокурор мог бы предъявлять иск в интересах общества и государства к осужденным лицам при наличии у них имущества, предположительно добытого преступным путем, но не изъятого по приговору суда в связи с отсутствием прямых доказательств. Подобная ситуация часто возникает при расследовании уголовных дел в отношении сбытчиков наркотиков, которые обеспечивают себя только за счет преступного промысла, однако доказать криминальное происхождение доходов таких лиц трудно. В этом случае при обнаружении имущества у осужденного, которое по своей стоимости явно не соответствует официальным доходам, прокурор мог бы обращаться в суд с иском о признании этих доходов преступными и их обращении в пользу государства. Ответчик должен представить доказательства, подтверждающие законность происхождения имущества и денежных средств, в противном случае иск удовлетворяется. Указанная процедура снизила бы возможности представителей организованной преступности пользоваться плодами своей противоправной деятельности.

В ближайшей перспективе необходимо привести УПК РФ в соответствие с положениями Федерального закона «О противодей-

ствии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» о признании решения иностранного суда о конфискации доходов, полученных преступным путем, или эквивалентного им имущества, находящихся на территории Российской Федерации, и его передаче полностью или частично иностранному государству.

К.А. Диканов,
советник Посольства
Российской Федерации
в Федеративной Республике
Германии,
кандидат юридических наук

О роли саморегулируемых организаций в предупреждении коррупции

В Конвенции ООН против коррупции указывается, что коррупция затрагивает общество и экономику всех стран, и это обуславливает необходимость всеобъемлющего и междисциплинарного подхода к ее эффективному предупреждению, создания соответствующих институтов, поддержки и участия отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как, например, неправительственные организации (ст. 13). Конвенция ориентирует каждое государство-участника на установление и поощрение эффективных видов практики, направленных на предупреждение коррупции, периодическое проведение оценки соответствующих правовых документов с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней, создание, поддержку и укрепление таких систем, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

Согласно ст. 12 Конвенции каждое государство стремится оказывать содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятель-

ности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством.

Представляется, что указанные положения Конвенции могут быть реализованы, в частности, через саморегулируемые организации (СРО). Эти организации давно положительно зарекомендовали себя в качестве антикоррупционного механизма за рубежом, и, как известно, 01.12.2007 был принят Федеральный закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (ред. от 27.07.2010). СРО – некоммерческие организации, которые объединяют субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности. Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая указанными субъектами, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил этой деятельности, а также контроль за их соблюдением путем проведения плановых и внеплановых проверок. СРО привлекает к дисциплинарной ответственности своих участников за нарушение стандартов и правил. В качестве способов обеспечения имущественной ответственности членов перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами используется страхование и формируется компенсационный фонд. Закон о СРО предусматривает особый механизм разрешения споров между потребителями и СРО – третейские суды, в том числе при самих СРО. Государственные органы, как предполагается, будут проверять уже не субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, а СРО. Закон регулирует взаимодействие СРО и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Хотя за рубежом саморегулируемые организации создавались по инициативе самих предпринимателей, других профессиональных участников рынка, а в России, как показывают результаты опроса предпринимателей, они были «навязаны сверху», тем не менее российские СРО уже показали свою эффективность. В настоящее время саморегулируемые организации находят все большее распространение в различных областях жизни российского общества и экономики, в том числе в сферах, ранее наиболее подверженных коррупции. Так, известно, что одна из них – лицензирование. Именно по причи-

не подверженности лицензирования коррупции перечень видов лицензируемой деятельности в России неуклонно снижается. В соответствии с концепцией саморегулирования вместо лицензирования, т.е. меры государственного регулирования, гарантом качества товаров, работ и услуг будут стандарты и правила СРО. Иными словами, СРО, по существу, передаются функции государственных контролирующих органов, которые расцениваются самим государством как избыточные, подверженные коррупции.

Созданы СРО оценщиков, экспертов, арбитражных управляющих и пр. Например, ранее арбитражные суды назначали арбитражных управляющих из своего списка, который произвольно составлялся, и тем самым создавались возможности для взяточничества судей. Как известно, было немало управляющих, которые вместо восстановления платежеспособности предприятий расхищали их имущество и приводили эти предприятия в состояние, когда банкротство было уже необратимым. В настоящее время для назначения арбитражных управляющих судьи обращаются в СРО, которая выделяет управляющего и будет в определенной степени отвечать за его работу.

СРО создаются не только в сфере экономики. Например, известна проблема экспертиз культурных ценностей, необходимых для вывоза культурных ценностей за рубеж, получения компетентных сведений о качестве приобретаемых культурных ценностей и т.д. На практике многие эксперты, даже представители крупнейших музеев страны давали ложные заключения о возможности вывоза, о принадлежности, например, картины кисти известного художника и т.д. СРО экспертов в этой области призваны предупредить такие нарушения. Принадлежность к СРО является свидетельством профессионализма экспертов.

Свою эффективность доказали СРО управляющих многоквартирными домами. С помощью таких СРО можно реально внедрить в практику положения Жилищного кодекса РФ о товариществах собственников жилья – основу современной жилищной реформы и предупредить злоупотребления со стороны управляющих компаний. Данная проблема, как известно, в России приобрела особую актуальность.

Известна и проблема подкупа служащих из различных контролирующих структур дирекцией многочисленных кафе, рестора-

нов, столовых. Взяткодатели, находясь под защитой коррумпированных «контролеров», получают возможность «экономить» на качестве товаров, услуг, что нарушает права потребителей. Эта проблема также решается с помощью СРО. Принадлежность названных организаций к соответствующей саморегулируемой организации – свидетельство действительного качества их продукции и услуг.

В любой профессиональной сфере деятельности можно создать СРО, выработать свои стандарты, контрольные механизмы, предоставить гарантии потребителям в виде возмещений из компенсационного фонда.

СРО является не только защитой предпринимателей и других профессиональных участников рынка от коррупции, но и предоставляет им возможность не в одиночку, а сообща отстаивать свои интересы.

Создание СРО позволит более эффективно реализовывать на практике нормы Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». «Государство готово признать стандарты, разработанные бизнесом... через 5 – 10 лет все нормы и правила, регулирующие отдельные виды деятельности, будут стандартами СРО, которые признаны и санкционированы государством... не будет постоянных сетований, что государство что-то не так отрегулировало»¹.

Как известно, коррупция проявляется в предоставлении отдельным участникам рынка преимуществ, льгот, освобождения их от отдельных процедур контроля и пр. От таких взятокдателей – недобросовестных предпринимателей бизнес также может очиститься с помощью СРО. СРО – механизм обеспечения соблюдения законодательства о защите конкуренции.

Вместе с тем, особенно на первых порах функционирования СРО, как представляется, возможен высокий уровень коррупции внутри самих СРО, однако, по мнению специалистов, эта проблема отпадет через 5 – 10 лет, потому коррупция в СРО не даст просуществовать этой организации сколько-нибудь длительное время. В результате эффективно функционировать будут лишь СРО, не пораженные коррупцией.

Есть еще одна опасность, связанная с деятельностью СРО, – вероятность нарушения ими законодательства о защите конкуренции.

¹ Шаров А.В. Принадлежность к СРО – это знак качества // Закон. 2011. № 3. С. 128.

ции. То есть, иными словами, с одной стороны, СРО предупреждают возможность нарушения законодательства о защите конкуренции, с другой – могут сами быть нарушителями этого законодательства. В различных сферах экономики возможность таких нарушений разная: по мнению опрошенных предпринимателей, в настоящее время она меньше среди оценщиков, арбитражных управляющих и больше, например, в строительстве. Данная проблема решается путем создания нескольких СРО в одной и той же сфере деятельности; установлением в законодательстве дополнительных механизмов, обеспечивающих свободу конкуренции; усилением контроля со стороны антимонопольной службы.

В настоящее время только начался процесс передачи функций от государственных органов регулирования к СРО. Однако контролирующие органы уже сейчас должны готовиться к тому, что в ближайшие годы будут контролировать не отдельных участников предпринимательской и профессиональной деятельности, а СРО. Видимо, нужна концепция государственного контроля в этих новых условиях.

Помимо СРО имеются и другие механизмы, позволяющие предупреждать коррупцию. Например, создание добровольных реестров субъектов предпринимательства, прежде всего малого и среднего, обязательный реестр получателей государственной поддержки. Эти реестры открытого пользования, с ними могут ознакомиться государственные органы, предприниматели. С помощью реестра можно, например, проследить, каким предпринимателям предоставлялась поддержка региональными властями, нет ли случаев, когда она оказывается одним и тем же предпринимателям, своевременно пресечь нарушение.

Э.М. Хастинов,
преподаватель кафедры
уголовно-правовых дисциплин
Российской таможенной академии,
кандидат юридических наук¹

Международно-правовые аспекты независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов ФТС России

Конвенция ООН против коррупции явилась международно-правовой базой организации и внедрения на территории России института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее по тексту – НПА). В частности, ст. 5 Конвенции (Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции) определяет, что:

1) каждое государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, 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;

2) каждое государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции;

3) каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Кроме того, Конвенция призывает каждое государство-участник принять надлежащие меры для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом

¹ Автор является экспертом по проведению независимой экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность (распоряжение Минюста России от 07.09.2009 № 3296-р).

факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз (ст. 13 Конвенции).

В настоящее время указанные положения Конвенции имплементированы путем принятия пакета антикоррупционных законов, среди которых следует выделить Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹. Указанный Федеральный закон определяет, что относится к коррупциогенным факторам НПА, указывает субъектов антикоррупционной экспертизы НПА, закрепляет их права и обязанности. В соответствии с названным Законом антикоррупционная экспертиза НПА делится на государственную, производство которой поручено прокуратуре Российской Федерации, Минюсту России, государственным органам, организациям, их должностным лицам², и независимую, осуществляемую институтами гражданского общества и гражданами³. При этом взаимоотношения между государственными и независимыми антикоррупционными экспертами строятся на основе принципа сотрудничества (п. 5 ст. 2 Закона).

Объектом антикоррупционной экспертизы являются НПА различного уровня: от федеральных законов до ведомственных актов. Не являются исключением и НПА ФТС России, осуществляющей функции по нормативному правовому регулированию в области таможенного дела (п. 2 ст. 3 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»⁴). Вместе с тем следует отметить, что действующие НПА ФТС России, принятые до введения системы правового мониторинга,

¹ Рос. газ. 2009. 22 июля. Следует отметить, что в целях реализации положений указанного Федерального закона Правительством Российской Федерации принято постановление «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвердившее Правила и Методику проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА.

² К «органам, организациям, их должностным лицам» Закон относит федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также их должностных лиц (п. 5 ст. 2, п. 3 ч. 1 ст. 3 Закона).

³ К «институтам гражданского общества и гражданам» относятся, в частности, юридические и физические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

⁴ Рос. газ. 2010. 29 нояб.

впредь до их отмены или изменения, как содержащие коррупциогенные нормы, могут оказывать негативное влияние на состояние коррупционности в таможенной сфере. Так, в соответствии с исследованием, проведенным НОО «Совет по внешней и оборонной политике» (апрель, 2000 г.), среди правовых причин коррупции в России было выделено «наличие большого числа законов непрямого действия, оставляющих простор для чиновного произвола, а значит, и для коррупции». В качестве «клинического примера» законов непрямого действия назывался Таможенный кодекс Российской Федерации¹.

К сожалению, за прошедшее десятилетие ситуация кардинально не изменилась. Руководитель ФТС России А. Бельянинов в своем интервью члену президиума Ассоциации юристов России М. Барщевскому сообщил, что «недостатки в таможенном законодательстве позволяют как угодно трактовать его, что зачастую приводит к коррупции. И мы не только это видим, но и стремимся кардинально изменить ситуацию уже сейчас»².

Поэтому, на наш взгляд, ФТС России необходимо совместно с гражданскими институтами ускорить правовую ревизию действующих НПА, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

В настоящее время в Российской таможенной академии в рамках проекта «Юридическая клиника» планируется производство экспертных исследований НПА в области таможенного дела в целях выявления в них коррупциогенных положений³. При этом воплощение названной функции видится в правовой работе студентов юридического факультета РТА по выявлению в действующих НПА ФТС России коррупциогенных факторов и выработке конкретных предложений по их устранению. Таким образом, указанный вектор деятельности Клиники позволит одновременно решать сразу несколько задач: от снижения уровня коррупции в таможенных органах России в результате совершенствования нормативной базы до

¹ Коррупция в системе государственного управления России: значение, причины и механизмы искоренения: сайт Совета по внешней и оборонной политике. – 2000 [Электронный ресурс]. URL: http://www.svor.ru/live/materials.asp?m_id=6746&r_id=6834 (дата обращения: 29.03.2010).

² *Таможня* на просвет // Рос. газ. (Неделя). 2009. 29 авг.

³ Пункт 2.3 Положения о Юридической клинике РТА.

подготовки квалифицированных специалистов для работы в подразделениях ФТС России, ответственных за обеспечение коррупционной безопасности (Правовое управление, Управление собственной безопасности).

Об актуальности подобного рода экспертиз свидетельствует, например, факт выявления коррупциогенного фактора в нормативном правовом акте, регламентирующем порядок выдачи дубликатов паспортов транспортных средств (далее по тексту – ПТС) на автомобили иностранного производства, оформленных в таможенных органах Российской Федерации. В ходе проведенной антикоррупционной экспертизы п. 10 Положения о ПТС¹ установлено, что в нем отсутствуют предписания о сроке выдачи таможенными органами Российской Федерации дубликатов ПТС взамен утраченных или пришедших в негодность, что создавало для недобросовестных должностных лиц таможенных органов благоприятную почву для коррупционных злоупотреблений. Предложенная нами формулировка абз. 7 п. 10 названного Положения, устраняющая выявленный коррупциогенный фактор, была поддержана ФТС России, о чем свидетельствуют внесенные в названное Положение изменения².

Представляется, что подобный опыт организации независимой антикоррупционной экспертизы мог бы быть полезен другим юридическим и, прежде всего, ведомственным вузам.

¹ Положение о паспортах транспортных средств и паспортах шасси транспортных средств. Пункт 10: приложение 1 к приказу МВД России, Минпромэнерго России, Минэкономразвития России от 23.06.2005 № 496/192/134 // БНА. 2005. № 32. 8 авг.

² Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральной таможенной службы от 19.01.2011 № 26/18/80 «О внесении изменений в Положение о паспортах транспортных средств и паспортах шасси транспортных средств, утвержденное приказом МВД России, Минпромэнерго России, Минэкономразвития России от 23 июня 2005 г. № 496/192/134» // Рос. газ. 2011. 1 апр.

Рекомендации
круглого стола, посвященного 5-летию ратификации
Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции
«Проблемы имплементации международных норм в области
противодействия коррупции в российское законодательство»
(21 апреля 2011 г., г. Москва)

В марте 2006 года Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, принятую Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Фактически Конвенция ООН заложила нормативные основы противодействия коррупции в ряде стран, и в том числе в Российской Федерации.

Участники круглого стола, среди которых ведущие ученые Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российской правовой академии Минюста России, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Института государства и права Российской академии наук, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, ВНИИ МВД России, Академии ФСБ России, Российской таможенной академии, представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МИД России констатировали следующее.

1. Необходимо изменение легального определения коррупции, которое содержится в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и фактически представляет собой перечисление составов преступлений коррупционной направленности, в то время как наиболее продуктивным является иной путь – характеристика коррупции как явления с указанием в законе ее существенных признаков, что позволит при необходимости корректировать перечень коррупционных правонарушений.

2. Согласно ст. 5 Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции (ч. 2), стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней (ч. 3). Полагаем, что в связи с этим целесо-

образна разработка и внедрение системы общегосударственного мониторинга правоприменительной практики с целью своевременной корректировки законодательства.

Решение подобной задачи возможно путем принятия федерального закона «О правовом мониторинге в Российской Федерации» либо через внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» с расширением предмета его регулирования.

3. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции предлагает странам, ее ратифицировавшим, в качестве одной из мер по предупреждению коррупции возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать.

Реализация данной нормы, без ущерба для принципиальных основ российской правовой системы, видится в развитии института обязательств вследствие неосновательного обогащения (ст. 1102 – 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации), который может быть задействован в интересах лишения коррупционеров незаконно нажитых материальных благ (движимое и недвижимое имущество, денежные средства, ценные бумаги). В этих целях необходимо законодательно отнести материальные блага, законность происхождения которых публичное должностное лицо не может обосновать, к категории неосновательно приобретенных. В данном случае возникают правовые основания для их судебного истребования и принудительного изъятия в гражданско-процессуальном порядке. А также дополнить ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в части предоставления прокурорам права на предъявление иска об изъятии неосновательно приобретенного имущества коррупционного происхождения в интересах государства.

4. Развитие антикоррупционного законодательства в числе прочего должно осуществляться в направлении совершенствования уголовно-правовых средств противодействия коррупции. В частности, необходимы:

имплементация в российское законодательство понятия «публичное должностное лицо» (ст. 2 Конвенции ООН против корруп-

ции), под которым понимается лицо, предоставляющее какую-либо публичную услугу;

внесение изменений в Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в части возможности приостановления любых сомнительных операций, в отношении которых есть веские основания полагать, что они совершаются в целях легализации доходов, полученных в результате коррупционных преступлений;

восстановление в перечне уголовных наказаний конфискации имущества.

5. В целях совершенствования административно-правовых средств противодействия коррупции необходимо:

определить перечень административных правонарушений коррупционной направленности в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях;

распространить на должностных лиц государственных и муниципальных учреждений и организаций обязанности, запреты и ограничения, установленные в отношении государственных и муниципальных служащих;

ввести применение дисквалификации к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы, а также к лицам, замещающим должности в органе управления юридического лица.

6. Внести изменения в законодательство Российской Федерации, направленные на выполнение рекомендаций ГРЕКО:

устранение правовых оснований практики получения подарков государственными служащими (рекомендация № 21). Усилению запрета дарения должны соответствовать изменения законодательства о государственной службе и муниципальной службе, направленные на уточнение норм о получении вознаграждения в связи с исполнением должностных обязанностей. Особое внимание необходимо уделить законодательному установлению критериев, позволяющих определить ситуации, когда дарение подарков осуществляется в связи с исполнением должностных обязанностей. Данные критерии целесообразно отразить в законодательстве о государственной и муниципальной службе при формулировании соответствующих запретов;

обеспечение должной защиты информаторов, сообщающих о случаях коррупции (рекомендация № 22). В России до настоящего

времени на федеральном уровне не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы обеспечения безопасности государственного и муниципального служащего, уведомившего представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о проявлениях коррупции. Отмеченная проблема существенно снижает эффективность выявления и профилактики проявлений коррупции;

установление обязанности аудиторов, консультантов и юристов сообщать о подозрениях в коррупции властям (рекомендация № 26). Отмеченный принцип уже нашел свое отражение в законодательстве о финансовом мониторинге и нуждается в распространении на коррупционное поле;

совершенствование ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения (рекомендация № 24), целесообразно ввести запрет на осуществление юридическими лицами, привлеченными к ответственности за совершение коррупционного правонарушения, деятельности от имени государства или какой-либо иной деятельности по предоставлению государственных услуг на договорной основе в течение пяти лет со дня вступления решения суда в законную силу;

рассмотрение вопроса о создании административных судов (рекомендация № 18). Создание таких судов связано со значительным количеством организационных, кадровых и финансовых проблем. Кроме того, потребуются принятие других нормативных правовых актов, в первую очередь федерального конституционного закона «Об административных судах в Российской Федерации». Также должен быть принят Кодекс административного судопроизводства, отражающий специфические черты такого производства.

7. Согласно ст. 12 Конвенции против коррупции каждое государство стремится оказывать содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций. По нашему мнению, данные положения могут быть реализованы, в частности, через саморегулируемые организации, которые зарекомендовали себя положительно за рубежом в качестве антикоррупционного механизма и не только являются защитой предпринимателей и других профессиональных участников рынка от коррупции, но и предоставляют им возможность не в одиночку, а сообща отстаивать свои интересы.

Результаты экспертного опроса

21 апреля 2011 г. на базе Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проведен круглый стол на тему «Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство», посвященный 5-летию ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции.

В ходе круглого стола был проведен экспертный опрос, посвященный роли международных конвенций в совершенствовании российского законодательства о противодействии коррупции. В опросе приняли участие 34 эксперта из числа представителей научного и профессорско-преподавательского состава Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Академии ФСБ России; Российской таможенной академии, Всероссийского научно-исследовательского института МВД России; Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Перед экспертами ставились наиболее важные и актуальные вопросы.

На вопрос: «Какое, на Ваш взгляд, влияние на формирование отечественной антикоррупционной нормативной правовой базы и правоприменительной практики оказала ратификация Российской Федерацией Конвенции ООН о противодействии коррупции?» большинство опрошенных (91,2%) указали, что ратификация Конвенции ООН оказала положительное влияние, 5,9% считают, что ратификация не оказала никакого влияния. Знаковым является тот факт, что ни один эксперт не указал на отрицательное влияние ратификации Конвенции.

Большинство экспертов (88,2%) считают, что понятие коррупции, данное в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», нуждается в уточнении, и только 5,9% полагают, что нет.

70,6% опрошенных положительно оценили идею введения в уголовное и административное законодательство России понятия публичного должностного лица по аналогии с международными нормами. Однако некоторые эксперты указывали, что данный во-

прос требует дополнительного тщательного исследования, поскольку введение понятия публичного должностного лица повлечет многочисленные изменения в законодательстве Российской Федерации.

85,3% экспертов считают правильным установление ответственности за незаконное обогащение государственных и муниципальных служащих. При этом равное количество являются сторонниками введения уголовной и гражданской ответственности – по 64%, а 26% высказываются за установление административной ответственности.

На вопрос: «Как Вы относитесь к восстановлению в перечне уголовных наказаний конфискации имущества?» 88% высказались за восстановление такого вида наказания и только 5,9% – против.

К введению уголовной ответственности юридических лиц положительно отнеслись 47% опрошенных, 20% затруднились дать ответ на поставленный вопрос.

Идею полного запрета на получение подарков государственными и муниципальными служащими в связи с исполнением ими своих должностных полномочий поддержали 58% экспертов, отрицательно отнеслись к данному предложению 26%.

На вопрос: «Как Вы относитесь к установлению обязательного административного наказания в виде дисквалификации в санкциях всех статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за совершение коррупционных правонарушений?» 64% ответили положительно, 14% – отрицательно.

Некоторые эксперты при ответе на указанный вопрос предлагали при введении дисквалификации очертить круг коррупционных правонарушений, ввести дисквалификацию в качестве альтернативного административного наказания или применять дисквалификацию с другими видами наказания.

Также в ходе опроса экспертами были высказаны следующие предложения по совершенствованию организационно-правовых мер противодействия коррупции:

ратифицировать Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и имплементировать ее нормы в российское законодательство;

криминализовать активный и пассивный подкуп иностранных должностных лиц международных публичных организаций;

установить сроки исправления правовых актов, в которых выявлены коррупциогенные факторы;

установить наряду с декларированием доходов контроль за расходами государственных и муниципальных служащих.

**Проблемы имплементации международных норм
в области противодействия коррупции
в российское законодательство**

Сборник материалов

Часть 2

Редакторы Л.И. Хомякова, Т.Д. Четверикова
Корректор Л.А. Перовская
Компьютерная верстка Л.В. Курдюковой, Е.А. Комарковой

Подписано в печать 01.08.2011. Формат 60х90/16. Печ.л. 6.
Тираж 200 экз. Заказ 40.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15