

Иркутский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

А. В. Юрковский

К. Н. Евдокимов

В. М. Деревскова

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

Учебное пособие

Иркутск, 2018

УДК 328.185
Ю 74

Печатается по решению Редакционно-издательского совета Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Протокол № 1 от 20 февраля 2018 года.

Авторство:

А. В. Юрковский – Раздел I: главы 1–4, 6; Раздел II: главы 1–9,
К. Н. Евдокимов – Раздел III: главы 1–2,
В. М. Деревскова – Раздел I глава 5.

Рецензенты:

Слинкова Л. А. – начальник отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Иркутской области, советник юстиции,

Грибунов О. П. – заместитель начальника Восточно-Сибирского института МВД России, полковник полиции, д. ю. н., доцент.

Ю 74 Юрковский, А. В. Правовые основы противодействия коррупции : учебное пособие / А. В. Юрковский, К. Н. Евдокимов, В. М. Деревскова. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2018. – 243 с.

Представленная работа создана на основе обобщения российских и зарубежных материалов по проблемам противодействия коррупции. В работе представлены материалы как научного, так и практико-прикладного характера.

Пособие рассчитано на студентов, слушателей, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также всех интересующихся вопросами противодействия коррупции.

УДК 328.185

© Юрковский А. В., 2018
© Евдокимов К. Н., 2018
© Деревскова В. М., 2018
© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
РАЗДЕЛ I. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ	6
ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА	6
ГЛАВА 2. СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ПРОИСХОЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ	9
§ 1. Политико-правовые причины возникновения коррупции.....	9
§ 2. Политико-идеологические условия возникновения коррупции	11
§ 3. Политико-управленческие условия возникновения коррупции.....	14
ГЛАВА 3. МОДЕЛИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ПРАКТИКЕ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ	18
ГЛАВА 4. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СТРАНАХ СЕВЕРО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ.....	26
§ 1. Противодействие коррупции в Китайской Народной Республике	26
§ 2. Противодействие коррупции в Японии.....	35
§ 3. Противодействие коррупции в Республике Корея.....	40
ГЛАВА 5. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	44
§ 1. Коррупция и борьба с ней в дореволюционный период	44
§ 2. Коррупция и борьба с ней в советский период.....	53
ГЛАВА 6. ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИИ: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ОСНОВНЫХ ЗНАЧЕНИЙ	60
РАЗДЕЛ II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	64
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	64
§ 1. Международно-правовые основы противодействия коррупции.....	64
§ 2. Конституционно-правые основы противодействия коррупции	72
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	79
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	83
ГЛАВА 4. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	90
ГЛАВА 5. МОНИТОРИНГ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ МЕРА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	96
§ 1. Общая характеристика мониторинга действующего законодательства	96
§ 2. Комплексный мониторинг системы законодательства Российской Федерации... ..	97
§ 3. Мониторинг отраслей и институтов законодательства Российской Федерации... ..	99
§ 4. Тематический мониторинг отдельных источников права.....	100
§ 5. Выявление и констатация пробелов правового регулирования в контексте правового мониторинга	105
ГЛАВА 6. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ.....	107
§ 1. Понятие и виды коррупциогенных факторов.....	107
§ 2. Субъекты антикоррупционной экспертизы	109
ГЛАВА 7. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	112
§ 1. Требования, предъявляемые к государственным гражданским служащим	112
§ 2. Требования, предъявляемые к военнослужащим	114
§ 3. Требования, предъявляемые к лицам, поступающим на правоохранительную службу	115
§ 4. Проверка выполнения государственными (муниципальными) служащими действующего законодательства о государственной (муниципальной) службе	117
ГЛАВА 8. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	121
ГЛАВА 9. ИНСТИТУТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО И ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ.....	130
РАЗДЕЛ III. ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	137
ГЛАВА 1. КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ.....	137
§ 1. Понятие и признаки коррупционных правонарушений.....	137
§ 2. Состав коррупционного правонарушения	143
§ 3. Виды коррупционных правонарушений	146
§ 4. Административные коррупционные правонарушения.....	159
§ 5. Коррупционные преступления	162
§ 6. Состояние коррупционной преступности в России.	173
ГЛАВА 2. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ	183
§ 1. Понятие юридической ответственности за коррупционные правонарушения.	183
§ 2. Виды юридической ответственности за коррупционные правонарушения.....	184
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	234

Введение

Потребность в прогрессивном развитии общества, необходимость рационализации всех сфер человеческой жизни, стремление к реализации идей индустриализации, урбанизации, модернизации, постоянно сталкиваются с неотъемлемо существующими проблемами социального иждивенчества и инфантилизма отдельных участников общественных отношений. Особенно остро данные проблемы проявляются в поведении лиц наделенных властными полномочиями и обладающих административным ресурсом. Формальная приверженность таких людей к идеалам государственной правовой политики, но фактическая их ренегатская деятельность, подрывают доверие большинства граждан к государству и его институтам. Несмотря на различные проявления, коррупция представляет собой общественное явление, связанное с личностными особенностями отдельных участников общественных отношений, проявляющимися, в неспособности и (или) нежелании соответствующих индивидов использовать государственные либо публичные ресурсы, средства, возможности исключительно в интересах общества и государства, в интересах, обусловленных национальной правовой политикой. К сожалению, можно констатировать высокую степень социального иждивенчества, инфантилизма и приспособленчества отдельных государственных и муниципальных служащих, лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, отсутствие у них чувства ответственности и готовности решать сложные социальные проблемы, правовыми средствами, без привязки к ним личных корыстных интересов.

Коррупция – это не единичная внутрикультурная или внутринациональная проблема, она известна человечеству с момента формирования государственности. Данное явление существует объективно является всеобъемлющим и глобальным деформационным проявлением институционального искажения правового сознания граждан, отражающегося на результативности государственного управления (местного самоуправления), посягающего на принципы равенства и социальной справедливости, затрудняющего, социально-культурное и экономическое развитие общества и государства, детерминирующего социальную стабильность, посягающего на устойчивость сложившейся политической системы общества, его нравственные, этические и моральные устои.

Бескорыстное и ответственное служение народу и государству лицами, наделенными публичным статусом — одна из важнейших категорий надлежащего государственного управления и укоренения, демократических начал в деятельности государственных и муниципальных органов власти, укрепления доверия граждан к власти.

Любая публичная власть нуждается в самоограничении. Для этого необходимо создание стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствовании национального законодательства с учетом норм международного права, формирование надлежащей практики применения норм

национального законодательства и навыков контроля и надзора за его реализацией.

Коррупция представляет серьезную угрозу национальной безопасности, функционированию публичной власти, затрудняет экономическое развитие и угрожает основам рыночной экономики, ограничивает конкуренцию и свободу экономической деятельности.

РАЗДЕЛ I. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Глава 1. Правовые основы противодействия коррупции как учебная дисциплина

Правовые основы противодействия коррупции, как учебная дисциплина очень тесно связана с наукой административного и иных отраслей права. Она проявляется как совокупность знаний. Однако в отличие от науки, учебная дисциплина оперирует определенным (ограниченным) объемом знаний. Система ограничения научных знаний регламентируется нормами действующего законодательства об образовании и обуславливается критериями подготовки специалистов юридического профиля по тем или иным государственным стандартам. Кроме того, на выборку научных знаний применительно к учебной дисциплине влияют требования учебных планов, обеспечивающих подготовку юристов определенной специализации.

Тем самым, учебная дисциплина «Правовые основы противодействия коррупции» *представляет собой, регламентированный нормами российского законодательства об образовании, процесс передачи, получения научных знаний о концептуальном аппарате правовой науки, основных правовых категориях и понятиях, нормах объективного права, основных правовых институтах, общих чертах и особенностях правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции в Российской Федерации.*

В рамках учебной дисциплины невозможно рассматривать весь обобщенный опыт противодействия коррупции в Российской Федерации даже в порядке упоминаний. В силу значительного объема эмпирического материала, углубленное изучение рассматриваемого комплексного правового явления всех вместе или отдельно взятых его институтов возможно только в ходе дальнейшей научной специализации.

Сформулированные предпосылки позволяют сформулировать задачи учебной дисциплины «Правовые основы противодействия коррупции». В их числе могут рассматриваться следующие:

- освоение методик поиска необходимой информации о правовых основах противодействия коррупции;
- формирование системы знаний и навыков оценки источниковой и библиографической базы, понятийного аппарата юридической науки для обеспечения их юридически грамотного использования в изучаемой области общественных отношений;

- творческое осмысление изучаемого материала, на основе полученных знаний;
- выработка у обучающихся собственного личностного видения сущности правового регулирования происходящих в России, процессов государственного строительства;
- удовлетворение объективно возникающей потребности в дальнейшем самостоятельном более глубоком изучении рассматриваемого предмета правового регулирования;
- изучение вопросов правового регулирования с учетом современных условий и развивающихся на их фоне тенденций.

Успех в изучении учебной дисциплины «Правовые основы противодействия коррупции» в значительной степени зависит от самоподготовки обучающихся. Знание положительных и отрицательных сторон тех или иных правовых институтов, созданных и применяющихся в российском государстве, позволяет правильно и всесторонне оценивать отечественные обстоятельства правовой действительности и применять уже известные способы правового регулирования, которые доказали свою полезность.

Современное образование становится открытым, непрерывным. В Концепции непрерывного образования акцентируется идея фундаментализации и методологизации содержания образования как основы знания, строящегося на инвариантах соответствующих отраслей знаний и сфер деятельности. Новая философия высшей школы выдвигает требование предоставления обучающемуся средств выстраивания личной образовательной траектории, обеспечения диалогической позиции личности в образовательном процессе, смены типа учения с информационно-репродуктивного на продуктивный, активно-творческий.

Учебный курс, являющийся основной формой организации учебного процесса и выстроенный в рамках традиционной парадигмы образования, не удовлетворяет современным требованиям к качеству образования. Такой курс зачастую бесцелен (или цели известны только преподавателю), необозрим (курс обо всем) или очень конкретен (курс без перспективы), не имеет своего адресата (поскольку курс «не настраивается» на особенности конкретных обучающихся), бездействен (курс «читается» преподавателем, а деятельность студентов в ходе изучения его сведена к слушанию, конспектированию и повторению), «привязан» к конкретному преподавателю (без личного участия преподавателя изучение курса практически невозможно). Такой курс не может стать основой для построения учебного процесса, в котором обучаю-

щийся будет играть активную роль и сможет взять на себя ответственность за выстраивание собственной образовательной траектории¹.

Опережающее обучение – это обучение, которое организуется путем многократного обращения обучающихся к учебному материалу с учетом его ретроспективной и перспективной связи с другим смежным учебным материалом, обеспечивающее закрепление изученного ранее, прогностику, предвидение нового и готовность к его восприятию на основе изучаемого в настоящий момент, что обеспечивает целостное восприятие и глубокое осмысление учебного материала за более короткий срок.

Вариативная система средств опережающего обучения в организации процесса усвоения базовых понятий учебной дисциплины включает: а) структурный раздел, позволяющий выделить причинно-следственные связи (ближнюю, среднюю, дальнюю) между соподчиненными понятиями; б) опорный алгоритм, представляющий собой предписание, основу которого составляют ключевые слова, дающие возможность оперативно осуществлять учебные операции данного типа; в) комплекс опережающих многоуровневых заданий (на выявление закономерности, на установление связи базового и опережающего содержания понятий, на выявление сходства и различия, на выяснение причинно-следственных связей).

Модель организации процесса усвоения базовых понятий учебной дисциплины средствами опережающего обучения содержит:

- целевой компонент, конкретизированный в задачах;
- содержательно-процессуальный компонент, объединяющий принципы (опережающего обучения, пошагового расширения и углубления, систематизации, многократного повторения, индивидуального темпа усвоения), содержание, предъявленное как вариативная система средств опережающего обучения (структурный граф, опорный алгоритм, опережающие многоуровневые задания); методы как единство наглядных, вербальных и практических методов; формы учебной деятельности обучающихся (индивидуальная, фронтальная);
- результативный компонент, представляющий критериально-уровневые характеристики усвоения базовых понятий учебной дисциплины².

¹ Лыгина Н. И. Рабочая программа учебной дисциплины как показатель качества деятельности преподавателя : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01. Новосибирск, 2000.

² Зорькина Н. В. Организация процесса усвоения базовых понятий учебной дисциплины средствами опережающего обучения : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01. Ульяновск, 2011.

ГЛАВА 2. СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ПРОИСХОЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

§ 1. ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОРРУПЦИИ

В современной науке хорошо известны признаки позитивного права. Вместе с тем научной общественностью недостаточно обсуждаются социальные закономерности и научные факты, свидетельствующие о недостатках и изъянах права. Именно социальные противоречия позитивного права девальвируют его ценность и обуславливают факты проявления коррупции.

Считаем целесообразным рассмотреть ряд признаков, свидетельствующих о противоречивой природе позитивного права и его негативных свойствах.

Право как социальное явление имеет политическую природу и обусловлено политическими процессами. Оказывая многостороннее воздействие на общественные отношения, как социальный регулятор, право, с одной стороны, выступает «индикатором» социальных и политических процессов; а с другой – в качестве социально-культурной и духовной силы, способной оказывать существенное влияние на процессы культурных, политических трансформаций. Данные силы выполняют следующие функции: регулятивную, интегрирующую, политическую, коммуникативную, мировоззренческую³.

Во всех случаях позитивное право появляется по воле государства и выступает в качестве государственного регулятора общественных отношений. Кроме того, волевой характер позитивного права проявляется еще и в том, что в его нормах в качестве государственной выражена воля или всего общества, или какой-то его части (например, тех или иных классов, социальных групп и т. д.)⁴.

Право имеет государственно – волевой характер, то есть оно возникает по воле государства в узком смысле. В свою очередь, в современной теории государства и права, в общем, нет возражений в том, что государство в узком смысле, является выразителем интересов определенных политических групп, одержавших верх в политической борьбе за власть. Этот простой факт означает, что в государстве в широком смысле присутствует, по меньшей мере, две разновидности социальных групп, которые не заинтересованы в реализации интересов победивших и правящих элит.

³ Саттаров Р. А. Политика и право как социальные регуляторы : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. Уфа, 2011.

⁴ Пьянов Н. А. Актуальные проблемы теории государства и права : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Иркутск : Изд-во ИГУ, 2011. С. 129.

К первой социальной группе могут быть отнесены люди, потерпевшие поражение в борьбе за реальное обладание государственной властью. Логично предположить, что именно данная группа не всегда способна справиться с ролью цивилизованной оппозиции и продолжать противостояние правящей элите в рамках правового поля устанавливаемого победителями. В действиях проигравших возможны любые проявления противоправных действий, включая провокации коррупционных деяний в отношении бюрократов, обеспечивающих интересы правящей элиты.

К другой социальной группе могут быть отнесены сами бюрократы (точнее некоторые из них), выступающие в качестве оппортунистов по отношению к реальной власти и преследующие исключительно личные цели в процессе функционирования в системе органов и учреждений конкретного, ориентированного на определенные политические цели государства.

В контексте политико-правовых противоречий позитивного права порождающих его недостатки можно обсудить проблему оценки понятия справедливости, которая индивидуально рассматривается участниками политического процесса и, по сути, является одним из фундаментальных объектов формирования политических интересов.

В системе несправедливого бытия, рассматриваемого в контексте современного общества, воспроизводятся, остаются неразрешенными и слабо исследованными следующие противоречия:

- между декларируемыми принципами социальной справедливости и наличием социальной несправедливости в повседневной реальности;
- между нормами социальной справедливости, изложенными в федеральном законодательстве, и их бюрократической несправедливой интерпретацией чиновниками различного типа;
- между легитимной трудовой деятельностью работающего населения, качеством труда, его квалификацией, социальной значимостью и неадекватной системой стимулирования оплаты труда;
- между мерой справедливости и несправедливости в государственных и частных сферах трудовой деятельности и социальной поддержки соответствующих категорий персонала;
- между нравственными и правовыми, регуляторами социальной справедливости и несправедливости распределительных отношений;
- между качеством, количеством труда работающих, их заработной платой и несправедливым пенсионным обеспечением;
- между универсальностью общефедеральных норм трудового, социального законодательства и предельно высокими различиями в уровне жизни населения, проживающего в различных регионах;

- между сверхдоходами немногочисленного слоя богатых и критически-низкими доходами значительного числа, как трудоспособного населения, так и пенсионеров⁵.

§ 2. Политико-идеологические условия возникновения коррупции

Кардинальные структурные изменения общественной жизни, свойственные переходному периоду, приводят к дисбалансу временных характеристик преобразования различных частей социума: в одних частях возрастает скорость протекания общественных процессов, в других наблюдается замедление. В целом очередность преобразования разных сфер жизни общества в соответствии с эволюционной формой перехода может быть представлена такой схемой: сначала преобразования готовятся в политической сфере, но ограничиваются рамками идеологии, затем готовятся юридические средства реформирования общества, после чего поэтапно проводятся социально ориентированные экономические преобразования, и лишь затем осуществляется перестройка политического строя и происходят другие необходимые социальные изменения. Преобразование культуры общества вообще хронологически выходит за пределы переходного периода, ибо ломка общественного сознания требует наиболее продолжительного времени⁶.

Волевой характер правовых установлений в любом случае предполагает диктат, то есть распространение воли одних людей на волю и сознание других людей. Одновременно, следует учитывать изыскания современной социальной психологии, утверждающей, что любому диктату, реципиенты любых видов интуитивно склонны оказывать сопротивление и противодействие.

Антиморальные мотивы, такие как эгоизм, ненависть, стремление к личному благу любой ценой, вступая во взаимодействие с правовыми нормами, приводят к злоупотреблению правом, под которым понимается использование предоставляемых правом средств для причинения вреда другим лицам. Таким образом, обосновано социально-философское понимание юридической категории «злоупотребления правом» как результата взаимодействия права с антиморальными мотивами человеческого поведения⁷.

Недостатки формальной определенности правовых установлений. Как известно, формальная определенность предполагает наличие писанной,

⁵ Каменская М. В. Феномен социальной несправедливости: социально-философский аспект : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. М., 2009.

⁶ Сорокин В. В. Концепция эволюционного развития правовой системы в переходный период : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург, 2003.

⁷ Грузов Ю. В. Взаимодействие права и морали в социальном регулировании : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. Иваново, 2005.

словесной, либо конклюдентной, документальной формы выражения правовых предписаний, а также опубликования в специально уполномоченных на то средствах массовой информации.

Научные доктрины, как правило, направлены на раскрытие существенных признаков составляющих предложенную дефиницию, либо их обеспечение с целью эффективной реализации, либо применения позитивного права (его действия).

Существует множество проблем, препятствующих переложению замысла законодателя в определенную форму и обеспечения переложение замысла нормотворца на сознание и волю субъектов права.

В данной работе можно ограничиться лишь констатацией разнообразных научных полемик, имеющих отношение к рассматриваемому вопросу.

Язык изложения нормативного материала является органической частью процесса создания российских законов, единственным, ничем незаменимым способом их письменного оформления: В правовой сфере он настолько важен, что этому феномену уделяется большое внимание органами международного сообщества. В частности, на Десятом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся 10-17 апреля 2000 г., говорилось о том, что закон должен быть стабильным, всеобъемлющим, достаточно ясным, понятным, определенным, доступным, и обладающим высокой степенью однозначности. Причем это увязывалось с необходимостью создания в каждом государстве справедливой, ответственной, этичной и эффективной системы уголовного правосудия. Однако такая система правосудия вряд ли возможна, если законодательное регулирование вопросов уголовного судопроизводства по своему качеству и языковому выражению отстает от объективных потребностей общественного развития, в том числе в области правовой культуры⁸.

Право в целом и отдельные правовые явления обладают эстетическими качествами, способными оказывать воздействие на субъектов права, являющихся одновременно субъектами эстетического отношения, обладающими эстетическим вкусом и потребностями. В свою очередь, субъекты права – юристы выступают творцами обладающих эстетической значимостью феноменов – правовых явлений. Таким образом, в праве, представляющем собой одну из областей общественного сознания и деятельности человека, даже при учете его специфики, имеют место эстетические отношения⁹.

⁸ Соловьев Д. Н. Актуальные вопросы языкового выражения дозволений, запретов и предписаний в уголовно-процессуальном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Тамбов, 2011.

⁹ Пухова Т. Б. Эстетические основания права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Владимир, 2008.

Язык – это развивающаяся система дискретных (членораздельных) звуковых знаков, служащая для целей коммуникации и способная выразить всю совокупность знаний и представлений человека о мире. По признаку выражать отвлеченные категории мышления (понятие, суждение) и способности к дискретности, язык качественно отличается от так называемого языка животных и искусственных языков, т. е. особых систем и сигнализации. Язык связан с мышлением и служит орудием формирования категорий мысли и, шире, сознания. В задачи нашего учебного пособия не входит подробное описание этих взаимосвязей и функций, но, не разбираясь в механизме действия языка в обществе, на наш взгляд, невозможно объективно и научно оценить и возникновение и формирование языка права как совершенно особой языковой функции¹⁰.

Язык права – это не инструмент, с помощью которого право обретает свое наличное бытие, а материальная опора законодательного мышления, способ структурирования и оформления правовой нормы.

Наиболее значимыми для юридического обеспечения прав человека являются лексический, морфологический и синтаксический языковые уровни¹¹.

Материальное законодательство далеко от совершенства. Законы излишне сложные, порой противоречивые. Их создатели не хотят или не могут заглянуть немного вперед, чтобы представить, как должна в реальной жизни работать та или иная норма, и будет ли она работать вообще. Поэтому с нашими законами работать очень сложно. Возникает множество вопросов, которые приходится решать на практике¹².

Оборот общедоступной информации и информации ограниченного доступа регламентируется практически на всех уровнях нормативно-правового регулирования. Однако правовые акты содержат разрозненные нормы, посвященные вопросам предоставления и распространения информации, и не позволяют говорить о сформировавшемся правовом регулировании гражданского оборота данного блага. Отмечаются пробелы и противоречия в законодательстве в вопросах регулирования гражданского оборота информации. Так, остается нерешенным вопрос о правах обладателей и получателей информации на общедоступные сведения; об ответственности обладателя в случае передачи недостоверной, неполной информации; о защите потребителя от получения некачественной информации; о взаимодействии участников

¹⁰ Шепелев А. Н. Язык права как самостоятельный функциональный стиль : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2003.

¹¹ Юсипова И. В. Право и язык в механизме обеспечения прав человека : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Владимир, 2008.

¹² Лупандина О. А. Информационная избыточность в текстах нормативно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001.

информационного обмена в трансграничных сетях. Приходится констатировать, что у законодателя отсутствует четкое представление о порядке предоставления информации¹³.

Правовая монополизация принуждения. Тема принуждения как формы санкционирования права не является новой для теории права. Она, так или иначе, встречается в любой правовой концепции, от самых древних философов права до новейших исследователей. На основе категории «принуждение» были построены некоторые концепции права, и, напротив, существовали такие, которые полностью исключали принуждение из феномена права. Радикализм в отношении принуждения в праве прослеживается как стабильная тенденция развития философии права, что объясняется отсутствием стабильной академической дефиниции принуждения. Эту категорию каждый правовед использует как бы по наитию, считая ее, уже определенной до него, или употребляет обыденное представление. Но анализ наиболее известных теоретических концепций права, позволяет понять, что у каждого философа права за понятием «принуждение» стоит нечто свое¹⁴.

Можно использовать данное высказывание как в отношении плюрализма типов правопонимания, имеющее исключительно научное предназначение, а также применительно к пониманию применения принуждения лицами, наделенными властным ресурсом, для удовлетворения собственных, личных потребностей.

§ 3. Политико-управленческие условия возникновения коррупции

Российское общество находится в процессе сложного качественного роста, когда принципиально меняются механизмы его социального и политического устройства. Усложнение структурно-функциональной направленности общественного воспроизводства в условиях глобального кризиса порождает многочисленные нестабильные состояния, актуализирует проблему неопределенности, создает различные социальные проблемы. Связанные с этим локальные кризисные ситуации требуют социальной консолидации и мобилизации, перераспределения управленческой воли и ответственности в рам-

¹³ Шаповалова Е. В. Гражданско-правовые формы оборота информации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2008.

¹⁴ Пучнин А. С. Принуждение и право : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Тамбов, 1999.

ках антикризисных стратегий государственного управления социальными процессами¹⁵.

Сказанное напрямую обуславливает как проблемы правового регулирования, реализации и применения права, так и проблемы формирования коррупциогенных факторов и коррупционных отношений.

Можно сказать, что социально-экономическая неопределенность – это плодородная почва для произрастания коррупции. Традиционно, право запаздывает за развитием реальной жизни и требует временных ресурсов для осмысления жизненных обстоятельств, их регламентации через категории дозволений и запретов и, тем более времени требуется для формирования устоявшейся единообразной правоприменительной практики.

Одновременно необходимо учитывать дихотомию между объективным управленческим усмотрением и проявлением коррупционной заинтересованности управляющих субъектов, обуславливающих амбивалентность мотивов реально действующих участников общественных отношений.

Успех менеджера прямо зависит от того, насколько глубоко он знает субъективные возможности человека, но он не может сам проводить подлинно научное изучение каждого работника, вынужден ограничиваться наблюдаемыми особенностями поведения людей. Таковыми являются радости, огорчения и равнодушие, порождаемые при восприятии людьми повседневных событий. Информацию, полученную таким образом, менеджер может использовать при подборе средств стимулирования¹⁶.

Процесс государственного управления обладает множеством сложностей, и одновременно предполагает не только механические, но и творческие действия. Особенно – это предполагается в условиях пробелов правового регулирования или в объективно возникающих условиях неопределенности.

Данные условия пронизывают не только сферу государственного управления, но и менеджмент негосударственных структур.

Проведение эмпирических исследований, в связи с выяснением имеющих в действительности в организациях, указанных выше социально-психологических условий, показало следующее:

— персонал предприятий в большей степени считает себя рабочей силой, чем равноправным членом организации;

— работники полагают, что цели организаций ориентированы главным образом на интересы собственников и почти отсутствуют цели связанные с интересами нанятого персонала;

¹⁵ Туник М. П. Социальный менеджмент в сфере антикризисного государственного управления : дис. ... канд. соц. наук : 23.00.02. Саратов, 2009.

¹⁶ Герюгова Д. А. Оценка личностью материальных условий жизни и ее учет в подготовке менеджеров : дис. ... канд. псих. наук : 19.00.07. Карачаевск, 2000.

— собственник и топ-менеджеры сознательно ориентированы в создании для себя условий труда, отдыха отличных от условия труда и отдыха персонала (нередко эти условия в глазах персонала представляются роскошью и различного рода излишествами);

— утвердившееся мнение, что собственникам достались общественные средства производства не по праву, порождает в организациях острое переживание несправедливости всего происходящего и в организации и в стране;

— констатируется недоверие ко всем уровням администрации организации, которое передается и на другие группы персонала;

— отмечается сужение интересов производственного характера в сфере общения;

— отмечается снижение сотрудничества, взаимопомощи и других альтруистских направлений деятельности.

Вместе с тем, можно прийти к следующим выводам в отношении потребностей персонала в других социально-психологических условиях в организации, которые в совокупности могут быть представлены следующими:

— респондентами осознается, что в имеющихся быть социально-психологических условиях трудно налаживать сотрудничество, коллективную работу, объединение в организации, что необходимо упорядочить усилия со стороны менеджмента к улучшению социально-психологических условий;

— в большей степени производственные и организационные интересы представляет в вариантах, отражающих потребности всего персонала;

— в большей степени следует проводить линию на развитие организации и развитие персонала;

— развивать традиции, ориентироваться на групповые способы работы;

— предлагать различного рода программы, мотивирующие продуктивное организационное поведение;

— развивать экспертные и другие подобные методы для вовлечения персонала в управление организацией;

— утверждать динамический стиль руководства, способствующий снятию напряжения в отношениях руководитель-подчиненный;

— имеется потребность в соучастии, сочувствии и толерантности¹⁷.

Лица, обращающиеся к коррумпированным чиновникам, не всегда испытывают угрызения совести по поводу результатов предполагаемой противоправной деятельности, наоборот, многие мотивы связаны с получением положительных эмоций от предстоящего и последующего события, которое

¹⁷ Комраков А. В. Социально-психологические особенности организаций периода становления рыночной экономики : дис. ... канд. псих. наук : 19.00.05. М., 2004.

возникает в результате противоправных коррупционных контактов. Тем самым, управляемые субъекты, собственными действиями, нередко стимулируют управленцев к коррупционным действиям. Заинтересованность обеих сторон в скорейшем получении предполагаемого результата очень часто обретает латентные формы.

Глава 3. Модели противодействия коррупции в практике современных государств

В настоящее время с уверенностью можно говорить не менее чем о трех основных и более десятка дополнительных или производных от них научных криминологических подходах, изучающих коррупцию и коррупционную преступность. По мнению ряда ученых, исследующих этот феномен, в нее включаются разные по своей уголовно-правовой природе деяния и в первую очередь преступления против государственной власти, государственной и иной службы. Следовательно, многообразие незаконного использования своих полномочий, которое затрудняет реализацию правомерных интересов тех или иных физических или юридических лиц, вынужденных в своей жизни и практической деятельности соприкасаться со злоупотреблением статусными полномочиями чиновников, и является особенностью коррупционных преступлений. «Еще одна причина экспансии коррупционности - «самозванство власти». Когда государственный интерес персонифицируется, монарх отождествляет себя с государством как таковым. Но все же, с кем он вынужден делить управление и господство, - чиновники - воспроизводят аналогичную модель поведения на том уровне социальной и политической иерархии, который они занимают. Это означает, что коррупция задается сверху как некий эталон поведения для всех субъектов государственной власти. И коррупция «разбухает»¹⁸. Поэтому для обеспечения защиты интересов потенциальных потерпевших и должен быть задействован уголовно-правовой потенциал¹⁹.

Современный этап развития антикоррупционных технологий в негосударственной сфере свидетельствует о положительных результатах как государственных органов, так и представителей научных и экспертных кругов различных стран в формировании отрицательного восприятия коррупции во всех ее проявлениях. Вместе с тем в российской правовой системе сохраняются проблемы практики применения данных технологий, а также нормативного описания их элементов. Наиболее актуальными среди указанных проблем можно считать обозначенные в научных трудах вице-президента РАН, доктора юридических наук Т.Я. Хабриевой вопросы имплементации различных международных антикоррупционных стандартов, а также обеспечения единства принципов противодействия коррупции в государственной и негосударственной сферах²⁰. Дополнительными аспектами в данном контексте становятся и так называемые экстерриториальные антикоррупционные законы, а также положения международных стандартов корпоративного управле-

¹⁸ Просандеева Н. В. Противодействие коррупции: социально-философский аспект // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 40.

¹⁹ Гончаренко Г. С. Пределы распространения коррупции // Российский следователь. 2015. № 22. С. 34–37.

²⁰ Современные стандарты и технологии противодействия коррупции : материалы 3 Евразийского антикоррупционного форума / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015. С. 37.

ния, профессиональных кодексов этики и другие рекомендации организаций инфраструктуры рынка, тесно переплетенные с деловой практикой²¹.

Моделирование практик противодействия коррупции отражено в работах отечественных и зарубежных авторов. Среди зарубежных авторов можно выделить фамилии: Д. Акемолгу, Т. Бесли, К. Блисс, Ф. Луи, К. Мерфи, Р. Телл, Л. Уайльд, П. Чендер и др.²² Разработке правовых средств противодействия коррупции в российской правовой науке посвящены работы ученых Б. В. Волженкина, В. В. Голубева, А. И. Долговой, П. А. Кабанова, И. Н. Клюковской, В. С. Комиссарова, Н. А. Лопашенко, В. В. Лунева, С. В. Максимова, О. С. Новиковой, В. Я. Пекарева, П. А. Скобликова, А. Г. Хабибуллина, С. И. Шишкова, А. А. Эксановой и других²³.

²¹ Суйков С. Ю. Актуализация потребностей в нормативном описании мер по предупреждению коррупции // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 69–71.

²² Acemolgu D., Verdier T. Property, Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach // *Ceras. Delta*, 1997; Besley T., McLaren J. Taxes and Bribery: the Role of Wage Incentives // *The Economic Journal*. 1993; Bliss C., Tella R. Does Competition Kill Corruption? // *Journal of Political Economy*. 1997. Vol. 105; Chender P., Wilde L. Corruption in Tax Administration // *Journal of Political Economy*. 1992; Lien D. D. Corruption and Allocation Efficiency // *Journal of Development Economics*. 1990. № 33; Lui F. T. An Equilibrium Quering Model of Bribery // *Journal of Political Economy*. 1985. Vol. 93. № 4; Mookherjee D., Png I. P. Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated? // *The Economic Journal*. 1995. № 105; Murphy K. M., Shleifer A., Vishny R. Why is Rent Seeking So Costly to Growth // *AEA Papers and Proceedings*. 1993. V. 53. № 2; Vasin A. A., Agarova O. Game Theoretic Model of the Tax Inspection Organization // *International Year-Book of Game Theory and Applications*. 1993. Vol. 1.

²³ Волженкин Б. В. К вопросу о субъекте коррупционных правонарушений по проекту Уголовного кодекса Российской Федерации // *Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в сфере экономики*. М., 1995. Вып. 1. С. 34–54; Голубев В. В. Взаимодействие следователей с оперативными аппаратами и расследование преступлений // *Коррупция в России. Состояние и проблемы*. М., 1996; Долгова А. И. Деятельность организованной преступности в политической сфере жизни общества // *Организованная преступность, миграция, политика*. М., 2002; Кабанов П. А. Коррупция в России: понятие, сущность, причины, противодействие. Набережные Челны, 2003; Клюковская И. Н. Современное состояние коррупции в России и проблемы ее предупреждения. Ставрополь, 2001; Комиссаров В. С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // *Вестник Московского университета*. Сер. 11. 1993. № 1; Лопашенко Н. А. Проблемы уголовной ответственности за коррупционные преступления // *Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество*. Н. Новгород, 2001. С. 93–104; Лунев В. Настоящей борьбы с коррупцией в России нет // *Уголовное право*. 2007. № 5; Максимов С. В. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы // *Проблемы борьбы с коррупцией*. М., 1999. С. 195–200; Новикова О. С. Роль политической элиты в процессе формирования антикоррупционного законодательства в современной России // «Черные дыры» в российском законодательстве. *Экономико-юридический журнал*. 2007. № 4. С. 84–86; Пекарев В. Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях. М., 2001; Скобликов П. А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007; Хабибуллин А. Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // *Журнал российского права*. 2007. № 2. С. 45–49; Шишков А. А. О форме расследования коррупционных преступлений // *Проблемы борьбы с коррупцией*. М., 1999; Эксанова А. А. Подкуп как криминогенное преступление: правовая природа, квалификация и ответственность. Н. Новгород, 2001.

На основе изучения эмпирического материала²⁴ можно выделить три вида стратегических моделей противодействия коррупции: «стратегия войны», стратегия сознательной пассивности, стратегия устранения условий.

1. «Стратегия войны» предполагает четкое обозначение идеологических политико-правовых доминант, формирование субъектного состава сторон, как акторов, непосредственно осуществляющих борьбу с коррупцией, так и вероятных противников, которые своими действиями создают коррупционные проявления. Очевидным преимуществом данной стратегии является честное и открытое признание коррупционных проявлений, как патогенных форм общественного бытия, а также консолидация политических сил, заинтересованных в продвижении установленной политико-правовой идеологии и устранение препятствий в виде коррупционеров и последствий их деятельности. Следующим положительным свойством «стратегии войны» является демонстрация намерений осуществлять социальную трансформацию по направлению к ликвидации коррупциогенных факторов и правонарушений. Для этого организуются и проводятся массовые общенациональные форумы и компании, проводятся мобилизации, специальная подготовка и активизация усилий. Любое противостояние в виде войны предполагает достижение очевидных результатов, поэтому результаты противодействия коррупции активно демонстрируются населению посредством разнообразного арсенала пропагандистских средств, приемов и способов.

Стратегии войны имеют существенные недостатки. Сугубо репрессивный подход малоэффективен, поскольку, во-первых, носит характер борьбы с последствиями, а не с причинами. Во-вторых, «стратегия войны», как правило, вызывает значительное противодействие или саботаж со стороны самих «борцов» с коррупцией и со стороны коррупционеров. Так, действия прокуроров в рамках кампании «Чистые руки» в Италии быстро вызвали яростное сопротивление среди политиков, что впоследствии привело к ее прекращению²⁵. Стратегия войны может быть использована политической силой, находящейся у власти, для сведения счетов с политическими оппонентами²⁶.

²⁴ Гридякин Д. А. Противодействие коррупции в органах государственной власти в современной России: политологический аспект : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. Краснодар, 2009 ; Чистов А. А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2010 , Кулешов П. Ю. Организация противодействия коррупции в органах государственной власти: зарубежный опыт : дис. ... канд. юрид., наук : 12.00.11. М., 2006 ; Долгов М. А. Противодействие коррупции: соотношение международно-правового и внутригосударственного регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Воронеж, 2007 и др.

²⁵ Хабриева Т. Репрессивный подход к борьбе с коррупцией не эффективен // Рос. газета-Неделя. 2012. № 5796 (123).

²⁶ Головщинский К., Пархоменко С. А. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество. СПб. : Норма, 2003. С. 45–63.

2. Стратегия сознательной пассивности, как правило, связана с излишней идеализацией ценностей рыночной экономики или либеральной демократии.

Переходные эпохи в развитии социума нагляднее всего выявляют сложный, противоречивый характер соотношения теоретических представлений и социально-культурных ожиданий с общественными практиками. Здесь выделяются несколько взаимосвязанных принципиальных моментов. Во-первых, поставторитарные сообщества стоят перед необходимостью выбора пути социально-экономического и политического развития, обретения новой идентичности и удержания культурной самобытности в условиях открытости перед проявлениями регулярностей миросистемного порядка. При этом повышенная конфликтность, показательная для втянутых в социополитический «транзит» стран, приносит значительные риски, завязанные на избираемых политическими элитами стратегиях развития²⁷.

При использовании стратегии пассивности проблема коррупции отнюдь не замалчивается. Коррупция фигурирует в разряде социально вредных форм деятельности, регламентируется перечень коррупционных правонарушений и осуществляется, требуемый в соответствии с национальным законодательством, перечень мероприятий, направленных на пресечение коррупционных правонарушений.

Вместе с тем, считается, что коррупция, свойственная тоталитарному прошлому – временное явление, которое исчезнет вместе с превращением государства в либеральную демократию с рыночной экономикой²⁸.

Институты демократии имеют выраженную прямую связь с основными категориями политики: принятием решений, каналами доступа к процедурам, связанным с принятием решений, к формированию интересов и субъектов, претендующих на этот доступ. Они могут являться официальными организациями, которые принадлежат к конституционной структуре государства, либо иметь периодическое организационное оформление. Главный критерий для их оценки – качество функционирования этих институтов, степень их важности в качестве центров принятия решений в структуре влияния, власти и политики²⁹.

Подобная рефлексия возникает только в период ожидания результативности начинаемых либеральных реформ.

Политико-философский анализ современных политологических экспериментов, идей, замыслов, не всегда последовательных, обоснованных и за-

²⁷ Миннуллин А. Р. Становление демократии в процессе трансформации традиционного общества: исторический опыт Тайваня : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01. Казань, 2005.

²⁸ Головщинский К., Пархоменко С. А. Указ. соч. С. 45–63.

²⁹ Миннуллин А. Р. Указ. соч.

вершенных, позволяет открыть новые направления научного поиска таких, как соотношение либерализма и демократии в политических доктринах; политический диалог и порожденная им коммуникативная власть; политический плюрализм, противопоставленный общественному договору³⁰.

Нередко, стратегия пассивности в противодействии коррупции приводит к длительным застоям в процессах социального реформирования, которые порождают более радикальные настроения, влекущие за собой эскалацию напряженности в обществе.

Предполагается, что процесс институционализации «стартует» с ментально-культурных позиций – формирования определённых правил и норм поведения, ценностных ориентаций, которые в статусе реципиентов воспринимает, скажем так, наиболее активистки ориентированная часть общества. С превращением этих норм и правил в поведенческие образцы начинает складываться новая система социально-символических статусов и ролей. Становится возможным выделение устойчивых групп политических лидеров, легитимизируемых как в политико-правовом поле демократии, так и в морально-этическом измерении³¹.

Единственным, но значительным минусом цитируемых конструкций является неопределенность сроков достижения предполагаемых результатов.

Принцип эволюционности, постепенности и последовательности изменений и построения правовой системы наиболее оправдан. Эволюционная форма перехода правовой системы из одного качественного состояния в другое является оптимальной для естественноисторического преобразования правовой действительности. Она предполагает поэтапную, ненасильственную смену качества правовой системы, осуществляемую на основе принципа многообразия и с учетом особенностей и традиций национального развития. Эволюционный путь изменения правовой системы позволяет поддерживать непрерывное и устойчивое правовое воздействие на общественную жизнь даже в переходный период³².

Решение направить развитие правовой системы по эволюционному пути чревато рядом опасностей. Возникает тонкая грань между проявлением воли к ослаблению политического диктата, и объективным увеличением объема коррупционной заинтересованности реальных субъектов общественных отношений, стремящихся упрочить свои материальные либо политические позиции.

³⁰ Ерохов И. А. Кризис идеи легитимности в современных либерально-демократических теориях политики : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01. М., 2006.

³¹ Миннуллин А. Р. Указ. соч.

³² Сорокин В. В. Концепция эволюционного развития правовой системы в переходный период : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург, 2003.

В научной традиции складывается три основных подхода к характеристике институционализации: регулятивный (правила и законы), нормативный (ценности и ожидания) и когнитивный (категории и типизации). Каждый из этих подходов отражает существенную сторону демократических институций. Объединяя в себе, в своей *dererum naturae*, когнитивные, нормативные и регулятивные структуры и действия, они обеспечивают относительную «прозрачность» общественного поведения и политической жизни в целом³³.

Все перечисленные качества представляют собой некоторую идеальную модель, которая мало понятна обывателям и не отождествляется их сиюминутными ожиданиями.

Одним из худших вариантов развития ситуации может быть укоренение культуры коррупции. Коррупция может приобрести характер обыденного явления. В таком случае сама перспектива дальнейших антикоррупционных реформ будет проблематична³⁴.

Институты демократии в основе своей – это политические институты, которые обретают форму либо официальных организаций, вмонтированных в конституционную структуру государства, либо принимают обличие временных формирований «прямой демократии». В любом случае основными критериями оценки их эффективности выступает степень их действенности в качестве центров принятия решений в сфере власти и политики³⁵.

Рано или поздно, жизненные реалии, повседневные вызовы в системе социальных отношений, внутренние и внешние угрозы, имманентно присутствующие в социуме, приводят к формированию циничного отношения к проблемам коррупции в среде профессиональных управленцев, обладающих весьма разнообразными познаниями закономерностей социального бытия и серьезными навыками преодоления пробелов правового регулирования и юридических коллизий. Формируется особо опасный вид правового поведения – злоупотребление правом. Данная разновидность действий (бездействий) лица предопределяет циничное поведение, выражающее осознанное игнорирование определенных моральных ценностей, мировоззрение, воспринимающее этические ритуалы, как мешающие или избыточные для решения практических задач.

Стратегия пассивности способна породить самый опасный вид коррупции – клептократию. Клептократия обычно связана с олигархией и основана на кровных связях правительства, по причине возможности персонально контролировать использование бюджета государства.

³³ Миннуллин А. Р. Указ. соч.

³⁴ Головщинский К., Пархоменко С. А. Указ. соч. С. 45–63.

³⁵ Миннуллин А. Р. Указ. соч.

В результате упрочнения клептократических тенденций возникают предпосылки к социальным трансформациям, которые в свою очередь, предполагают возникновение циничного отношения к властям, людей, отчаявшихся найти средство против несправедливости и лицемерия общества, найти выход из своего бесправного положения. Как факт возникает необходимая почва для становления социальных конфликтов, потрясений, социальных революций или государственных переворотов. Современная история демонстрирует целый ряд тому подтверждений (Египет, Ливия, Сирия, Йемен).

3. Стратегия устранения условий коррупции направлена на ликвидацию стимулов к совершению коррупционных правонарушений и имеет целенаправленный, систематический и комплексный характер.

Целенаправленность противодействия коррупции начинается с воспитания личности и выражается в идейной целеустремленности её поведения, с использованием мотивов, побуждающих к деятельности на основе антикоррупционных идей самодостаточности личности, которые становятся основной целью большинства индивидов.

Систематический подход связан не только с непрерывностью целенаправленных действий, но и с формированием множества элементов в совокупности отношений и связей между ними.

Приоритетным вектором развития государственной антикоррупционной политики должна стать превентивная стратегия борьбы с коррупцией. Устранение административных барьеров, антикоррупционная стандартизация в сфере государственной и муниципальной службы, рационализация системы государственных закупок и так далее. Сказанное ни в коем случае не означает, что следует отказываться от применения мер юридической ответственности к лицам, совершающим коррупционные правонарушения, но мировой опыт доказывает, что необходимый социально-экономический эффект достигается в основном за счет превентивных мер³⁶.

Единство идейно-политического, трудового, нравственного, физического и эстетического воспитания, международный научный мониторинг проявлений коррупции, совершенствование юридических показателей, раскрывающих уровень развития антикоррупционного законодательства, расширение перечня коррупционных рисков и многое другое, составляют комплексный подход к противодействию коррупции.

Стратегия устранения условий коррупции также как и другие стратегии имеет собственные недостатки. Данная стратегия предполагает утверждение в обществе просвещенного правового сознания. Идея правового идеализма изобилует обеднением человеческого потенциала и пропагандирует вырож-

³⁶ Хабриева Т. Указ. соч.

дение пассионарной активности личности. Представляется сомнительным тот факт, что опыт стран с низким уровнем коррупционной активности можно напрямую перекладывать на социальное бытие стран с высоким уровнем коррупционной активности в силу объективных культурологических различий. Системный подход предполагает учет значительного количества обстоятельств, которые определяют реальный уровень коррупции в конкретном обществе. При использовании системного подхода, одновременно применяется комплекс мер, результативность которых проконтролировать чрезвычайно сложно. Тем более, что результативность мероприятий по противодействию коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества может быть неодинаковой. Поэтому ожидать очевидных результатов от применения системного метода весьма трудно. Неопределенность результатов в свою очередь, подталкивает ожидания обывателей к решительным действиям по наведению предполагаемого порядка. В такой ситуации возможно изменение стратегии устранения условий коррупции в «стратегию войны».

Глава 4. Противодействие коррупции в странах Северо-Восточной Азии

§ 1. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Современный Китай – это, пожалуй, одна из немногих стран, участков геополитического пространства современного мира, где продолжает торжествовать социалистическая идеология на государственном уровне.

Часть преамбулы Конституции КНР гласит: Китайская Народная Республика есть социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян; Китай будет длительное время находиться на начальной стадии социализма, коренной задачей государства является, идя по пути построения социализма с китайской спецификой, концентрировать силы на осуществлении социалистической модернизации, под руководством Компартии Китая китайский народ всех национальностей в своих действиях руководствуется марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна и теорией Дэн Сяопина, отстаивает демократическую диктатуру народа, социалистический путь, реформы и открытость, непрерывно совершенствует всю социалистическую систему, развивает социалистическую рыночную экономику, социалистическую демократию, оздоравливает социалистическую законность, опирается на собственные силы, борется упорно и самоотверженно, неизменно проводит модернизацию промышленности, сельского хозяйства, обороны, науки и техники, превращая Китай в могучую процветающую, демократическую и культурную социалистическую державу.

В контексте предлагаемого учебного материала нет необходимости политической оценки достоинств и недостатков рассматриваемой государственно-правовой идеологии. Полагаем, что китайскую социально-политическую действительность следует рассматривать объективно как данность с собственной индивидуальной спецификой, достойной изучению и толерантному критическому анализу.

Уникальность китайской политико-территориальной организации общества заключается в том, что на конституционно-правовом уровне социального регулирования провозглашается стратегическая цель, к которой должно поступательно двигаться все общество. Причем, речь идет не о поступательном эволюционном движении, а о направляемом властвующей социальной

группой активном преобразовании социальных отношений для приведения последних к предполагаемым программным формам.

Можно выделить ряд предпосылок, содержащихся в основном законе, которые могут способствовать коррупционным проявлениям.

Наличие в обществе привилегированных социальных групп, в рассматриваемом контексте, является результатом политической борьбы, имеет конституционное закрепление и обеспечивается государственным суверенитетом, целенаправленностью действий и силой государственной власти.

Главным источником власти признается народ. Согласно марксистской доктрине, любое общество имеет классовую структуру. При этом в правовом массиве источников китайского права отсутствует исчерпывающий перечень классов, из которых складывается китайское общество. Привилегированным классом признается рабочий класс, который действует в союзе с крестьянским классом. Тем не менее, в доступных для ознакомления правовых нормах, отсутствует четкая юридическая дефиниция, при помощи которой можно было бы определить правовой статус рабочих, крестьян и представителей других классов. Количественный состав классов размыт и представляет собой аморфную консистенцию, не поддающуюся критическому научному анализу. Интересы рассматриваемых классов представляет Коммунистическая партия Китая, которая имеет особый конституционно-правовой статус и является ядром политической системы.

Коммунистическая партия Китая берет на себя инициативу по наведению социалистического правового порядка с китайской спецификой, она же и отвечает за последствия принимаемых решений и результативность государственной и правовой политики. Китайские коммунисты заявляют о намерении «отстаивать роль партии как руководящего ядра, владеющего всей обстановкой в целом и координирующего деятельность всех сторон, поднимать уровень ее как партии, правящей на научной, демократической и правовой основе, гарантируя эффективное управление государством со стороны народа под ее руководством. Твердо отстаивать принадлежность народу всей власти в стране, ширить на всех ярусах и во всех сферах дисциплинированное участие граждан в политической деятельности, в самых широких масштабах поднимать и организовывать народ на управление государственными, а также общественными, экономическими и культурными делами на основе закона. Твердо отстаивать управление государством по закону как основную стратегию, утверждать идеи социалистической законности, подводить под

все сферы государственной деятельности правовой фундамент, гарантировать законные права и интересы граждан»³⁷.

Следует отметить, что ни в Конституции КНР, ни в других источниках права, и тем более в источниках политических корпоративных норм КПК не встречается норм об ответственности партии в целом за неправомерные действия.

Ответственность за неправомерные действия распространяется на членов коммунистической партии. В равной степени, как и на любых граждан КНР.

Конституция КНР предполагает установление режима законности, что говорит о приверженности Китая к концепции правового государства.

В соответствии с п. п. 3, 4, ст. 5 Конституции КНР все государственные органы и вооруженные силы, политические партии и общественные организации, предприятия и учреждения должны соблюдать Конституцию и законы. За любое нарушение Конституции и законов необходимо привлекать к ответственности. Никакие организации или частные лица не должны пользоваться привилегиями, выходящими за рамки Конституции и законов.

В настоящее время в стране в основном сформировалась юридическая система с китайской спецификой, ядром которой является Конституция КНР. В сферу этой системы включены государственные законы, административные нормативные акты центрального правительства и законодательные акты регионального уровня.

По состоянию на конец апреля 2010 года в Китае насчитывалось 233 действующих закона, около 680 административных нормативных актов, разработанных Госсоветом КНР, и приблизительно 9000 местных законодательных актов³⁸.

Наряду с перечисленными типичными источниками права следует рассматривать, корпоративные источники социального регулирования, которые уместно соотносить с источниками конституционного права.

Прежде всего, к таким источникам относится Устав Коммунистической партии Китая, принятый 21 октября 2007 года на 17-м съезде КПК³⁹.

Важнейшими задачами, которые ставит перед собой КПК, является обеспечение ценности права позитивного права и торжества закона. «Целиком претворять в жизнь основную стратегию управления государством на

³⁷ Ху Цзиньтао. Доклад на XVII Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая 15 октября 2007 года [Электронный ресурс] // Газета «Женьминь Жибао» он-лайн. URL: <http://russian.people.com.cn/31521/6290591.html> (17.12.2017).

³⁸ В Китае действуют 233 закона [Электронный ресурс] // Газета «Женьминь Жибао» он-лайн. 2010. 6 июня. URL: <http://russian.people.com.cn/31521/7023719.html> (17.12.2017).

³⁹ Устав Коммунистической партии Китая [Электронный ресурс] // Газета «Женьминь Жибао» он-лайн. 2007. 26 окт. URL: <http://russian.people.com.cn/31521/6291167.html> (17.12.2017).

основе закона, ускорять строительство правового социалистического государства. Управление государством на правовой основе – основное требование политического строя социалистической демократии. Поэтому важно по-прежнему заниматься правотворчеством на научных и демократических началах, совершенствовать свою социалистическую правовую систему с китайской спецификой. Основательнее проводить в жизнь Конституцию и законы, продолжать держаться равенства всех граждан перед их лицом, оберегать социальную беспристрастность и справедливость, беречь единство, святость и авторитет социалистической законности. Продвигать исполнение административных функций по закону. Углублять реформу системы правосудия, оптимизируя внутрисистемное распределение компетенций, нормируя его действия, формируя систему справедливого, высокоэффективного и авторитетного социалистического правосудия, обеспечивая суду и прокуратуре самостоятельное и беспристрастное исполнение своих полномочий в соответствии с законом. Укреплять строительство политико-юридических рядов, гарантируя строгое, справедливое и цивилизованное исполнение закона. Вести вглубь правовую пропагандистско-воспитательную работу, возводя на пьедестал дух законности и создавая общественную атмосферу сознательного изучения, соблюдения и применения закона. Уважать и гарантировать права человека, обеспечивая по закону всем членам общества право на равное участие и равное развитие. Партийные организации всех ступеней и все коммунисты обязаны сознательно действовать в рамках Конституции и законов, подавая личный пример в защите их авторитета»⁴⁰.

Члены Коммунистической партии Китая навсегда рядовые из числа трудового народа. Никто из них не вправе претендовать ни на какие личные выгоды и привилегии, выходящие за пределы личных интересов и служебных прав, предусмотренных действующими законами и установками⁴¹.

Согласно Уставу КПК, в партии строго запрещено применять к ее членам меры в нарушение партийного Устава и государственного законодательства, месть и клеветнические обвинения категорически недопустимы. За нарушение этих предписаний организации и лица привлекаются к ответственности на основании норм партийной дисциплины и государственного законодательства⁴².

⁴⁰ Ху Цзиньтао [Электронный ресурс] : доклад на XVII Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая 15 октября 2007 года. URL: http://russian.china.org.cn/china/archive/shiqida/2007-10/25/content_9120930.htm (17.12.2017).

⁴¹ Гл. 1. Ст. 1. П. 2. Устава Коммунистической партии Китая [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.china.org.cn/russian/50685.htm> (17.12.2017).

⁴² Гл. 7. Ст. 38. П. 3. Устава Коммунистической партии Китая [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.china.org.cn/russian/50685.htm> (17.12.2017).

Китайские коммунисты намерены ускорять реформу административно-управленческой системы, создавать правительство обслуживающего типа. Реформа административно-управленческой системы – важное звено углубления всех реформ. «Необходимо вплотную приступить к разработке генеральной схемы преобразования административно-управленческой системы, акцентируя на трансформацию функций, упорядочение отношений, оптимизацию структуры и повышение эффективности, чтобы можно было создать такую систему административного управления, которая бы отличалась единством прав и обязанностей, рациональным разделением труда, научной разработкой решений, беспрепятственным их исполнением и действенным контролем. Важно оздоравливать систему служебных обязанностей правительства, совершенствовать систему общественного сервиса, продвигать электронизацию административного делопроизводства, усиливать социальное управление и общественное обслуживание. Ускорять темпы отделения функций административных органов от функций предприятий, от органов по управлению госактивами, непроизводственных единиц и посреднических рыночных организаций, нормировать административную деятельность, укреплять строительство административно-правоисполнительных органов, сокращать и нормировать административное визирование, уменьшать вмешательство правительственных органов в функционирование микроэкономики. Нормировать отношения между ведомствами вертикального управления, с одной стороны, и местными органами власти, с другой. Усиливать динамику структурной интеграции, зондируя возможность перехода на систему укрупненных ведомств, органически соединяющих в себе различные функции, совершенствовать механизм межведомственного взаимодействия и координации. Упрощать, нормируя их деятельность, консультативно-координационные структуры всех типов и их рабочие органы, уменьшать число административных инстанций, снижать себестоимость административной деятельности, но специально заниматься разрешением таких проблем, как структурное дублирование, переименование функций и многоголовое командование. В едином порядке планировать, с одной стороны, аппарат парткомов и правительств, а, с другой, аппарат собраний народных представителей и народно-политических консультативных советов, сокращая при этом число руководящих постов и строго ограничивая штаты. Ускорять реформу непроизводственных единиц согласно их классификации.

Совершенствовать механизм ограничения власти и контроля за ней, гарантировать постоянное использование власти, данной народом, на его собственное благо. Для того чтобы можно было действительно гарантировать правильное исполнение власти, необходимо, чтобы она функционировала

при солнечном свете. Нужно продолжать удерживать исполнение власти, управление делами и персоналом в установленных институциональных рамках, создавать и совершенствовать такие властные структуры и такие механизмы функционирования власти, при которых взаимно бы ограничивались и взаимно бы координировались права на принятие решений, на их исполнение и на осуществление соответствующего контроля. Улучшать организационно-правовой режим и процедурные правила, гарантируя тем самым исполнение госаппаратом власти и обязанностей согласно предусмотренным законом компетенции и процедурам. Совершенствовать порядок всех видов открытого делопроизводства, повышая прозрачность работы правительства и общественное доверие к нему. Специально усиливать контроль над руководящими кадровыми работниками, и прежде всего над главными, а также над управлением и использованием людских, финансовых и материальных ресурсов, над ключевыми служебными постами, оздоравливать порядок запросов, привлечения к ответственности, ревизионной проверки хозяйственной ответственности, ухода в отставку из-за допущенных ошибок и смещения с должности. По-деловому осуществляя Положения внутривластного контроля, усиливать демократический контроль, как следует выявлять роль контроля со стороны общественности, повышать результирующую силу контроля, его практическую эффективность»⁴³.

Недостатки китайской модели противодействия коррупции имеют в первую очередь политическую природу. Они обуславливают потенциальные возможности расправы над политическим конкурентами.

Свою первую программную политическую речь в статусе генерального секретаря КПК Ху Цзиньтао произнес в конце 2002 года. По его словам, «в новых исторических условиях всем членам партии, и в особенности руководящим работникам, придется пройти через испытание их способности отстаивать и развивать лучшие традиции самоотверженной борьбы, их способности устоять перед искушениями власти, денег и плоти»⁴⁴.

Отсылки к революционному энтузиазму 1940-х должны были успокоить рядовых членов партии, глубоко обеспокоенных коррупционным сращиванием аппаратчиков с бизнесменами и утратой КПК своей изначальной пролетарской классовой сущности. Обратившись к партийной идеологии «тройного представительства», новый генсек поставил акцент на необходимость «служить народу» и «заботиться об интересах широких масс», умолчав при этом о «передовых производительных силах», ассоциирующихся в глазах

⁴³ Ху Цзиньтао [Электронный ресурс] : доклад на XVII Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая 15 октября 2007 г. URL: http://russian.china.org.cn/china/archive/shiqida/2007-10/25/content_9120930.htm (17.12.2017).

⁴⁴ Синьхуа. 2003. 2 января.

простых людей с частнокапиталистической экономикой. Популистские интонации в выступлении Ху Цзиньтао информированные источники связывали с желанием нового лидера заявить о себе как о защитнике интересов народа, способном остановить социальное расслоение и заставить партию думать о проблемах маргинализованной части китайского населения⁴⁵.

Однако специалисты по Китаю считают, что данные заявления и их последующие результаты, являются одним из средств в борьбе за высшую власть в стране.

Самая крупная на планете политическая партия, монопольно руководящая самой населенной страной в мире, успешно начала на общенациональном съезде процесс организованной передачи власти. Впервые за полвека правления КПК смена власти в китайской компартии была столь полной и столь спокойной. Поколение 70-летних уступило 60-летним места в политбюро, оставив преемникам амбициозный план экономических преобразований. Был открыт путь к власти для так называемого «четвертого поколения» руководителей (в истории народного Китая 76-летний Цзян Цзэминь олицетворяет третье поколение лидеров, Дэн Сяопин – второе, а Мао Цзэдун – первое)⁴⁶.

Ху Цзиньтао лишь начинает путь к обретению реальной власти. Имя преемника своего преемника Дэн Сяопин назвал еще на рубеже 1980–1990-х годов – тогда же, когда решил, что передаст власть Цзян Цзэминю.

Тем не менее, Цзян Цзэминь в период нахождения на высших постах партии и государства, предпринял ряд шагов, для того, чтобы укрепить потенциальные посты в государственном и партийном аппарате своими людьми, которые могли бы в нужный момент «перенять» власть из рук Ху Цзиньтао.

Ближайшими конкурентами Ху Цзиньтао выступают представители Шанхайской партийной группы, которая была организована Цзянь Цзэминем.

Политическая власть в Шанхае всегда традиционно рассматривалась как трамплин к более высоким постам в правительстве КНР. Многие нынешние функционеры партийной верхушки в Пекине выросли из шанхайской администрации 1980-х гг., известной своей критикой крайне левых методов «культурной революции» и прозванной «шанхайской кликой», придерживавшейся правых взглядов. К ней относили председателя КНР Цзян Цзэминя и премьер-министра Госсовета Чжу Жунцзи. Многие наблюдатели видят в тяготею-

⁴⁵ Willy Wo-Lap Lam. Hu Jintao: Playing by the rules // China Brief. Vol. III, Issue 1. 2003. January 14 ; Murphy D. Hu Steps Out // The Far Eastern Economic Review. 2003. January 23.

⁴⁶ Ломанов А. В. Красная книга перемен [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. 2003. № 1. Январь – март. URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_746 (17.12.2017).

щей к правым взглядам «шанхайской клике» оппозицию нынешней администрации Ху Цзиньтао. В административном отношении статус Шанхая приравнен к провинции, а посты секретаря горкома КПК и мэра города всегда рассматривались в Китае как последняя ступень перед восхождением в высшее партийное руководство. Четыре мэра Шанхая, включая Цзян Цзэминя и Чжу Жунцзи, впоследствии занимали важные посты в правительстве. При этом решение о назначении на посты мэра и секретаря горкома принимается центральным правительством.

Сложная система отношений между правительством города, банками и другими гражданскими организациями не раз приводила к обвинениям в коррупции со стороны Пекина, однако в большинстве случаев дело ограничивалось только заявлениями. В результате специально организованной компании секретарь шанхайского горкома КПК Чэнь Ляньюй был смещён со своего поста и ему были предъявлены обвинения в коррупции и растрате государственных средств. Многие наблюдатели расценили это как знак руководителям на местах, которые отказываются выполнять директивы Пекина, направленные на охлаждение перегретой китайской экономики. К таким руководителям относили и Чэнь Ляньюя.

На заключительном заседании 7-го Пленума ЦК КПК 16-го созыва (от 12 октября 2007 года) в Пекине бывший член Политбюро ЦК КПК Чэнь Ляньюй был исключен из рядов КПК. Участники Пленума рассмотрели и одобрили «Доклад Центральной Комиссии КПК по проверке дисциплины по делу Чэнь Ляньюя» и утвердили принятое 26 июля решение Политбюро ЦК КПК об исключении Чэнь Ляньюя из членов КПК. Политбюро ЦК КПК 26 июля приняло решение исключить Чэнь Ляньюя из рядов КПК, освободить его от всех занимаемых постов и передать материалы дела для судебного расследования. Согласно «Уставу КПК» и соответствующим статьям «Дисциплинарных взысканий в отношении членов КПК», решение об исключении Чэнь Ляньюя из рядов КПК должно быть рассмотрено и одобрено на Пленуме ЦК КПК.

По распоряжению ЦК КПК, Центральная Комиссия КПК по проверке дисциплины провела расследование по делу Чэнь Ляньюя, который обвинялся в серьезных должностных преступлениях. В ходе расследования было установлено, что в период работы в должности главы района Хуанпу города Шанхая, заместителя секретаря парткома Шанхая, вице-мэр Шанхая, и.о. мэра Шанхая, мэра Шанхая, на посту секретаря парткома Шанхая, члена Политбюро ЦК КПК Чэнь Ляньюй неоднократно использовал служебное положение в личных целях, был замешан в коррупции, своими действиями нанес значительный ущерб государственной собственности, кроме того, уличен в

аморальном поведении. Действия Чэнь Ляньюя являются грубым нарушением партийной дисциплины, причиняют серьезный ущерб интересам государства и народа, дискредитируют облик члена КПК, вызывают резко негативную реакцию в обществе.

Бывший член Политбюро ЦК КПК, секретарь Шанхайского горкома КПК Чэнь Ляньюй, приговоренный к 18 годам лишения свободы с конфискацией личного имущества в размере 300 тыс. юаней (около 42,86 тыс. долларов США) по обвинению во взяточничестве и злоупотреблении служебным положением, не подал апелляции на решение суда первой инстанции.

21 апреля истек срок апелляции, при этом осужденный не потребовал повторного рассмотрения дела. Это означает, что вступает в силу приговор, который 11 апреля в качестве первой инстанции вынес 2-й народный суд средней ступени г. Тяньцзинь⁴⁷.

Нынешний мэр Шанхая Хань Чжэн открыто призывает к прозрачности в действиях городского руководства.

При помощи приведенного знакового примера видно, в рамках демонстрируемого подхода противодействия коррупции борьба осуществляется между представителями государственного аппарата. Можно с уверенностью полагать, что представители управленческой элиты других регионов Китая сталкиваются с равнозначными проблемами и совершают приблизительно аналогичные действия. Результатом борьбы с коррупцией является лишь изменение персонального состава властвующей элиты. В свою очередь, причины порождающие коррупцию, отнюдь не ликвидируются, поскольку они, являются одновременным условием существования сложившейся системы власти.

В равной мере, можно говорить и выборочном подходе к выявлению лиц, замешенных в коррупционных правонарушениях, так как демонстрируемые примеры свидетельствуют о привлечении к предполагаемой деятельности значительного количества соучастников, к которым относятся представители партийной номенклатуры, рядовые клерки, сотрудники контролирующих и правоохранительных органов. Возникает опасность перевода правоохранительных действий в массовые репрессии. Отсюда, возникает циничная ситуация, при которой антикоррупционеры вынуждены саботировать продвижение мероприятий по чистке рядов, поскольку рано или поздно репрессивная компания может задеть и их самих. Противодействие исполнителей в свою очередь должно рассматриваться как латентные формы проявле-

⁴⁷ Бывший секретарь Шанхайского горкома КПК Чэнь Ляньюй не подал апелляции на решение суда первой инстанции [Электронный ресурс] // Газета «Женьминь Жибао» он-лайн. 2008. 23 апреля. URL: <http://russian.people.com.cn/31521/6397211.html> (17.12.2017).

ния коррупции. Рано или поздно, данный механизм становится понятным обывателям, которые постепенно начинают утрачивать доверие к власти. Ответные меры могут приобрести один из двух видов вторичных производных действий властвующей элиты.

Первый вариант – усиление репрессий и мобилизация новых маргинально настроенных представителей общественности в ряды антикоррупционных структур. Этот вариант Китаю известен под названием «культурная революция» и всецело отождествляется с беспощадным массовым террором.

Второй вариант связан с переходом на стратегию пассивности. Для этого необходимо лишь устранить политических конкурентов в высших эшелонах власти и ликвидировать внутривластную оппозицию.

§ 2. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ЯПОНИИ

Для рассмотрения вопроса о противодействии коррупции в Японии необходимо рассмотреть особенности ее правовой и политической системы, которые определяют выбор варианта антикоррупционной модели.

Современная правовая система Японии в своих основных чертах сформировалась в эпоху Мэйдзи во второй половине XIX в. («просвещенного правления»). До этого на протяжении нескольких веков Япония находилась под сильным влиянием Китая. Сказывалось оно и в области права. В частности, первые памятники японского права, которые появились в начале VII в. (в так называемую эпоху Тайка), представляли собой юридические сборники, составленные по образцу тогдашнего китайского законодательства, но отличавшиеся большим своеобразием. В этих издаваемых императорской властью сборниках, именуемых рицуре, перечислялись обязанности лиц, принадлежавших к различным слоям японского общества, и наказания, которым должны были подвергаться нарушители. Законодательство, регулирующее отдельные отрасли права, на протяжении эпохи Мэйдзи подвергалось неоднократным изменениям.

Можно утверждать, что современная правовая система Японии основана на китайских (конфуцианских) и романо-германских традициях. Однако Конституция 1946 года была составлена представителями англо-американской юридической науки.

В Японской правовой системе наиболее ярко проявляется идея независимости права от государства, а требования правления права заключаются в том, что государственная власть должна осуществляться в соответствии с установленным законом, а сам закон должен отвечать определенным правовым

принципам. Реализация принципов правления права возможна только в рамках либерально-демократической политической системы, в которой уважаются и гарантируются права и свободы индивида.

Японская правовая система отличается чрезвычайной гибкостью правового регулирования, его своеобразием и близостью к фактическим общественным отношениям.

В основании системы источников права находится Конституция Японии – основной закон страны, в котором закреплены основы государственного управления.

Созданная на основе Конституции 1947 г. система исполнительной власти и государственно-административного управления, сохраняя свои фундаментальные черты, не оставалась неизменной на протяжении послевоенных десятилетий, в ней перманентно происходили более-менее значительные преобразования.

Наиболее масштабные изменения в системе исполнительной власти послевоенной Японии практически свершились в 1990-х – начале 2000-х годов и были предопределены глубинным поворотом в политической стратегии правящего класса Японии. Этот политический поворот происходил на рубеже 1970-х – 80-х годов и связан, как отмечает А. И. Сенаторов⁴⁸, с деятельностью кабинетов Я. Накасонэ, предпринявших синхронно с другими высокоразвитыми странами первые ограниченные практические шаги по утверждению в японской государственной политике идей неоконсерватизма или неолиберализма⁴⁹.

Проблематика системы центрального государственного управления для Японии имеет определенную специфику. Прежде всего, широкое признание получил тот факт, что институциональная, кадрово-организационная и управленческая основы нынешней центральной администрации обладают значительной преемственностью по отношению не только к довоенному периоду, но и к периоду незавершенной буржуазной революции Мэйдзи⁵⁰.

В Японии отсутствует законодательство о лоббистской деятельности. Основным принципом деятельности высшего законодательного органа страны и исполнительных органов власти является выработка консенсуса.

Применяемые при этом процедуры обычно регламентируются такими традиционными нормами, как «ринги» – предписание кропотливо согласовы-

⁴⁸ Сенаторов А. И. Структурные реформы: идеология и политическая борьба // Япония 1998-1999 : ежегодник. М. : Диалог-МГУ, 1999. С. 5–22.

⁴⁹ Анисимцев Н. В. Эволюция системы исполнительной власти и государственно-административного управления Японии в 1990-х–2000-х гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. М., 2004.

⁵⁰ Стрельцов Д. В. Система государственного управления Японии в послевоенный период, 1945–2001 гг.: исторические и политологические аспекты : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.03. М., 2002.

вать мнения до окончательной стадии процедуры, «нэмаваси» – требование уделять особое внимание согласованию позиций на предварительном этапе, «харагэй» – рекомендация предоставить каждому участнику совершаемого процесса максимум возможностей для выражения его точки зрения.

Парламент Японии играет важную роль в отстаивании интересов различных групп давления. Определяющим принципом его деятельности является принцип паритетности, благодаря чему обеспечивается уважение прав меньшинства и воплощается в действительность возможность переориентировать процесс принятия решений с ведомственных и корпоративных позиций на позиции, которые сочетают общенациональные интересы и интересы отдельных: социальных групп.

Активная деятельность множества разнообразных групп влияния является реальностью современной Японии, при этом отличительной чертой политического процесса и процесса лоббирования в этой стране является деятельность депутатских кланов Парламента, которые выполняют функцию связующего звена между группами давления, политическими партиями и административным аппаратом. Значение депутатских кланов заключается в урегулировании интересов перечисленных участников политического процесса, они являются своего рода «группами поддержки» для групп давления и бюрократического аппарата, который разрабатывает основную часть законопроектов. Можно сказать, депутатские кланы служат локомотивом для проведения будущих законодательных актов через Парламент.

В политике Японии задействованы очень крупные финансовые средства, часть из которых собирается через политические фонды. Этот факт довольно часто приводит к возникновению политических скандалов, однако, японскому Парламенту и Правительству удается достичь максимальной эффективности государственного управления, что возможно благодаря принятию комплексных мер для предотвращения коррупционных процессов, в частности, таких как:

- регулирование деятельности политических фондов;
- этические правила, регламентирующие поведение депутатов Парламента;
- государственное финансирование предвыборных партийных компаний;
- законодательный запрет на оказание посреднических услуг;
- расширение гласности политических пожертвований в целях искоренения коррупции и запрещение политических взносов отдельным политикам от частных корпораций.

Таким образом, в Японии, в условиях отсутствия законодательства о лоббизме, предпринимаются многочисленные усилия для повышения эффективности государственного управления. Следует отметить, что важную роль в сдерживании коррупции играет наличие в японском обществе устойчивых морально-этических норм, основанных на конфуцианских традициях, которые в значительной мере предотвращают перерастание лоббистской деятельности в коррупцию и оказывают влияние на политическую деятельность, и, как правило, соблюдаются большинством японских граждан⁵¹.

Целый пласт научных проблем представляют собой вопросы государственной службы. С одной стороны, важны системообразующие характеристики японской бюрократии: ее количественный состав, механизмы рекрутирования, продвижения по службе, отставки и проч. С другой стороны, с точки зрения понимания внутренней сущности административного процесса немалую роль играет понимание национальной специфики системы принятия решений. Здесь необходимо учитывать национально-психологические особенности японского социума (группизм, коллективизм, распределение ответственности и проч.), процедурные вопросы подготовки проектов (механизмы инициирования, согласования внутри министерств и ведомств, а также окончательного их одобрения), наконец, структурно-институциональное обеспечение процесса делопроизводства.

Известный американский политолог Б. Г. Петерс, в качестве общей проблемы для всех правительств отмечал задачу поиска инновационных механизмов, заставляющих правительства лучше работать и служить обществу. По мнению Б. Г. Петерса, даже страны, которые внешне выглядят весьма преуспевающими, в числе которых находится и Япония, были вынуждены проводить в последние годы масштабные административные реформы, которые в числе прочего являются и способом не отстать от других стран⁵². Одной из ключевых тем исследовательского интереса в этой связи является послевоенное развитие административной системы Японии, с упором процесс ее реформирования «сверху». Рассмотрение этого вопроса в подобном контексте в числе прочего позволяет высветить и реальные проблемы административной системы, более ясно представить себе общий ход и основные тенденции ее развития на каждом историческом этапе. Здесь важно проследить связь административной реформы с конкретно-историческими условиями каждого этапа.

⁵¹ Пантелеева М. В. Лоббизм в органах государственной власти: на примере парламентов современной России и Японии : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. Чита, 2009.

⁵² Peters B. Guy. The Future of Governing. The Univ. of Kansas, 2001. P. 2.

Освещение вопроса о формировании в стране новой системы государственного управления на нынешнем этапе смены модели развития позволит дать объяснение также многим процессам, идущим в японском обществе. Особо следует обратить внимание на японский опыт реформ в контексте глобальных тенденций в административном реформировании, которые заключаются в уменьшении количественных характеристик правительства, ухода государства из сфер своей традиционной деятельности, перехода к концепции «малого правительства»⁵³.

Многие японские авторы справедливо указывают на процесс взаимного влияния политической и бюрократической составляющей процесса реализации государственной политики. Так, например, Ямагути Дзиро в своей работе, посвященной системе однопартийного господства Либерально-Демократической партии Японии, проводит тезис о том, что в 80-е гг. наращивала обороты «бюрократизация» политических органов правящей партии (в лице Совета по политическим вопросам). По мнению Д. Ямагути, это приводило к «слиянию» высшей административной и политической элиты и, в конечном счете, к постепенному загниванию всей политической системы. В то же время Нисио Масао, не отрицая процесса постепенного сближения двух элит и их интеграции, настаивал на том, что речь идет не о полном их слиянии, а лишь о «сотрудничестве» и «сплочении»⁵⁴.

В конце XX века стратегия государственно-политического развития правящих кругов Японии претерпела глубинный поворот, явившийся частью мирового процесса утверждения идеологии и политики неоконсерватизма (неолиберализма) в руководстве ряда высокоразвитых стран современного мира.

Последнее десятилетие для Японии характеризуется осуществлением масштабных преобразований в правовой и политической системах. В частности – это конституционная реформа, реформы парламента, партийной системы, избирательно права и избирательной системы, органов местного самоуправления, судебной власти. Частью этого процесса стали уже реально осуществлённые преобразования исполнительной ветви власти, государственно-административного управления⁵⁵.

⁵³ Стрельцов Д. В. Система государственного управления Японии в послевоенный период, 1945–2001 гг.: исторические и политологические аспекты : дис. ... д-ра истор. наук : 07.00.03. М., 2002.

⁵⁴ Ямагути Дзиро Итто сихай тайсэй-но хокай (Крушение системы однопартийного господства). Токио, Иванами сетэн, 1989.

⁵⁵ Анисимцев Н. В. Эволюция системы исполнительной власти и государственно-административного управления Японии в 1990-х – 2000-х гг. : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03. М., 2004.

§ 3. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КОРЕЯ

Для рассмотрения южнокорейской модели противодействия коррупции необходимо проанализировать особенности ее правовой и политической систем.

Республика Корея (РК) за полвека прошла путь от одной из беднейших стран через статус новой индустриальной экономики к признанию в середине 1990-х годов международными организациями развитым государством. Феномен впечатляющей модернизации хозяйственной системы Республики Корея («южнокорейское экономическое чудо») во многом связан со спецификой государственно-корпоративных отношений, в конечном итоге определивших одну из наиболее успешных моделей развития второй половины XX века.

На протяжении столетий Корея находилась под влиянием китайской (конфуцианской) государственно-правовой культуры⁵⁶. Правовая традиция, как и любая другая социальная традиция, не остается вечной и неизменной на протяжении истории. В каждом конкретном периоде времени она остается олицетворением прошлого, которое в какой-то мере остается присутствующим и в настоящем времени, хотя и в новом виде. При всех существующих на сегодняшний день ожиданиях относительно сближения, гармонизации и даже слияния правовых систем и связанных с их существованием традиций мы имеем дело с «упорным сохранением множественности в проявлениях правового опыта» (sustainable diversity in law)⁵⁷.

Многовековая традиция конфуцианского права на ранних стадиях испытывала влияние двух-трех этико-политических ориентаций – легизма, даосизма и самого конфуцианства, но затем обрела свою долговременную устойчивость благодаря синтезу легизма и конфуцианства. В соответствии с этим собственно правовые предписания Кореи ограничивались преимущественно уголовными нормами. Основная масса общественных отношений регулировалась морально-этическими нормами, обычаями и традициями. Наряду с заимствованием китайских законов в средневековой Корее принимались и оригинальные правовые акты.

Еще один важный фактор влияния на формирование правовой системы Республики Корея сформировался в период узурпации Кореи и японского колониального господства (1910–1945 гг.). Первая рецепция европейского, романо-германского права в Корее произошла «опосредованно» через введе-

⁵⁶ Ланко И. С. Влияние конфуцианства на становление системы государственного управления в период Трех государств на территории Корейского полуострова // Человек. Природа. Общество : материалы 14-й межд. конференции. СПб. : Изд-во СПбГУ, 2006. С. 191–195.

⁵⁷ Glenn P. H. Legal Traditions of the World. Sustainable Diversity in Law. New York Oxford University Press. 2000. P. 10.

ние японского законодательства в конце XIX в. В то же время в период японской оккупации корейское обычное право сохраняло роль главного правового источника в сфере семейных отношений и наследования.

Современная правовая система Республики Корея входит в романо-германскую правовую семью, имея также значительные заимствования из американского права.

После достижения независимости все японские кодексы и законы, были заменены на корейские. В частности, приняты собственные Уголовный кодекс (1953), Уголовно-процессуальный кодекс (1954), Гражданский кодекс (1958), Гражданский процессуальный кодекс (1960) и Торговый кодекс (1962), а также ряд других кодексов. Тем не менее, в наиболее важных отраслях и институтах южнокорейское право сохранило основные принципы и черты романо-германского права в том самом виде, в котором они были заимствованы через японское законодательство.

Основным источником права в Республики Корея являются законодательные и другие нормативные акты. Иерархию образуют: Конституция 1987 г., законы и подзаконные акты Национального собрания, указы Президента, нормативно-правовые акты премьер-министра, исполнительных органов государственной власти, министерств и их территориальных подразделений.

Южнокорейской правовой системе известен институт чрезвычайного законодательства. В соответствии со ст. 76 Конституции во время внутренних беспорядков, внешней угрозы, естественного бедствия или серьезного финансового или экономического кризиса Президент может издавать приказы, имеющие силу закона, если необходимо принять срочные меры для обеспечения национальной безопасности или публичного мира и порядка и нет времени ждать созыва Национального собрания. Такие же полномочия принадлежат Президенту в случае военных действий.

Вспомогательным источником права для некоторых отраслей (гражданское, торговое, трудовое право) признается обычай, который не должен противоречить законодательству. Вспомогательным источником рассматривается и судебная практика. Особое место в системе источников занимают решения Верховного суда и Конституционного суда, выносимые в порядке конституционного контроля. Некоторые из них имеют революционное значение для развития правовой системы страны, утверждая новые стандарты защиты прав человека.

Самобытность Республики Корея и историческое влияние Китая, Японии и Соединенных штатов Америки предопределяют, так называемые, цивилизационные особенности правовой системы корейского государства.

Можно назвать существующую в Республике Корея правовую систему опаздывающей или модернизируемой вдогонку – это скачок менее развитой страны до уровня более передовых. Она представляет собой форму форсированного развития, когда предпринимаются попытки быстрого перехода общества на новый экономический, технологический и социальный уровень. Это диктует промышленный и экономический рост данного государства. Особенностью ускоренной модернизации является рассогласование между экономическим фактором, с одной стороны, и социокультурными и психологическими факторами, с другой. В этом ее принципиальное отличие от эволюционной модернизации: классическим развитием капитализма в странах Западной Европы, которое шло параллельно с развитием политических и культурных структур. Опыт «модернизации вдогонку» показывает, что основные массы не успевают до нее дорасти ни психологически, ни культурно. Не отказываясь от технологической модернизации как таковой, массы направляют свой протест против наиболее свободных форм рыночной экономики и против ее очевидных носителей.

Модернизация «вдогонку» содержит угрозу установления так называемых прогрессивных диктатур в форме тоталитаризма или авторитаризма, что неоднократно случалось в Республике Корея. В этой стране перманентно происходит резкое усиление роли государства в осуществлении всех преобразований. Правящие элиты, пытаясь сохранить общественную стабильность, делают ставку на недемократические механизмы власти. Наряду с этим авторитаризм в Республике Корея нередко произрастает из политической пассивности народа. Авторитарные режимы опираются на патриархальную или подданническую культуру населения, фрагментарную политическую культуру (ориентацию населения на разные идеологии и модели развития, отсутствие единых общенациональных ценностей); неразвитость политических институтов, позволяющих выразить интересы различных слоев населения.

При этом правосознание и правовая культура корейцев по-прежнему в значительной степени основываются на общих для народов Восточной Азии конфуцианских традициях: коллективизм, патернализме, приоритете этических норм над юридическими, обязанностей над правами, предпочтении неформальных примирительных процедур судебному разбирательству.

Тридцать ведущих чэболь занимают в экономике доминирующее положение и определяют направление ее роста. Термин чэболь стал общепринятым в мировой научной литературе в качестве определения крупных коммерческих образований, относящихся к южнокорейскому бизнесу и характеризующихся особенностями организационной структуры и ведения деловой практики. Являясь синонимом японского термина дзайбацу, относящегося к

довоенным многопрофильным семейным холдингам, и письменно отображаясь сходными иероглифами (имеющими общее китайское происхождение и первоначально означавшими «финансовая клика»), чэболь во многом позаимствовали черты своих предшественников, хотя далеко не во всем воспроизводят их структуру и стратегию развития.

Эволюция отношений государства и крупного бизнеса, опыт реформирования южнокорейских чэболь вызывает большой интерес за рубежом. В том числе в Китае, власти которого, а также деловое и экспертное сообщества стремятся творчески воспринять итоги полувекового роста чэболь в контексте перестройки деятельности крупных китайских государственных компаний⁵⁸.

Современные формы и масштабы коррупции в Республике Корея не случайны, они являются отражением существующей теневой официальной структуры общества. Регионализм, клиентализм, «чэболи» остаются серьезной основой для распространения политической коррупции в Южной Корее⁵⁹.

Современная государственная власть и политическая элита Республики Корея осознают размах последствий коррупции на всех уровнях управления, опасность для общества «смены местами» теневого и официального правительств и предпринимают определенные шаги в поисках возврата к единству с обществом, что позволяет в определенной мере «блокировать» коррупцию. В результате принятия государством соответствующих мер имеет место антагонизм не между обществом и государством, а между государством и корумпированными элементами общества.

Эффективная борьба с коррупцией в Республике Корея возможна лишь с успешным продвижением страны в направлении построения гражданского общества до уровня наиболее полного осуществления им своих основных функций: обеспечения свободы, социализации, обеспечения самоорганизации, защиты законных интересов граждан, содействия укреплению и развитию правового государства⁶⁰.

⁵⁸ Woo-Cummings M. Miracle as Prologue: The State and the reform of corporate sector in Korea // *Re-thinking the East Asian Miracle* / Ed. by Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf. N.Y. : Oxford University Press, 2001. P. 345.

⁵⁹ Федоровский А. Н. Эволюция отношений государства и крупного бизнеса в Республике Корея : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.14. М., 2008.

⁶⁰ Русецкий Е. А. Влияние коррупции на политический процесс Республики Корея : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. Владивосток, 2009.

Глава 5. Противодействие коррупции в истории отечественного государства и права

§ 1. КОРРУПЦИЯ И БОРЬБА С НЕЙ В ДЕРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

То, что в настоящее время понимается под коррупцией, как явление в России существовало всегда, и Российское государство было не исключением, а как раз печальным правилом. Борьба с различными формами коррупции также осуществлялась на протяжении всей ее многовековой истории, однако борьба эта была локальной, эпизодической, а не системной. Более того, она неизменно носила двойственный характер – с одной стороны, власть стремилась ограничить незаконное обогащение чиновников, вводила законодательные меры борьбы с проявлениями коррупции, с другой – принцип оплаты служебной деятельности за счет населения либо низкие оклады вынуждали чиновников прибегать к вымогательству, детерминировали широкий круг коррупционных преступлений⁶¹.

Должностные лица получали в Древнерусском государстве доход, который заключался в судебных пошлинах и в корме. Уголовные штрафы – виры и продажи – шли князю, поскольку не было различий между государственной казной и личным доходом, но помощники князя получали особый доход. Русская правда устанавливает размеры этих доходов в пользу некоторых из них, так вирник (сборщик виры, штрафа за убийство свободного человека) с простой виры получал 8 гривен, а метельник (представитель местной общины, участвующий в сборе виры) – 12 векош; отрок (младший член княжеского административного аппарата) с продажи (штраф за имущественные преступления) в 12 гривен – 2 гривны 20 кун. Так же получали доходы с суда посадники и тиуны⁶². Помимо этого судьи и исполнительные при суде органы получали от местного населения необходимое продовольствие для пропитания как их самих, так их слуг и даже лошадей. Это был так называемый корм. Сначала размер корма определялся на каждый день, или на неделю, количественно и качественно, или же по потребностям человека и животных. Это нашло отражение в Краткой Русской Правде (ст. 41). Такой способ содержания лиц, при всей своей естественности, имел в дальнейшем развитии невыгодные последствия: должность, вследствие этого получила частный ха-

⁶¹ Акимова Н. В. Истоки коррупции и особенности борьбы с ней в России XIV–XVII веков // История государства и права. 2008. № 8. С. 18.

⁶² Дьяконов М. А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. СПб., 2005. С. 140.

рактар, так как на нее стали смотреть, прежде всего, как на средство пропитания и соизмерять все свои должностные действия с расчетом получения дохода в свою пользу. В дальнейшем это приводило к злоупотреблениям. Это заложило фундамент для существования коррупции, и такой ее составляющей, как посулы. Данный термин имел несколько значений в русском языке. К их числу можно отнести пошлину, обещанную плата и взятку.

Первое упоминание о посуле, как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий, в законодательстве Руси связано с Двинской уставной грамотой 1397-1398 гг. (Уставная грамота Василия I, выданная боярам двинским, сотскому и всем черным людям Двинской земли), в ст. 6 которой говорилось: «А самосуда четыре рубли; а самосуд, то: кто, изымав татя с поличным, да отпустит, себе посул возьмет, а наместники доведаются до заповеди, ино то самосуд; а опроч того самосуда нет»⁶³. Эту статью можно рассматривать, как установление ответственности за соглашение между потерпевшим и преступником, при котором потерпевшему достается штраф, который причитался наместнику, если бы он рассматривал дело. Преступнику дешевле было заплатить только потерпевшему, а не платить еще дополнительно наместнику. Но можно рассматривать и самосуд как утайку штрафа, который следует получить наместнику. Во всяком случае, злоупотребления кормленщиков вызывало недовольство местных феодалов и населения уездов и городов, и в связи с этим московские князья начинают постепенно ограничивать власть наместников. Уставные грамоты наместничьего управления, к которым помимо упомянутой Двинской уставной грамоты, можно было отнести и Белозерской уставной грамоте 1488 г., имели цель поставить в некоторые правомерные границы деятельность наместников и волостелей и оградить население области от их злоупотреблений. В связи с этим они писались на имя местных жителей и являлись в их руках определенным средством контроля за деятельностью наместника и его людей. Однако содержание статей обозначенных источников в основном определялось только предупредительными мерами, выражавшимися в запрещении взимать взятки и посулы, и не содержало в себе какие-либо определенные меры ответственности. По сути, данные нормы содержали в себе некие ограничения, не позволявшие взимать лишнего при сборе с населения пошлин, установленных для кормления и оплаты работы судей, наместников государственной власти и иных приказных людей. Но, что характерно, данная предупредительная мера формально была закреплена во всех законодательных актах того времени, включая Псковскую судную грамоту XIV-XV вв.

⁶³ Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 181.

(ст. 4), Судебник 1497 г. (ст. 3, 33)⁶⁴. Судебник 1497 г. давал определение посула, однако очень узко. Под посулом понималась взятка, подкуп только судьи в процессе судопроизводства. Однако ни Псковская судная грамота, ни Судебник 1497 г. кроме запрета, никаких мер ответственности не предусматривали.

В Судебнике 1550 г. в категоричной форме запрещается принимать посулы, т. о., впервые закрепляется общероссийская уголовная норма, устанавливающая ответственность за взятку. Новшеством стало формулирование в ст. ст. 2 – 7 понятия должностного преступления, а именно – вынесение неправильного решения в результате получения взятки. В этом случае судьи несут материальную и уголовную ответственность. Они обязываются возместить истцу сумму иска и все судебные пошлины в трехкратном размере. Что касается уголовной ответственности, то, в соответствии с феодальным правом-привилегией, наказание в отношении высших должностных лиц определял глава государства. Для более низких чинов судебного аппарата уголовная ответственность устанавливается в данном Судебнике. Так, по ст. 4 Судебника, дьяк, составивший за взятку подложный протокол судебного заседания либо неправильно записавший показания сторон или свидетелей, уплачивал половину суммы иска. Другую половину возмещал боярин, который, будучи высшим по должности лицом, должен был следить за своим подчиненным. Дьяк, кроме того, подлежал тюремному заключению. Согласно ст. 5 Судебника, подьячий подвергался за то же преступление торговой казни⁶⁵.

В Судебниках 1497 г. и 1550 г. отсутствовал системный подход к определению субъекта должностных преступлений и в казуистичной форме перечислялись возможные субъекты данных преступлений.

Истории известен случай, когда Иван Грозный приказал казнить дьяка, получившего взятку в виде жареного гуся, начиненного монетами. В определенной степени новым этапом борьбы с коррупцией можно считать обращение царя Ивана IV к Стоглавому собору в 1551 г., в котором говорится о желании установления «безпосульности во всяких делах». В это время меры, направленные на устранение нарушений принципа кормления, постепенно приобретают все более конкретный, но не менее двойственный характер. С целью пресечения злоупотреблений наместников вводится категория государевых служащих – приказных, призванных осуществлять надзор за деятельностью местных судов и наместников, с правом отмены принятых ими неза-

⁶⁴ Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 332 ; Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 58.

⁶⁵ Ромашина Е. В. К вопросу о системе кормлений в средневековой Руси // История государства и права. 2010. № 16. С. 18.

конных решений. Таким образом, с одной стороны, происходит усиление контроля, а с другой – расширение поля коррупционной деятельности.

Для предупреждения массовых коррупционных явлений, таких как взимание неуставленных сборов, вымогательство взяток при решении дел и т. п., осуществляется жесткое нормирование ставок кормления наместническому аппарату власти, которое теперь выплачивается населением не лично и не в местах расположения служащих, а через сотских в городе, что значительно снижает возможность коррупционных проявлений, так как должность сотских – выборная. Наравне с судьями и наместниками в качестве субъектов различных коррупционных проявлений законодатель упоминает и недельщиков (судебных приставов), и казначеев, и бояр, и дворецких. При этом наблюдается дифференциация наказаний в зависимости от статуса преступника. В случаях принятия взятки судьей предусматривалась материальная ответственность перед потерпевшими, тогда как относительно судебных приставов, совершивших подобное деяние, указывалось на необходимость применения не только мер материальных, но и физических, таких, например, как всенародное битье кнутом, а также лишение должности. По отношению к особо ответственным лицам предусматривалась предупредительная норма – «... посулов не просити», причем данная санкция лишь внешне являлась неопределенной. Конкретная мера наказания лично определялась царем – «что государь укажет», и она не могла быть снисходительной, поскольку это противоречило бы существу запрещения посула⁶⁶.

В середине XVI в. проходит губная реформа (30-50-е годы XVI в.), она положила начало развитию местного самоуправления. Она разделила страну на административные округа (губы), которые возглавляли выборные из дворян. Общий надзор за местным управлением возлагался на губных старост, ведавших уголовным судом, военно-административными и финансовым управлением в уездах, функциями полиции⁶⁷. Земская реформа была проведена в 1555-1556 гг. Создан был институт земских старост – выборных лиц из числа зажиточных посадских людей и черносошных крестьян. В компетенцию земских органов входило сбор податей и рассмотрение гражданских и малозначительных уголовных дел в соотношении черносошных крестьян и посадских людей. Система губного и земского самоуправления пришла на смену кормления. Переход к этой системе означал введения нового принципа: на смену представителям центра на местах, пришли органы самоуправле-

⁶⁶ Астанин В. В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI-XX вв.: криминологическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук :12.00.01. М., 2002. С. 77.

⁶⁷ Щепетев В. И. История государственного управления в России. М., 2003. С. 100–101.

ния. С социальной точки зрения это означало оттеснение от местного управления феодальной аристократии в пользу дворянства и посадского населения.

Практика применения карательных мер борьбы с подкупом – продажностью приказных служащих продолжала совершенствоваться и в XVII в. В 1613 г. были введены должности воевод, которым запрещалось брать «кормы» прямо и косвенно. Но финансовые возможности государства обеспечить воеводам плату за службу были нереальны, а потому практика кормления в рамках «необходимого содержания» была возобновлена. Принятие «почести» (добровольного приношения) не воспрещалось, что не могло не повлечь за собой дальнейшее развитие коррупционных проявлений. В XVII в. повсеместно в уездах было учреждено воеводское управление, которое подчинило себе губных старост. Воеводы сосредоточили в своих руках административные, судебные, полицейские функции и стояли во главе военных сил уезда. Введение воевод означало дальнейшую централизацию, поскольку они в большей мере, чем губные избы, подчинялись центральным органам власти. Вместе с тем учреждение института воевод не означала восстановление системы кормления, поскольку воеводы за свою службу получали не корм, а жалованье⁶⁸. Такой порядок распространялся и на отдаленные территории страны. Например, назначение воеводой в Сибирь в XVII в. московский служилый человек расценивал как отдых от ратной службы, место «у корыстных дел» и возможность «покормиться». Хотя на должности воеводы служилый человек «по отечеству» получал прежнее «окладное» жалованье, которое зависело от родовитости и от прежней службы, но не от занимаемой должности⁶⁹, однако использовали массу нелегальных способов улучшить свое материальное положение. Незаконные поборы сибирская администрация и местное население делили на «насилия и грабежи» (взятки, казнокрадство и т. д.) и подарки «в почесть». Во время следствий по наиболее крупным злоупотреблениям воевод судьи Сибирского приказа, снисходительно относились к тому, что воевода «нажил правдой» – получил в виде «почестей» и «поминок»⁷⁰.

Закрепление в нормах права ответственности за коррупцию, указывает на то, что законодатель осознает, что она является ужасным для государства, подрывает бюджет страны и разлагает общество изнутри. Возникает угроза разложения государственного управления на местах и не только. Ситуация,

⁶⁸ Российское законодательство X-XX веков. В 9. Т. 3. Акты Земских соборов. М., 1985. С. 14.

⁶⁹ Служить «по отечеству» могли дворяне и дети боярские – низшего слоя служилых людей. Служба переходила по наследству. В службу «по отечеству» могли вступать и лично свободные – новики. Служба вознаграждалась земельным и денежным жалованьем.

⁷⁰ Власть в Сибири: XVI – начало XX в. / сост. М. О. Акишин, А. В. Ремнев. 2-е изд. Новосибирск, 2005. С. 24.

сложившаяся в судебной сфере, посягает и на экономические интересы государства, которое в связи с коррумпированностью судей недополучает значительные суммы, установленные верховной властью для судебных исков. И доведенный до отчаяния народ в 1648 г. выходит на площадь Москвы. Это было единственное за многовековую историю Руси народное выступление против коррупции. Возникает необходимость законодательного закрепления жестких санкций за коррупцию, что находит свое выражение в Соборном уложении 1649 г., в котором вновь особое значение придается карательным мерам борьбы с коррупцией. Так, например, устанавливаются жесткие санкции высшим сановникам (боярам, думным людям). За принятие посулов они отныне подвергаются штрафу в государеву казну, лишаются должности при дворе и отсылаются на службу в отдаленный город. Для судей предусматривается торговая казнь и исключение из службы (гл. X. ст. 5). Низшие чины (подьячие, недельщики), за принятие или требование посула подвергаются особенно тяжкому наказанию: в совокупности с лишением должности – «отсечению руки» (гл. X. ст. 12), «битью батогами нещадно» (гл. X. ст. 15)⁷¹.

Необходимо отметить, что политика оплаты труда приказных служащих во второй половине XVII в. сама по себе являлась причиной, стимулирующей коррупционное поведение лиц, занятых в управленческой сфере. Органы власти (приказы) подразделялись на недоходные и доходные. Такое разграничение определялось тем, что в первых служащим выплачивали регулярное, относительно высокое государственное жалованье, поскольку возможность получать частные приношения от решаемых дел отсутствовала ввиду специфики приказа. При этом значительный штат служащих некоторых иных приказов часто даже не был оплачиваем государством, поскольку их жалованье составляли доходы от дел. Исходя из этого, интенсивность и распространенность коррупционных проявлений в различных приказах не могла не зависеть от характера оплаты служебной деятельности. Подношения и почести провоцировали систематическое их вымогательство служащими, которые продолжали получать денежное жалованье от государства. Более того, такая политика значительно осложнила применение норм ответственности за проявления подкупа-продажности государственных служащих⁷².

При Петре I чиновникам впервые начали платить жалование, следовательно, получение взятки в любой форме стало считаться преступлением. Указ от 24 декабря 1724 г. «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за

⁷¹ Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 3. Акты Земских соборов. М., 1985. С. 102, 103, 104.

⁷² Акимова Н. В. Указ. соч. С. 19.

оное» запрещал чиновникам это. Служащего, нарушившего запрет, ожидала суровая мера: «жестоко на теле наказан, всего имения лишен, шельмован, и из числа добрых людей извержен, или и смертью казнен будет»⁷³. Кроме того, в этот период в определение коррупции добавляется такое деяние как казнокрадство.

Изменения, произошедшие в политической и государственной системе России при ее вступлении в период абсолютизма, привели к изменениям в сфере уголовного права. Петровская систематизация уголовно-правовых норм значительно затронула раздел должностных преступлений. По оценкам современников, более всего уголовных дел о взяточничестве заводилось на воевод, а позднее на губернаторов. Пятый департамент Сената не успевал учреждать так называемые следственные комиссии для рассмотрения судебных дел. Комиссию обычно возглавлял коллежский прокурор с двумя помощниками – членами комиссии. Состав «бригады» постепенно менялся, ибо расследование было затяжным, чиновники уходили в отставку, переходили на другую работу или умирали. Работа «комиссионеров» оплачивалась из кармана обвиняемого, который иногда и не доживал до исхода дела⁷⁴. Например, проводился в Сибири «большой сыск» 1696-1702 гг. думного дьяка Д. Л. Полянского и дьяка Д. Берестова. Первоначально им поручалось провести следствие о воеводах и служилых людях Сургута, Нарыма, Кетска, Енисейска, Илимска и Якутска. Впоследствии «сыск» охватил почти всю Сибирь и вылился в целый ряд «розысков», под которые попали: мангазейский воевода М. С. Волчков, якутские воеводы М. О. Кровков, П. П. Зиновьев, князь И. М. Гагарин, М. и А. Арсеньевы, иркутский воевода князь И. П. Гагарин, нерчинские воеводы князь М. П. Гагарин и А. Савелов, сургутские воеводы М. С. Трусов и Л. Вельяминов-Зернов, красноярские воеводы С. И. Дурново, А. И. и М. И. Башковские, енисейские воеводы М. И. Римский-Корсаков и Б. Д. Глебов, приказные люди Братского и Балаганского острогов и др. При проведении следствия «сыщик» мог столкнуться с ожесточенным сопротивлением обвиняемого. Так, якутский воевода П. П. Головин всячески затруднял работу сыщиков и прямо заявлял им: «... хотя де надо мною грех взыщется и царев де гнев придет, и много де мне будет, что очей государевых не увижу год другой, также де мне велят быть на котором городе воеводою, а больши де того мне ничего не будет». В конечном счете, он оказался прав. Другой якутский воевода князь И. М. Гагарин «в розных месяцах и числах» присылал атаманов, сотников,

⁷³ Законодательство Петра I. М., 1997. С. 749–750.

⁷⁴ Егоршин В. М. Некоторые вопросы противодействия коррупции в России: историко-правовой аспект // История государства и права. 2008. № 16. С. 29.

пятидесятников, служилых и посадских людей для «приступа» (осады) на постоянный двор, где обосновался «сыщик» Ф. Р. Качанов со стрельцами. Таких «приступов» было 25, в том числе «два приступа с пушками»; делались попытки поджечь двор. Осады устраивались с целью изъятия сыскных дел, заручных «сказок» и других документов, компрометировавших воеводу. Обычным наказанием для воеводы, обвинения против которого были доказаны, была конфискация нажитого в Сибири имущества и штраф. Так, у якутского воеводы Д. А. Францбекова было конфисковано громадное для того времени имущество: мехов на 2 123 руб., «кабал» на 6 763 руб., наличных денег 3 855 руб. (всего 12 741 руб.). Из этого имущества, согласно приговору Сибирского приказа, Францбекову были возвращены только меха на 2 тыс. руб. и 300 руб. денег, а остальные «животы» велено расходовать на государственные нужды в Якутске. В исключительных случаях наказание могло быть более строгим. Например, по результатам «большого сыска» Д. Л. Полянского состоялся государев указ от 24 марта 1699 г. о наказании бывшего нерчинского воеводы А. Савелова «кнутом на козле» в Енисейске, «заковании в кандалы» и ссылке казаком в Якутск⁷⁵. Так, в коррупции был изобличен и публично казнен сибирский губернатор Гагарин, а затем четвертован за взяточничество обер-фискал Нестеров, изобличивший Гагарина.

Современными отечественными специалистами по борьбе с преступностью признается, что наиболее опасным видом коррупции в России является элитно-властная коррупция, т. е. коррупционная деятельность с участием представителей высших органов всех трех ветвей власти. Данная коррупция опаснее всех других, вместе взятых, из-за размеров взяток, особого уровня ущерба экономическим, политическим интересам общества, интересам граждан. Один из богатейших людей в Европе светлейший князь Александр Данилович Меншиков, тем не менее, вымогал взятки у шведского посланника барона Цедеркрейца (5 тыс. золотых монет), принял взятку от герцога Голштинского и его супруги (80 тыс. руб. и еще 20 тыс. «в качестве делового обязательства»)⁷⁶. Рассматриваемые примеры подчеркивают историзм данного вида взяточничества для Российского общества, который существовал параллельно низовому пласту поборов и мздоимства, а в отдельных случаях тесно с ним переплетался.

В XVII—XVIII вв. среди наиболее активных взяткодателей находились желающие стать владельцами казенных откупов: таможенных, винных, табачных и соляных. После того как «взятка сработала», владельцы откупов

⁷⁵ Власть в Сибири: XVI – начало XX в. / сост. М. О. Акишин, А. В. Ремнев. 2-е изд. Новосибирск, 2005. С. 37–38.

⁷⁶ Егоршин В. М. Указ. соч. С. 29.

(лицензий) сами становились взяткополучателями и «допускали упущения казенного интереса».

В царствование Николая I правительство подтвердило свое негативное отношение к фактам преподнесения подарков чиновникам от частных лиц и различного рода обществ. По воле императора Сенат в 1832 г. издал Указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества», считая, что подарки или какие-либо приношения чиновникам не должны иметь место в системе государственного управления. Стремясь усилить и упорядочить меры борьбы с коррупцией, правительство приняло меры по упорядочению дисциплинарных взысканий, направленных на повышение ответственности гражданских служащих, что нашло отражение в таких нормативных документах того времени, как Свод законов Российской империи 1832 г. и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., в котором была введена специальная глава «О мздоимстве и лихоимстве». В этой главе взяточничество квалифицировалось как преступное деяние и подразделялось на «мздоимство» и «лихоимство». Согласно Уложению, в случае принятия взятки без нарушения служебных обязанностей и законов по службе чиновник подвергался наказанию в виде штрафа в сумме двойной цены подарка или снятию с должности. Взятничество, сопряженное с нарушением государственных законов и служебных обязанностей, квалифицировалось как злоупотребление властью и наказывалось в уголовном порядке. В Уложении 1845 г. была установлена ответственность как для взяткополучателей, так и для взяткодателей (ст. ст. 411–413). Однако уже в редакции 1866 г. на основании утвержденного императором мнения Государственного совета от 27 декабря 1865 г. постановления о лихоимателях в ст. ст. 411 и 412 были исключены. В целом в Уложении закреплялись следующие виды коррупционных правонарушений: неприведение в исполнение именных или объявляемых в установленном порядке высочайших указов и повелений, неприведение в исполнение указов Правительствующего сената, других присутственных мест, необъявление поступавших к чиновникам или рассылаемых для обнародования указов и постановлений, превышение и бездействие власти, присвоение и растрата, подлог, неправосудие, мздоимство и лихоимство. Система наказаний включала как уголовные, так и исправительные виды и колебалась от строгого выговора до ссылки в каторжные работы в зависимости от тяжести совершенного преступления и тяжести наступавших последствий. Также были предусмотрены меры материального возмещения причиненного вреда⁷⁷.

⁷⁷ Сулейманов Т. М. Борьба с коррупцией в России в IX–XIX вв.: историко-правовой анализ // История государства и права. 2010. № 7. С. 27.

В Уложении 1845 г. решающими признаками должностного лица выступали наличие служебных обязанностей и их публичный характер. К должностным лицам относились и иные лица в случае, если нарушение возложенных на них обязанностей наносило ущерб публичным интересам. Разъяснения Правительствующего Сената, по мнению Н. М. Ковалевой, сводились к тому, что предание суду в общем или особом должностном порядке зависело не от свойств виновного лица, а от свойств самого действия, явилось ли деяние следствием нарушения служебных обязанностей и причинило ли оно ущерб публичным интересам. Должностными лицами признавались лица, выполняющие служебные обязанности публично-правового характера, остальные же лишь приравнивались по ответственности к должностным лицам, хотя таковыми не являлись⁷⁸. Субъектами служебных преступных деяний, отмечал А. В. Кенигсон, могут быть лица служащие, т. е. лица, ставшие вследствие порученного им участия в государственном управлении в особые юридические отношения как к государственной власти, делегировавшей им власть, так и к гражданам, подчиненным управлению. Помимо этого А. В. Кенигсон, со ссылкой на высшие органы власти, отмечал, что особый порядок должностного преследования не может иметь применения к тем видам службы, назначение которых состоит исключительно в охране и поддержании интересов частных или общественно-общественных и которые вовсе не имеют значения государственного⁷⁹.

Уложение 1903 г. содержало многочисленные составы должностных преступлений, в их числе: превышение власти, бездействие власти (многочисленная группа составов преступления), злоупотребление полномочиями, разглашение тайны, взяточничество, служебный подлог, незаконное участие в сделках. Однако из-за наличия большого числа казуистичных норм в дореволюционном законодательстве существовала проблема выработки обобщенных признаков для определения субъекта должностного преступления и четко сформулированных составов преступления.

§ 2. КОРРУПЦИЯ И БОРЬБА С НЕЙ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

После Октябрьской революции в стране поменялось все, кроме коррумпированности общества.

⁷⁸ Ковалева Н. М. Понятие должностного лица по российскому уголовному праву. Ставрополь, 2001. С. 5.

⁷⁹ Кенигсон А. В. Проступки и преступления по службе государственной и общественной. Ташкент, 1913. С. 35–36.

Революция 1917 г. повлекла за собой ликвидацию предыдущей системы государственного и общественного управления, а также отмену всех ранее действовавших актов, в том числе уголовного и уголовно-процессуального характера. Но это не привело к автоматическому исчезновению преступной деятельности на территории бывшей Российской империи. Построение нового государства и огосударствление экономики страны и других сфер ее жизни способствовали распространению понятия должностного лица на всех руководителей и ответственных лиц во всех сферах деятельности государства. Потребность в выделении руководящего состава в числе служащих была вызвана тем, что круг субъектов должностных преступлений стал настолько широк, что практически каждое виновное в преступном деянии лицо могло быть признано должностным. Причиной тому было не расширение круга субъектов таких преступлений в смысле наименования должности (их и в царской России было достаточно много), а в сфере действия данных лиц и их обязанностей⁸⁰.

Советское государство породило большое количество чиновников. Госслужащие довольно часто превышали свои полномочия, извлекая из этого немалую выгоду. В мае 1918 года Совет народных комиссаров издает декрет о взяточничестве, предусматривающий тюремное заключение за взятки сроком пять лет, а также конфискацию имущества. Вряд ли какое-либо другое преступление привлекало столь пристальное внимание В. И. Ленина, как взяточничество. Он всегда требовал принятия самых решительных мер для борьбы с этими преступлениями. Так, 4 мая 1918 г. В. И. Ленин писал Д. Курскому о необходимости с демонстративной быстротой внести законопроект, предусматривающий наказание за взяточничество не ниже «10 лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет принудительных работ». 12 декабря 1918 г. в письме А. Шляпникову он требовал: «Налягте изо всех сил, чтобы поймать и расстрелять астраханских спекулянтов и взяточников. С этой сволочью надо расправиться так, чтобы все на годы запомнили». Подпись Ленина стоит на законодательных актах, направленных на борьбу со взяточничеством и связанными с ним преступлениями по должности.

В годы гражданской войны некоторый эффект в этой области был достигнут не только (и не столько) благодаря суровым репрессивным мерам, но и потому, что политика военного коммунизма привела к почти полному свертыванию рынка и торговли, заменив их жестким распределением и строгим нормированием, когда деньги перестали, по сути дела, выполнять свои функции. Известно, что многие товары и услуги к концу гражданской войны

⁸⁰ Долгих Д. Г. Регулирование уголовной ответственности за служебные преступления: исторический анализ российского законодательства // История государства и права. 2009. № 1. С. 18.

стали бесплатными, всерьез обсуждался вопрос о скорой отмене денег и введении вместо них треда (трудовой единицы – прообраз будущего трудодня). Тем самым сужалась материальная база взяточничества, облегчалась борьба с ним хотя бы потому, что взятку в виде каких-либо товаров легче было задокументировать и доказать⁸¹. Однако, как показали ближайшие события, взяточничество, никуда не исчезло.

Переход к новой экономической политике, допущение в известных пределах рынка, возрождение коммерческих отношений наряду с положительными результатами принесли немало негативного, в том числе небывалый рост взяточничества. Введенный в действие Постановлением ВЦИК РСФСР от 1 июня 1922 г. Уголовный кодекс РСФСР впервые в истории российского уголовного права содержал обобщенное понятие должностного лица, однако если, основополагающий признак должностного преступления до революционного уголовного закона – свойство преступного деяния по службе, то в советском праве он был заменен на другой признак – свойство субъекта. Уголовный кодекс 1922 г. предусматривал отдельную главу II «Должностные (служебные) преступления». В примечании к ст. 105 Уголовного кодекса 1922 г. так определялись должностные лица – «лица, занимающие постоянные или временные должности в каком-либо государственном (советском) учреждении или предприятии, а также в организации или объединении, имеющем по закону определенные права, обязанности и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, просветительных и других общегосударственных задач». Опираясь на Уголовный кодекс 1922 г., можно характеризовать должностное (служебное) преступление как нарушение служащим его служебного долга, его служебных обязанностей.

В начале сентября 1922 г. была создана комиссия по борьбе со взяточничеством при СТО (Совет труда и обороны) и утвержден комплекс мер по борьбе со взяточничеством. Он включал несколько разделов: Меры репрессивно-судебного характера, к которым отнесено усиление ответственности за взяточничество и родственные деяния; ускорение судебного расследования и слушания дел о взяточничестве; усиление аппарата следственных и розыскных органов по борьбе со взяточничеством. Меры законодательного характера, включавшие расширение круга уголовно наказуемых дел в области форм взяточничества; регламентация порядка, условий и форм государственными органами частным посредничеством и установление публичного надзора за последним; уничтожение системы выдачи мандатов и законодательное регулирование выдачи удостоверений. Меры контрольно-ревизионного характе-

⁸¹ Малыгин А. Я. К вопросу о борьбе со взяточничеством в советском государстве в начале 20-х гг. XX в. // История государства и права. 2009. № 22. С. 15.

ра, такие как, например, «организация во всех стадиях контроля договоров и подрядов и установление коммерческой честности подрядчиков и контрагентов; выяснение вопроса о возможностях точного учета подрядчиков и посредников, как по ведомствам, так и межведомственного». Меры организационного характера – вменение в обязанность всем хозяйственным организациям составление списков специальных лиц, ответственных за борьбу со взяточничеством и обязанность «в самые короткие сроки рассматривать все жалобы, связанные со взяточничеством». Общие меры – «пересмотр и чистка всех хозяйственных органов центральных и местных с точки зрения борьбы с бесхозяйственностью, хищениями и взяточничеством».

15 сентября 1922 г. было принято Положением о ведомственных комиссиях по борьбе со взяточничеством, утвержденное председателем комиссии при СТО. 23 сентября 1922 г. за подписью Н. Крыленко (тогда – помощника прокурора республики и заместителя наркома юстиции РСФСР) в наркоматы был отправлен проект изменений ст. 114 УК РСФСР. Предлагалось к взяточничеству относить: а) «получение должностным лицом, несущим какие-либо контрольные или ревизионные функции каких-либо видов материального довольствия, не предусмотренных законом, от подчиненных учреждений»; б) получение по незаконному совместительству (декрет от 22 сентября 1921 г.) от двух государственных учреждений или от государственного или частного содержания в денежном или ином виде (транспорт, квартира ...), если установлено, что оба учреждения находятся между собой в отношениях товарообменных или торговых операций или взаимных услуг и установлено, что должностное лицо имело лично или через посредников отношение к этим услугам и операциям; в) получение комиссионных, наградных, организационных, транспортных и т. п.⁸². Предложения Крыленко расширяли понятия взяточничества, приближая его к современной трактовке коррупции, однако это предложение не было принято.

Для координации деятельности ведомственных комиссий и обмена опытом созывались совещания председателей этих комиссий. На одном из таких совещаний – 27 сентября 1922 г. – возникли вопросы: о премировании лиц, разоблачающих взяточничество, о проведении кампании в прессе, о чистке личного состава и др., за окончательным разрешением которых было решено обратиться в СТО. Четвертого октября Совет труда и обороны установил следующий порядок поощрения за содействие в раскрытии взяточничества: премия выдавалась после вступления приговора в законную силу и составляла 10% от оценки конфискованного у осужденного за взяточничест-

⁸² Малыгин А. Я. Указ. соч. С. 16.

во имущества⁸³. Вскоре была разработана Инструкция по проверке личного состава. В ней говорилось, что порядок и методы проверки по каждому ведомству вырабатываются самостоятельно. Ведомственные комиссии по борьбе со взяточничеством должны были проверить личный состав «с точки зрения благонадежности данного лица в отношении взяточничества, хищничества и бесхозяйственности». Увольнению подлежали, прежде всего, «уже опороченные в этом отношении по суду», а затем и «лица, кои при тщательном наблюдении и проверке окажутся неблагонадежными». Они должны были заноситься в особые, централизуемые в комиссии при СТО списки с тем, «чтобы этих людей не принимали на службу и в другие ведомства». В процессе развернувшихся проверок личного состава учреждений ведомственными комиссиями родилась идея образовать аттестационные комиссии, «через которые пропускать всех вновь поступающих на службу», для того чтобы устранить возможность проникновения в государственный аппарат преступному элементу⁸⁴.

2 февраля 1923 г. Комиссия по борьбе со взяточничеством при СТО была ликвидирована. Итогом работы комиссий по борьбе со взяточничеством явилось составление и издание в нескольких томах секретных алфавитных списков уволенных комиссиями по борьбе со взяточничеством без права поступления на работу в советские учреждения. Эти списки рассылались по органам ГПУ-ОГПУ и уголовного розыска, которые и выдавали соответствующие справки заинтересованным организациям, предприятиям, учреждениям. В начале мая 1923 г. в эти списки было включено 1650 человек. 21 декабря 1922 г. Правительство РСФСР утвердило «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», запрещавшие прием на работу в них лиц, лишенных этого права приговором суда; лиц, находящихся в близком родстве или свойстве, когда их совместная работа связана с подчиненностью или подконтрольностью одного другому. Не допускалось совместительство должностных лиц на частных предприятиях. Государственные служащие не могли участвовать в какой-либо форме в частной предпринимательской и коммерческой деятельности⁸⁵.

Уголовный кодекс 1960 г. представлял собой более систематизированный свод положений уголовного законодательства. Глава 7 «Должностные преступления» содержала шесть статей об уголовной ответственности за должностные преступления. Составы преступлений данной главы являлись

⁸³ Малыгин А. Я. Борьба с коррупцией в 20-е годы // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с организованной преступностью в России: материалы научно-практической конференции. М., 1994. С. 33.

⁸⁴ Малыгин А. Я. К вопросу о борьбе со взяточничеством.... С. 17.

⁸⁵ Там же. С. 18.

«общими», т. е. описываемые преступления могли быть совершены в любой сфере деятельности должностных лиц. Под должностным лицом в Примечании к ст. 170 УК 1960 г. в рамках главы понималось лицо, постоянно или временно осуществляющее функции представителя власти, а также занимающее постоянно или временно в государственных или общественных учреждениях, организациях или на предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или выполняющее такие обязанности в указанных учреждениях, организациях и на предприятиях по специальному полномочию. Под должностным лицом понимались все служащие лица (обладающие описанными признаками), во всех органах власти и на всех предприятиях. Последнее отразило тотальное огосударствление экономики страны и ее институтов в лице учреждений, организаций и предприятий.

В СССР было принято говорить, что по мере строительства социализма взяточничество, как явление исчезнет, так как коррупция считалась буржуазным пережитком. В период СССР тема коррупции открыто не поднималась, но это не означает, что в СССР не было такого явления как коррупция. Первым «громким» делом, показавшим негативные последствия коррупции и масштабы проникновения коррупции в общественную и государственную сферы, стало дело фирмы «Океан» – «Рыбное дело»⁸⁶, затем «Хлопковое дело»⁸⁷. Термин коррупция так и не был введен в употребление, его заменяли синонимами такими как: взяточничество, злоупотребление служебным полномочием, попустительство.

⁸⁶ «Рыбное дело» — собирательное название серии уголовных дел о коррупции и злоупотреблениях в Министерстве рыбного хозяйства СССР в конце 1970-х годов. Во второй половине 1970-х гг. в поле зрения работников КГБ СССР попали директор Торгово-Производственной фирмы «Океан» Фельдман и директор одного из фирменных магазинов «Океан» Фишман. Выезжая в туристические поездки в социалистические страны, они вывозили сотни тысяч рублей, обменивали их на валюту и контрабандно переправляли на Запад. Фельдман и Фишман были арестованы и дали показания на тех лиц, которых они подкупали. Также был арестован заместитель министра рыбного хозяйства СССР Рытов. В результате расследования была вскрыта разветвленная структура, которая занималась контрабандой черной икры. Рытову вменялось получение взяток на несколько тысяч рублей, причем около 300 тысяч рублей было изъято у него в виде ценностей и денег. Это колоссальная сумма, если учитывать, что автомобиль «Волга» стоил 16 тысяч рублей). Рытов был приговорен к расстрелу и расстрелян.

⁸⁷ «Хлопковое дело» — собирательное название для серии уголовных дел об экономических и коррупционных преступлениях в Узбекской ССР, расследование которых проводилось в конце 1970-х-1980-х гг. Название не совсем точное, поскольку злоупотребления и приписки в хлопковой промышленности Узбекистана было одной из составляющих антикоррупционных расследований в этой советской республике. Всего было возбуждено 800 уголовных дел, по которым осуждены на различные сроки лишения свободы свыше 4000 человек, обвиняемых в приписках, взятках и хищениях, многие из которых не были связаны с хлопковой промышленностью. Среди них бывший министр хлопковой промышленности Узбекистана – В. Усманов, первый секретарь ЦК КП Узбекистана – И. Усманходжаев, бывшие секретари ЦК партии республики – А. Салимов, Е. Аймуратов и Р. Абдуллаев и др.

Исторический опыт борьбы с коррупцией наглядно показывает, что эффективной она может быть только в том случае, когда проявляется государственная воля в борьбе с этим явлением, когда она ведется профессионально, в рамках закона и при широкой поддержке населения. Только декларирование необходимости борьбы с коррупцией без принятия и активного использования всех законных мер ко всем гражданам независимо от их социального положения в обществе не может привести к желаемому результату.

Глава 6. Понятие коррупции: подходы к определению основных значений

В Юридической энциклопедии термин коррупция определяется как «преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения»⁸⁸.

В отчете Всемирного банка, посвященном роли государства в современном мире: коррупция – это «злоупотребление государственной властью ради личной выгоды»⁸⁹.

А. И. Долгова определяет коррупцию как «социальное явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»⁹⁰.

Н. Ф. Кузнецова определяет коррупцию как «общественно опасное явление, выражающееся в подкупе служащих государственного аппарата и негосударственных структур»⁹¹.

А. И. Кирпичников: «Коррупция – это коррозия власти. Как ржавчина разъедает металл, так коррупция разрушает государственный аппарат и разъедает нравственные устои общества. Уровень коррупции – своеобразный термометр общества, показатель его нравственного состояния и способности государственного аппарата решать задачи не в собственных интересах, а в интересах общества. Подобно тому, как для металла коррозионная усталость означает понижение предела его выносливости, так для общества усталость от коррупции означает понижение его сопротивляемости»⁹².

«Коррупция – это социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»⁹³.

⁸⁸ Юридическая энциклопедия. 2-е изд. перераб. М. : Зерцало, 2003.

⁸⁹ Отчет Всемирного банка о мировом развитии / под общ. ред. Д. Тушунова ; пер. с англ. Н. Сухова. М. : Прайм-Тасс, 1997.

⁹⁰ Криминология / под ред. А. И. Долговой. М. : ИНФРА-М, 1997.

⁹¹ Криминология / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, Г. М. Миньковского. М. : МГУ, 1994.

⁹² Кирпичников А. Это модное слово «коррупция» // Российская провинция. Набережные Челны, 1995. № 5.

⁹³ Волженкин Б. В. Коррупция как социальное явление // Чистые руки. 1999. № 1.

Плюрализм – важная характеристика конструктивности общения, эффективного межличностного взаимодействия. Научный плюрализм – важнейшая предпосылка получения достоверного знания. Изучая правовые явления с помощью различных методов одновременно, возможно сравнивать полученные результаты, выявлять повторяющиеся закономерности, видеть однородные явления с разных точек зрения, избежать однобокости получаемых выводов.

Термин «коррупция» в современной науке рассматривается неоднозначно. Можно выделить, по меньшей мере, два подхода к определению рассматриваемого понятия: легальный (подход законодателя), психологический (как деформация правового сознания).

Легальный подход к определению понятия «коррупция».

Соответствующий подход выражает мнение законодателя, сформулированное в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ в соответствии с которым коррупция – это:

а) 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;

б) совершение указанных деяний, от имени или в интересах юридического лица.

Тем самым можно предположить, что *коррупция есть незаконное, противоправное, общественно-опасное деяние, проявляющееся в сфере экономики, политики, социальной и целом ряде других областей или государственного управления, за которое нормативно-правовыми актами установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.*

Психологический подход к определению понятия коррупция.

Правосознание – это совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей, социальных общностей к действующему или желаемому праву. Необходимость детального изучения правосознания, обусловлена, прежде всего, тем, что современный период развития Российского государства характеризуется глубоким реформированием политических, экономических, духовных и организационных основ жизни общества. Происходит обновление мировоззрения населения. На первый план обоснованно выдвиги-

гаются общечеловеческие ценности, права, свободы и законные интересы личности, демократические формы управления. После долгого пребывания в рамках жесткой административной системы управления, не способной в полной мере учитывать и удовлетворять потребности и интересы граждан в силу уравнительного подхода к индивидуальным качествам, общество в последние годы стремится выйти на путь свободного развития, где высшей ценностью признается конкретный человек, его нравы и достоинство. Это требует не только деятельного участия государства в защите конституционных прав и свобод граждан, но и формирования у граждан позитивно ориентированного правового сознания.

Деформация правового сознания – это негативное социально-правовое явление, характеризующее такое состояние правосознания, когда у его носителей имеются определенные взгляды, идеи, представления, которые искаженно отражают правовую действительность и выражают отрицательное отношение к праву, правосудию и законности. Она характеризуется рядом признаков, отличающих ее от положительного состояния правосознания, от случаев его полного отсутствия, а также от деформаций политического и нравственного сознания и иных смежных социальных явлений⁹⁴.

Правовой нигилизм – сложное явление, возникновение и развитие которого тесно связано, с одной стороны, с культурно-историческими условиями существования общества, являющимися своеобразной духовной основой нигилистических настроений и представленными, главным образом, определенными традициями общества, его подходами к решению жизненных вопросов, особенностями восприятия и усвоения ценностей, а также теми идеями-представлениями, которые вырабатываются этим обществом, а с другой – негативными социально-экономическими и политическими факторами социального развития, активизирующими при этом наиболее ярким образом правовой нигилизм при условии наличия негативной культурно-исторической среды⁹⁵.

Как конституционно-правовой феномен правовой нигилизм – неотъемлемая часть субъективного мироощущения правовой действительности (правоотношения), а его преодоление – это изменение определенной формы общественного состояния, отражающей политические и национально-исторические особенности общества. Степень распространения правового нигилизма является индикатором эффективности взаимодействия общества и

⁹⁴ Петров В. Р. Деформация правосознания граждан России: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2000.

⁹⁵ Арбузов А. В. Правовой нигилизм: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2006.

государства, показателем положений, существующих между нормами права издаваемыми государством и другими социальными институтами⁹⁶.

Отсюда, целесообразно рассматривать коррупцию как разновидность деформации правового сознания и проявления правового нигилизма, лицами, наделенными властными полномочиями, либо являющимися государственными и муниципальными служащими.

Правовой нигилизм государственных служащих – это разновидность правового нигилизма личности, которая заключается в сознательном мотивированном отторжении должностного лица законов государства и выборе иного способа регулирования общественных отношений с использованием служебного положения и властных полномочий. Тесная взаимосвязь общегражданской (обыденной) и специальной (статусной) форм правового нигилизма, раскрывающаяся в их взаимном влиянии друг на друга, показывает, что нигилисту – должностному лицу, как правило, присущи обе формы правового нигилизма одновременно⁹⁷.

Рискогенный потенциал правового нигилизма связан с распространением и институционализацией на его мировоззренческой основе неправовых социальных практик, генерализующихся в траекториях нигилистического порядка, пронизывающих все слои общества и постепенно поглощающих сохраняющийся сектор правовых взаимодействий. Это выражается в прогрессирующей криминализации общества, социальных групп и отношений, росте коррупции и криминального перерождения управленческой элиты, составляющих непосредственную угрозу социальной безопасности⁹⁸.

⁹⁶ Утарбеков Ш. Г. Конституционно-правовой механизм преодоления правового нигилизма в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Челябинск, 2011.

⁹⁷ Месилов М. А. Правовой нигилизм государственных служащих в современной России: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2008.

⁹⁸ Хазамов М. О. Правовой нигилизм как фактор угрозы социальной безопасности России : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. Краснодар, 2006.

РАЗДЕЛ II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. Правовое регулирование противодействия коррупции

§ 1. Международно-правовые основы противодействия коррупции

Особенности международно-правового регулирования отношений связанных с противодействием коррупции имеют достаточно продолжительную историю. Правовую основу противодействия коррупции составляет набор источников права, различающийся в зависимости от тех методов правового воздействия, которые в них содержатся. Можно говорить о том, что первоначальные правовые позиции противодействия коррупции закладывались на региональных уровнях в разных частях земного шара.

Нормы современного международного права, т. е. права, которое сложилось и действует после второй мировой войны и принятия Устава Организации Объединенных Наций, продолжают регулировать главным образом взаимоотношения между государствами, а также взаимоотношения государств с их объединениями, в частности с международными организациями и с другими субъектами международного права. Поэтому государства являются субъектами международного права, основными потенциальными и реальными участниками международных правоотношений, поскольку им необходимо постоянно взаимодействовать друг с другом, с международными организациями и иными субъектами современного международного права.

Целесообразно упомянуть следующие многосторонние документы по предупреждению коррупции и борьбе с ней, включая в частности, Межамериканскую конвенцию о борьбе с коррупцией, принятую Организацией американских государств 29 марта 1996 года, Конвенцию о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского союза, принятую Советом Европейского союза 26 мая 1997 года, Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятую Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 года,

Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, принятую Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 года, Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятую Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 года, и Конвенцию Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, принятую главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 года, Конвенция ООН против коррупции, принята резолюцией № 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года.

К началу XXI века международное сообщество начало формировать интернациональные принципы противодействия коррупции.

Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией в настоящее время осуществляется по следующим направлениям: криминализация различных проявлений коррупции; расширение субъектов коррупционных правонарушений; применение административных, финансовых, гражданско-правовых способов борьбы с коррупцией; использование мероприятий, снижающих доходность от коррупционной деятельности; регламентация публичной службы и управленческой деятельности в частном секторе, снижающих уровень коррупционности; повышение прозрачности функционирования публичных институтов; активное вовлечение в противодействие коррупции институтов гражданского общества; расширение антикоррупционной деятельности международных межправительственных и неправительственных организаций⁹⁹.

Большинство государств современного мира обеспокоены серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку.

Цивилизованная мировая общественность обеспокоена связями между коррупцией и другими формами преступности, в частности организованной преступностью и экономической преступностью, включая отмывание денежных средств.

Мировое сообщество тревожат случаи коррупции, связанными с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставящими под угрозу политическую стабильность и устойчивое развитие этих государств.

Прогрессивное человечество убеждено в том, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональ-

⁹⁹ Долгов М. А. Противодействие коррупции :соотношение международно-правового и внутригосударственного регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Воронеж, 2006.

ное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Учитывая перечисленные обстоятельства, страны-участницы Организации Объединенных Наций, приняли Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции.¹⁰⁰

Конвенция предполагает следующие основные цели:

а) содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;

б) поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятия мер по возвращению активов;

с) поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

Конвенция предполагает формирование и осуществление единых подходов к политике и практике предупреждения и противодействия коррупции.

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.

Каждое Государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции.

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.

Государства-участники, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем, взаимодействуют друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер противодействия коррупции. Это взаимодействие может включать участие в международных программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции.

В целях борьбы с коррупцией каждое Государство-участник поощряет, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публич-

¹⁰⁰ Конвенция принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 окт. 2003 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных должностных лиц в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы.

Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:

а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;

б) установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование;

с) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;

д) эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур;

е) меры регулирования, в надлежащих случаях, вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, например требование о декларировании заинтересованности в конкретных публичных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке.

С учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе

применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, следующее:

а) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;

б) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения;

с) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

С учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов.

Аналогичные меры могут внедряться и применяться в органах прокуратуры в тех Государствах-участниках, в которых они не входят в состав судебной власти, но пользуются такой же независимостью, как и судебные органы.

Каждое Государство-участник принимает меры, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер.

Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, 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 факта существования, причин и опасного

характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Это участие следует укреплять с помощью таких мер, как:

- a) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- b) обеспечение для населения эффективного доступа к информации;
- c) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;
- d) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми.

Каждое Государство-участник:

a) устанавливает всеобъемлющий внутренний режим регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений, в том числе физических или юридических лиц, предоставляющих официальные или неофициальные услуги в связи с переводом денежных средств или ценностей, а также, в надлежащих случаях, других органов, являющихся особо уязвимыми с точки зрения отмыывания денежных средств, в пределах своей компетенции, в целях недопущения и выявления всех форм отмыывания денежных средств, причем такой режим основывается в первую очередь на требованиях в отношении идентификации личности клиента и, в надлежащих случаях, собственника-бенефициара, ведения отчетности и предоставления сообщений о подозрительных сделках;

b) обеспечивает, чтобы административные, регулирующие, правоохранительные и другие органы, ведущие борьбу с отмыыванием денежных средств (в том числе, когда это соответствует внутреннему законодательству, и судебные органы) были способны осуществлять сотрудничество и обмен информацией на национальном и международном уровнях на условиях, устанавливаемых его внутренним законодательством, и в этих целях рассматривает вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмыывания денежных средств.

Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний, когда они совершаются умышленно, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения.

Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу или любому другому лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества, с тем чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа Государства-участника какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом или любым другим лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого лица, с тем чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа Государства-участника какого-либо неправомерного преимущества.

С надлежащим учетом добросовестно приобретенных прав третьих сторон каждое Государство-участник принимает меры, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем, чтобы урегулировать вопрос о последствиях коррупции. В этом контексте Государства-участники могут рассматривать коррупцию в качестве фактора, имеющего значение в производстве для аннулирования или расторжения контрактов, или отзыва концессий или других аналогичных инструментов, или принятия иных мер по исправлению создавшегося положения.

Каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с принципами его внутреннего законодательства, для обеспечения того, чтобы юридические или физические лица, которые понесли ущерб в результате какого-либо коррупционного деяния, имели право возбудить производство в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации.

Когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, Государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией.

Когда применительно к вопросам международного сотрудничества требуется соблюдение принципа обоюдного признания соответствующего деяния преступлением, этот принцип считается соблюденным независимо от того, включает ли законодательство запрашиваемого Государства-участника соответствующее деяние в ту же категорию преступлений или описывает ли оно его с помощью таких же терминов, как запрашивающее Государство-участник, если деяние, образующее состав преступления, в связи с которым запрашивается помощь, признано уголовно наказуемым в соответствии с законодательством обоих Государств-участников.

Каждое Государство-участник, насколько это необходимо, разрабатывает, осуществляет или совершенствует конкретные программы подготовки своего персонала, несущего ответственность за предупреждение коррупции и борьбу с ней. Такие программы подготовки кадров могут затрагивать, среди прочего, следующие области:

а) эффективные меры по предупреждению, выявлению и расследованию коррупционных деяний, а также наказанию за них и борьбе с ними, включая использование методов сбора доказательств и расследования;

б) создание потенциала в области разработки и планирования стратегической политики противодействия коррупции;

с) подготовку сотрудников компетентных органов по вопросам составления просьб о взаимной правовой помощи;

d) оценку и укрепление учреждений, управления публичной службой и управления публичными финансами, в том числе публичными закупками, и частного сектора;

e) предупреждение перевода доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, а также изъятие таких доходов;

f) выявление и приостановление операций по переводу доходов от преступлений, признанных таковыми;

g) отслеживание перемещения доходов от преступлений, и методов, используемых для перевода, сокрытия или утаивания таких доходов;

h) надлежащие и действенные правовые и административные механизмы и методы, способствующие изъятию доходов от преступлений, признанных таковыми;

i) методы, используемые в защите потерпевших и свидетелей, которые сотрудничают с судебными органами;

j) подготовку сотрудников по вопросам, касающимся национальных и международных правил, и изучение языков.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. воля государства в вопросе соотношения международного и национального права выражена недвусмысленным образом: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (п. 4 ст. 15).

§ 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Государственно-правовая идеология как элемент правовой системы выступает формой ценностно-нормативного обобщения, определяя особенности права в соответствующем историческом, политическом и культурном контексте, отражая связь между социальной средой и правовой системой посредством отражаемой в праве систематизации представлений об интересах личности, общества и государства на основе официально принятых взглядов об идеале правопорядка и законности, правовых идей и принципов, правовых концепций, теорий и доктрин¹⁰¹.

Идея господства права выражается в Конституции Российской Федерации в верховенстве Конституции, признающей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составной ча-

¹⁰¹ Хорольский Г. В. Государственно-правовая антикоррупционная идеология в структуре российской правовой системы: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2011.

стью ее правовой системы, а нормы, установленные ее международным договором, – обладающими большей юридической силой, нежели установленные законом (ст. 15, 17 и др.); в том, что государство не создает, не дарует людям их права, которые неотчуждаемы и принадлежат им не от государства, а от рождения (ч. 2 ст. 17); в том, что оно обязано признавать и соблюдать их, защищать их носителя – человека, его права и свободы как высшую ценность (ст. 2). Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, обеспечиваются правосудием (ст. 18). Государство, становясь правовым, превращается из аппарата властвования над обществом в социальную службу для человека и общества, выражающую их волю и действующую под их правовым контролем.

Конституционная обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина состоит в создании условий для их реализации и механизма для их защиты. Обеспечение таких условий и защита прав и свобод человека и гражданина входят в функции всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, статус которых определяется государством посредством закона. Статья 18, входящая в состав гл. 2 Конституции, устанавливает, что права человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Для осуществления государством его обязанностей по защите прав и свобод человека и гражданина Конституция предусматривает широкий набор гарантий этих прав и соответствующих юридических процедур.

Особую роль в защите прав и свобод человека и гражданина от нарушения органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также другими лицами играют органы судебной власти.

Народ Российской Федерации – единственный носитель единой государственной власти. Единство власти осуществляется и выражается на высшем уровне непосредственным волеизъявлением народа на референдуме и свободными выборами. На иных уровнях единство народовластия реализуется в условиях разделения властей. Каждая из ветвей государственной власти функционирует самостоятельно. Взаимодействие между ветвями государственной власти осуществляется путем координации и согласования их деятельности, имеющих либо горизонтальный (федеральный, региональный или местный) уровень, либо вертикальный (между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправлениями), а также путем взаим-

ного контроля (системы «сдержек и противовесов») между властями, разделенными по горизонтали или по вертикали.

В ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации речь идет о двух формах народовластия (демократии): высшей, т. е. прямой (непосредственной), и непрямой (представительной).

Непосредственное (прямое) народовластие осуществляет сам народ путем волеизъявления граждан в форме всеобщего голосования (референдума) и в форме свободных выборов (например, Президента РФ, депутатов Государственной Думы, членов органов законодательной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления).

Представительную демократию осуществляет не народ непосредственно, а органы, действующие по поручению народа, т. е. представляющие его. Таковыми являются, прежде всего, избираемые народом органы государственной власти – как коллегиальные (например, Государственная Дума Федерального Собрания РФ, носящие различные наименования парламенты субъектов РФ, городские думы и т. д.), так и единоличные (Президент РФ, президенты республик в составе РФ, мэры городов и т. д.), а также выборные органы местного самоуправления.

Осуществляемое органами государственной власти представительство от имени народа имеет ряд степеней: первую (органы, прямо избираемые народом, например Государственная Дума, Президент РФ), вторую (органы, образуемые представительными органами первой степени, например Правительство РФ, Уполномоченный по правам человека), третью (например, половина состава Счетной палаты, формируемая Советом Федерации, который, в свою очередь, является органом второй степени представительства) и т. д. Некоторые органы государственной власти формируются согласованным решением не одного, а двух органов, избранных народом; таково, например, назначение ряда должностных лиц: Президентом РФ с согласия Государственной Думы (Председателя Правительства), по представлению Президента РФ Государственной Думой (Председателя Центробанка РФ) или Советом Федерации (судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора РФ и др.).

В Российской Федерации вообще не существует государственных органов и органов местного самоуправления, источником власти которых не было бы прямое или косвенное волеизъявление народа и которые не были бы в юридическом смысле его.

Органы каждой из них действуют самостоятельно. Разделение властей ясно выражено и закреплено в ст. 10 и в конституционном построении системы высших органов государственной власти РФ. Законодательная власть,

названная так в ст. 10, затем без использования этого термина явно возложена на Федеральное Собрание (гл. 5). Исполнительную власть, как сказано в ст. 110 (но не в заглавии гл. 6 Конституции), исполняет Правительство РФ. Судебная власть (так озаглавлена глава 7) осуществляется Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным и другими судами РФ, кроме конституционных (уставных) и мировых судов субъектов РФ, о которых в Конституции не сказано.

Местное самоуправление в России считается, безусловно, необходимым при организации публичной власти местных сообществ. В юридическом смысле это и признание того, что право граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования, т. е. через референдум большинством голосов население не может отказаться от данного права (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П//Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. ст. 4943); создание государственных органов вместо органов местного самоуправления не исключается, но только с учетом мнения населения самоуправляющейся территории и в пределах административно-территориальных единиц соответствующего субъекта Федерации¹⁰².

Конституция гарантирует равным образом защиту всех форм собственности, поддержку добросовестной конкуренции, не допускает монополизацию. Эти меры вытекают, прежде всего, из содержания прав и свобод человека и гражданина, а также из обязанности государства их признавать, соблюдать и защищать (ст. 2, 17, 18). Поскольку политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе в сфере труда и его оплаты (ст. 7), уплаты налогов (ст. 57) и т. п., ясно, что свобода экономической деятельности не должна противоречить таким государственным правилам в этой сфере.

Право граждан участвовать в управлении делами государства неразрывно связано с принципом народовластия – одной из основ конституционного строя. Оно юридически обеспечивает реализацию данного принципа, включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений, в сферу политики. Тем самым преодолевается отчуждение гражданина от государства. В свою очередь гарантиями и одновременно конкретными формами реализации этого стержневого политического права является целый ряд других прав, изложенных в рассматриваемой статье.

¹⁰² Постановление Конституционного Суда от 24 января 1997 г. № 1-П. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

Субъективное конституционное право представляет собой регламентированную нормами объективного конституционного права меру возможного поведения лица, или, иными словами, возможность лица совершать те или иные действия.

В Конституции Российской Федерации закреплено, по меньшей мере, два соответствующих субъективных права.

1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации).

Носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Суверенитет народа означает, что:

а) субъектом публичной власти, как государственной, так и негосударственной, выступает народ как совокупность всего населения страны;

б) объектом суверенной власти народа могут быть все те общественные отношения, которые представляют общественный интерес в масштабе всей страны. Эта особенность свидетельствует о полноте суверенной власти народа;

в) суверенитету власти народа свойственно верховенство, когда народ выступает как единое целое и является единственным носителем публичной власти и выразителем верховной власти во всех ее формах и конкретных проявлениях¹⁰³.

Право участвовать в управлении делами государства в соответствии с комментируемой нормой принадлежит только гражданам России. Это право юридически обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений в своей стране, в сферу национальной политики, в связи с чем данное право гарантируется демократической организацией всей политической системы общества, вовлекающей граждан в активную политическую деятельность. Право граждан России на управление делами государства де-юре обеспечивает их включение в сферу политики, являясь юридическим выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей учредительной власти¹⁰⁴.

Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (ч. 4. ст. 32 Конституции Российской Федерации).

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства, наряду с участием в выборах и референдумах, предусматривает случаи замещения гражданами государственных должностей.

¹⁰³ Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. В 3 т. М., 2001. Т. 3. С. 235.

¹⁰⁴ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. М. : Юрайт-Издат, 2006.

В некоторых случаях иностранцы могут осуществлять государственную службу. Такой службой является военная служба по контракту. Согласно ст. 15 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в Российской Федерации предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. Такая служба осуществляется ими на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

2. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1. ст. 37 Конституции Российской Федерации).

Свобода состоит в возможности делать все, что не наносит ущерба правам других физических или юридических лиц или общественной безопасности. Субъектом этого права является каждый человек¹⁰⁵.

Свобода труда означает свободный для гражданина выбор трудиться или не трудиться. Конституция РФ запрещает принудительный труд и закрепляет за каждым человеком право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности. Эти права гарантированы Конституцией РФ, поскольку в ней закреплено право частной собственности, свобода предпринимательской и творческой деятельности, равный доступ к государственной службе и другие права (ст. 32, 34, 35, 37, 44), которые позволяют каждому выбирать для себя род деятельности, в наибольшей степени отвечающий его личным потребностям и интересам. Это может быть реализовано, например, путем занятия самостоятельной предпринимательской, творческой деятельностью без вступления в трудовые отношения, на основе трудового договора с определенным физическим или юридическим лицом (работодателем)¹⁰⁶.

Вместе с тем, Конституция РФ закрепляет такие основы, которые очерчивают рамки выбранного, лицами, изъявляющими намерения осуществлять государственную службу, поведения. Например: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4); единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18); обязанность го-

¹⁰⁵ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. М., 1996. С. 69.

¹⁰⁶ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. М., 1996. С. 69.

сударства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32); некоторые обязанности всех должностных лиц (ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 41, ч. 2 ст. 46 и др.).

Государственная служба связана с рядом правоограничений для лиц, состоящих на ней, а всякое ограничение прав личности допускается только согласно федеральному закону (ст. 55 Конституции РФ).

Конституция РФ (п. «т» ст. 71) устанавливает, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, тем самым предпреляя формирование двухуровневого законодательства: федерального и субъектов РФ.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов (п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Весьма важное значение имеет положение Конституции РФ (ч. 2 ст. 46) о возможности обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц.

Глава 2. Основные направления противодействия коррупции в Российской Федерации

Первично понятие «противодействия коррупции» сформулировано в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ.

Противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Профилактика коррупции

В числе национальных приоритетов современной России создание целостной и эффективно действующей системы профилактики правонарушений занимает особое место. В условиях актуализации новых криминальных вызовов и угроз, усложнения оперативной обстановки, повышения общественной опасности преступности пристальное внимание руководства страны к этой проблеме закономерно и соответствует объективным требованиям построения социально-ориентированного государства, обеспечивающего безопасность своих граждан. Только при условии решения этой проблемы возможна реализация долгосрочных целей развития страны, в том числе определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития страны до 2020 г.¹⁰⁷.

Профилактика коррупции – это особый вид социальной практики, обеспечивающий целенаправленное воздействие на общественные отношения, с целью предупреждения нравственно-правовой деформации личности коррупционера, формирования нетерпимости к коррупционному поведению, возвеличивания правомерного поведения и ресоциализации лиц, которые уже допустили социально-негативные проявления в поведении.

¹⁰⁷ Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 окт. 2008 г. № 1662-р. // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

Борьба с коррупцией

Проблема борьбы с коррупцией средствами уголовного закона порождает многочисленные дискуссии, касающиеся как общетеоретических, так и сугубо практических вопросов. Традиционно в теории уголовного права много внимания уделяется проблемам ответственности за должностные преступления. Это вызвано, наряду с другими причинами, обострением социальных конфликтов с участием представителей власти и служащих различных государственных и частных структур, всевозможными злоупотреблениями со стороны управленцев в сочетании с безнаказанностью последних¹⁰⁸.

Сложность борьбы с этим социальным явлением состоит в том, что коррупция имеет не только скрытый, но и согласительный характер совершения. В большинстве случаев она не влечет за собой жалоб, так как обе стороны получают выгоду от незаконной сделки. Даже вымогательство взятки не всегда будет обжаловано, поскольку люди далеко не всегда испытывают доверие к процессу борьбы с коррупцией. И к этому имеются определенные основания, как объективные, так и субъективные, касающиеся как отечественного, так и зарубежного опыта. Коррупционные действия обычно совершаются в очень сложных специфических и конфиденциальных видах государственной деятельности, где непрофессионалу разобраться весьма трудно. Коррупция характеризуется высокой степенью адаптации к различным условиям. Она непрерывно видоизменяется и совершенствуется, и поэтому ее основная особенность – латентность. Фактически отсутствуют сколько-нибудь полных или хотя бы репрезентативных данных об этом явлении, еще меньше виновных лиц, предстающих перед судом, и лишь единицам из них, причем лицам менее опасной категории, назначается реальное уголовное наказание¹⁰⁹.

Борьба с коррупцией должна начинаться с восстановления уважения и доверия к государственным структурам и чиновникам. Для увеличения доверия населения все решения, принятые по коррупционным правонарушениям должностных лиц должны стать достоянием широкой общественности, а коррупционеры должны понести адекватное содеянному наказание¹¹⁰.

¹⁰⁸ Егорова Н. А. Уголовно-правовые формы борьбы с коррупцией в новых экономических условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Саратов, 1996.

¹⁰⁹ Мизерий А. И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Нижний Новгород, 2000.

¹¹⁰ Соловьев К. С. Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. М., 2001.

Ликвидации последствий коррупционных правонарушений

Опасность коррупции заключается не только в экономических потерях, вызывающих падение качества жизни населения, но и в негативном воздействии на эффективность работы государственных служащих, снижении качества управления обществом, ухудшении геополитического положения страны, либо вообще в разрушении государства как суверенной единицы. Коррупция стала негативным фактором, подрывающим авторитет власти, разрушающим государственность, ослабляющим экономику, сильно подрывающим авторитет страны на мировой арене и, в конечном итоге, создающим угрозу национальной безопасности страны. В последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в Российской Федерации, не обходится без упоминания о необходимости решительной борьбы с коррупцией. Коррупционность нынешней российской системы государственного управления, отдельных ведомств, предпринимательских структур, вовлеченность в систему коррупционных отношений значительного числа россиян давно стали проблемой, вызывающей повышенное внимание общества¹¹¹.

Коррупция как социально-экономическое явление является следствием несовершенства или неэффективности обслуживающих общество в различных сферах жизни государственных институтов. При этом от конкретных видов организации общественных институтов зависят формы и масштабы коррупции. Общим трендом в развитии коррупционных отношений современного общества является постепенное усложнение конкретных форм их проявления. Коррупционные отношения в современном российском обществе в последнее время приобретают угрожающие масштабы, что сдерживает поступательное цивилизованное социально-экономическое развитие государства и в целом угрожает национальной безопасности. Определяющими факторами должны стать принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения и борьбы с ней, минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений. Противодействие коррупции – это скоординированная деятельность различных органов государственной власти, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, как в предупреждении этого опаснейшего явления, так и законном преследовании виновных. Условием противодействия коррупции должны стать кардинальное обновление законодательной базы; разработка и последовательная реализация антикоррупционных программ, включающих

¹¹¹ Азовский С. Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2009.

четкую регламентацию действий государственных органов и конкретных государственных служащих; антикоррупционная пропаганда и просвещение как государственных служащих, так и предпринимателей; общественный мониторинг, позволяющий определить конкретные коррупционные случаи и нерешенные проблемы¹¹².

¹¹² Азовский С. Ю. Указ. соч.

Глава 3. Основные принципы противодействия коррупции

Основными принципами противодействия коррупции можно назвать следующие принципы:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина

В ряду основ конституционного строя Российской Федерации и конституционных принципов организации и функционирования правового государства положение о человеке, его правах и свободах как высшей ценности обладает приоритетом, первенством. В современном демократическом обществе определяющими являются интересы человека, его права и свободы, которые должны находиться в гармонии с общественными, публичными (государственными) интересами, с коллективными правами общностей (национальных и иных меньшинств, общественных и иных объединений, групп, слоев граждан и т. д.). Возникающие между ними реальные противоречия должны разрешаться в пользу интересов человека, в целях осуществления его прав и свобод.

Принцип приоритетности ценности человека, его прав и свобод пронизывает буквально все содержание Конституции Российской Федерации (см., например, ч. 2 ст. 6, ч. 1 и 2 ст. 17, ст. 18, 55). Это конституционная реальность, которая должна определять практику законотворчества и применения законодательства. Все остальные конституционные принципы – равноправие и самоопределение народов, государственного суверенитета и безопасности,

государственной целостности и территориального единства и – могут рассматриваться как однопорядковые, но подчиненные конституционному принципу признания человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности.

Законность

В современной теории права законность неизменно трактуется двояко: во-первых, как один из основополагающих принципов организации государственной и общественной жизни, а во-вторых – в качестве ее особого режима, обеспечивающего неуклонное исполнение законов всеми субъектами правоотношений¹¹³.

В этой связи представляется весьма плодотворным подход В. В. Клочкова, который, характеризуя законность именно с позиций основополагающей идеи, выделяет при ее анализе особые требования законности. Под каждым из них понимается «основной элемент структуры законности, представляющий собой обусловленное потребностями развития общества, государства и права на определенном этапе их развития требование общества, государства и права к деятельности участников общественных отношений. В зависимости от их адресата, направленности и содержания требования законности можно подразделить на три основных вида: а) требования общества к государству, праву, регулированию общественных отношений; б) требования государства к праву и обществу; в) требования права к государству и обществу»¹¹⁴. Более того, В. В. Клочков полагает, с чем трудно не согласиться, что требования законности в трактовке ее основополагающей идеи представляют собой «вербальное выражение познанных закономерностей развития общества, государства и права. Данные закономерности имеют объективный характер, реализуются в процессе исторического развития независимо от воли и сознания людей и даже – вопреки им»¹¹⁵.

В форме особого режима законность получает воплощение в целой системе предметных и более частных принципов, отличающих один режим законности от другого, а также в базирующейся на этих принципах совокупности специальных мер и (или) гарантий и выступающих в этой роли государственных и негосударственных институтов, обеспечивающих действенность режима законности.

¹¹³ Например, в Юридическом энциклопедическом словаре (М., 1988. С. 104) это понятие трактуется следующим образом: «Законность (верховенство закона) — неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами. Законность — один из элементов демократии и правового государства».

¹¹⁴ Клочков В. В. Требования законности: понятие, виды, генезис // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1997. С. 135.

¹¹⁵ Там же.

Чтобы избежать терминологической путаницы, здесь и в дальнейшем под принципами законности будет пониматься не сама основополагающая идея законности, а принципы, лежащие в основе соответствующего режима, – режима законности.

Публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

В целом вопросам информационной открытости власти посвящены Федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 (с изм. от 26 ноября 2008 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

В целях реализации данного принципа в органах государственной власти и государственных учреждениях должны быть разработаны мероприятия, направленные на открытость деятельности, сокращение коррупционных возможностей, высвечивающие отклонения и нарушения, помогая работе правоохранительных органов, позволяющие гражданам и организациям включиться в процесс противодействия коррупции.

К ним относятся:

— размещение в сети Интернет информации о деятельности федеральных органов государственной власти (например, о планируемых контрольных мероприятиях, об их результатах, о кадровом обеспечении, о работе с обращениями граждан). Их перечень утвержден Постановлением Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»;

— размещение проектов нормативных правовых актов в сети Интернет для проведения независимой антикоррупционной экспертизы;

— размещение всех закупок для государственных и муниципальных нужд, в том числе их результатов на официальном сайте сети Интернет;

— организация «телефонов доверия», позвонив на которые, заинтересованные лица могут сообщить о фактах подготавливаемых, совершаемых или совершенных противоправных деяний, в том числе коррупционной направленности;

— участие представителей общественности в создаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления комиссиях, группах и другие.

Неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений

Принцип неотвратимости ответственности как таковой из российских нормативных правовых актов исчез. Тем не менее, Конституционный Суд РФ продолжает оперировать понятием неотвратимости ответственности и даже назвал его по-прежнему принципом неотвратимости юридической ответственности, причем не только в сфере уголовного, но и налогового права¹¹⁶.

Комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер

Коррупция – это сложное комплексное явление. Поэтому и противодействие коррупции должно быть системой комплексных мероприятий.

При применении комплексного подхода должны учитываться технические, экологические, экономические, организационные, социальные, психологические, при необходимости и другие (например, политические, демографические) аспекты государственного управления и их взаимосвязи.

Различные социальные группы, участвующие в решении общей проблемы – противодействия коррупции, не должны работать в линейном порядке. Ответственность одной группы заканчивается там, где начинается ответственность другой. Поэтому различные участники противодействия коррупции должны постоянно обмениваться идеями и информацией. Этого невозможно достичь без гармоничной корпоративной правовой и политической культуры.

Важнейшие постулаты, которые должны быть учтены всеми субъектами противодействия коррупции:

— процесс принятия решения должен начинаться с выявления и четкого формулирования конкретных целей;

¹¹⁶ По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа : постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30. Ст. 3200.

- необходимое выявление и анализ возможных альтернативных путей достижения цели;
- целей отдельных подсистем не должны вступать в конфликт с целями всей системы;
- восхождение от абстрактного к конкретному;
- единство анализа и синтеза логического и исторического;
- проявление в объекте разнокачественных связей и взаимодействий.

Приоритетное применение мер по предупреждению коррупции

Стратегическим приоритетом первичной профилактики коррупции следует рассматривать создание системы позитивной профилактики, которая ориентируется не на патологию, не на проблему и ее последствия, а на формирование у членов российского общества позитивных личных качеств, правильных мировоззренческих представлений о духовном и физическом здоровье, семейных ценностей, законопослушности, уважении к человеку, государству, окружающей среде. Принятие общечеловеческих ценностей и норм поведения, развитие позитивных качеств личности являются одними из основных духовных и морально-этических барьеров, препятствующих появлению коррупциогенных факторов.

Антикоррупционное образование является целенаправленным процессом обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, основанным на дополнительных общеобразовательных и профессиональных образовательных программах, разработанных в рамках национально-регионального компонента государственных образовательных стандартов и реализуемых в образовательных учреждениях среднего общего и высшего профессионального образования для решения задач формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры, а также подготовки и переподготовки специалистов соответствующей квалификации.

Антикоррупционная пропаганда представляет собой целенаправленную деятельность средств массовой информации, координируемую и стимулируемую системой государственных заказов и грантов, содержанием которой является просветительская работа в обществе по вопросам противостояния коррупции в любых ее проявлениях, воспитание у населения чувства гражданской ответственности за судьбу реализуемых антикоррупционных программ, укрепление доверия к власти.

Мониторинг коррупции и коррупциогенных факторов, заинтересованными в противодействии коррупции субъектами – важнейшее средство профилактики, проводится в целях обеспечения разработки и реализации анти-

коррупционных программ путем учета коррупционных правонарушений, анализа документов, проведения опросов и экспериментов, обработки, оценки и интерпретации данных о проявлениях коррупции.

**Сотрудничество государства
с институтами гражданского общества,
международными организациями и физическими лицами**

Гражданское общество как определенный тип государственно-организованного общества и своеобразный идеал будущего общественного устройства должно отвечать ряду требований, которые могут рассматриваться в качестве его признаков. К наиболее важным из них, как представляется, могут быть отнесены следующие.

Во-первых, гражданское общество – это общество, основу которого составляет *частная собственность* и *многоукладная рыночная экономика*. Именно частная собственность и многоукладная рыночная экономика являются необходимыми условиями для свободы предпринимательской деятельности, экономической и социальной свободы членов общества.

Во-вторых, гражданское общество – это обязательно *демократическое* общество, т. е. общество с достаточно развитыми институтами как непосредственной, так и представительной демократии. Все важнейшие вопросы государственной и общественной жизни должны в таком обществе решаться либо непосредственно народом, либо при его широком и активном участии через различные общественные институты (объединения). Это общество, в котором высшие представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления должны избираться непосредственно народом и быть ему подконтрольны.

В-третьих, гражданское общество – это *правовое* общество, т. е. общество, в котором господствует право, признаются и обеспечиваются естественные права человека, действуют правовые законы. Государство в таком обществе в своей деятельности связано правом, подчиняется ему и является правовым государством. Иными словами, гражданское общество – это общество, в котором должно иметь место *правление права*.

В-четвертых, гражданское общество – это общество, которое характеризуется *самоорганизованностью*, широко развитым *самоуправлением народа*. Это общество, в котором граждане сами решают свои дела, а роль государства сведена до необходимого минимума.

В-пятых, гражданское общество – это общество, в котором центральное место занимает *человек*, выступающий как свободная *личность* и подлинный *гражданин* своей страны. Это общество свободных индивидов. В та-

ком обществе люди взаимодействуют друг с другом свободно, без непосредственного вмешательства государства.

В-шестых, это общество, в котором *все равны перед законом и правосудием*. Это общество с равными возможностями.

В литературе называются и некоторые другие признаки, однако сказанного вполне достаточно, чтобы составить представление о том, каким должно быть гражданское общество и каким требованиям оно должно отвечать¹¹⁷.

Государственная поддержка формирования и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях профилактики коррупции, представляет собой совокупность организационных, организационно-технических, правовых, экономических и иных мер, направленных на укрепление и развитие общественных объединений и некоммерческих организаций, имеющих и реализующих в качестве уставных целей и задач профилактику коррупции.

Государственная поддержка формирования и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях профилактики коррупции, регулируется законодательством.

Субъекты антикоррупционной политики могут создавать совещательные и экспертные органы из числа представителей заинтересованных государственных органов, общественных объединений, научных, образовательных учреждений и иных организаций и лиц, специализирующихся на изучении проблем коррупции.

¹¹⁷ Актуальные проблемы теории государства и права : учеб. пособие / Н. А. Пьянов. 2-е изд., перераб. и доп. Иркутск : Изд-во ИГУ, 2011. С. 92–93.

Глава 4. Организационные основы противодействия коррупции

В настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию¹¹⁸.

Принято немало действенных антикоррупционных мер, внедрены механизмы, которые позволяют выявить коррупционные схемы на любом уровне, работать целенаправленно, вовремя реагировать, а при необходимости - изолировать от общества коррупционеров¹¹⁹.

Активизируется деятельность правоохранительных органов, работа которых все больше концентрируется на наиболее существенных ситуативных проявлениях коррупции, затрагивающих высшие эшелоны власти¹²⁰.

Предупреждение коррупции, формирование и проведение активной антикоррупционной политики выступает в качестве самостоятельной функции государства¹²¹.

Под антикоррупционной функцией государства понимается совокупность действий, направленных на устранение причин коррупции, нормализацию работы государственного аппарата, устроенного по максимально удобной и полезной для всех членов общества технологии <8>. Не случайно целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе¹²².

Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции.

Для этих целей Президентом российской Федерации приняты следующие нормативные правовые акты:

Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460;

¹¹⁸ Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5.

¹¹⁹ Выступление Президента РФ В. В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 26 января 2016 г. [Электронный ресурс] : стенограмма. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/12/51207> (17.12.2017).

¹²⁰ Цирин А. М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 106–114.

¹²¹ О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы : указ Президента РФ от 13 апр. 2010 г. № 460 // Собрание законодательства Рос Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

¹²² Малько А. В., Петров М. П. Антикоррупционная функция современного Российского государства: проблемы формирования // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 56–57.

Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297.

Президент Российской Федерации устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. К ним относятся следующие федеральные органы исполнительной власти:

Министерство внутренних дел Российской Федерации;

Федеральная миграционная служба;

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Министерство иностранных дел Российской Федерации;

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств;

Министерство обороны Российской Федерации;

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;

Федеральная служба по оборонному заказу;

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;

Федеральное агентство специального строительства;

Министерство юстиции Российской Федерации;

Федеральная служба исполнения наказаний;

Федеральная служба судебных приставов;

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба);

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба);

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба);

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба);

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба);

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство);

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. К ним относятся следующие федеральные органы исполнительной власти:

- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения;
- Федеральное медико-биологическое агентство;
- Министерство культуры Российской Федерации;
- Федеральное архивное агентство;
- Федеральное агентство по туризму;
- Министерство образования и науки Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;
- Федеральное агентство по делам молодежи;
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Федеральное агентство по недропользованию;
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;
- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;
- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока;
- Министерство регионального развития Российской Федерации;
- Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству;
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;
- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям;

Федеральное агентство связи;
Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
Федеральное агентство по рыболовству;
Министерство спорта Российской Федерации;
Министерство транспорта Российской Федерации;
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;
Федеральное агентство воздушного транспорта;
Федеральное дорожное агентство;
Федеральное агентство железнодорожного транспорта;
Федеральное агентство морского и речного транспорта;
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;
Федеральная служба по труду и занятости;
Министерство финансов Российской Федерации;
Федеральная налоговая служба;
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
Федеральное казначейство (федеральная служба);
Министерство экономического развития Российской Федерации;
Федеральная служба по аккредитации;
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
Федеральная служба по интеллектуальной собственности;
Федеральное агентство по государственным резервам;
Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
Министерство энергетики Российской Федерации;
Федеральная антимонопольная служба;
Федеральная служба государственной статистики;
Федеральная миграционная служба;
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
Федеральная служба по оборонному заказу;
Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка;
Федеральная таможенная служба;
Федеральная служба по тарифам;
Федеральная служба по финансовым рынкам;
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
Федеральное космическое агентство;

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»).

Правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также издаваться акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции. При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность орга-

нов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Счетная палата Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Глава 5. Мониторинг действующего законодательства как профилактическая мера противодействия коррупции

§ 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МОНИТОРИНГА ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предполагает участие прокуратуры в правотворческой деятельности.

В соответствие с нормами данного закона принят и действует Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

Значительная работа по укреплению системы государственного управления, совершенствованию механизма защиты конституционных прав и свобод граждан, повышению эффективности борьбы с преступностью осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Тем не менее, современные реалии социальной жизни диктуют расширения сложившихся форм сотрудничества прокуратуры с законодательными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления в сфере нормотворчества.

Эффективность законодательства зависит от содержания законов, нормативных правовых актов, иных источников права и реальной политической и правовой обстановки в стране.

Мониторинг действующего законодательства – это целенаправленная, профессиональная, научно обоснованная, систематическая, непрерывная, планомерная, и одновременно, оперативная деятельность по наблюдению за состоянием государственного и правового регулирования, формированием, функционированием и трансформацией национальной системы права, ее эффективностью, обнаружению пробелов и недостатков правового регулирования, формированию приоритетов и стратегии правотворческой и правоприменительной деятельности, разработке рекомендаций связанных с совершенствованием действующего законодательства.

Мониторинг законодательства – это деятельность, связанная со сбором и анализом информации предназначенная для осуществления наблюдения, проверки, оценки, источников права с целью выявления соответствия (несоответствия) их состояния запланированным показателям их действия.

Целями правового мониторинга могут являться:

- Фактическое обеспечение статуса России как правового государства.
- Создание сбалансированной системы законодательства в соответствии с актуальными потребностями развития страны.
- Обеспечение единства правового пространства.
- Повышение качества принимаемых политико-правовых решений.
- Обеспечение открытости правотворческой деятельности.
- Повышение правосознания граждан России.
- Получение позитивных практических результатов от правотворческой и правоприменительной деятельности, адекватных ожиданиям граждан.

Основы мониторинга действующего законодательства в современной России пока не сформировались в достаточной мере. Они могут быть рассмотрены триедино:

- 1) мониторинг законодательства как самостоятельный правовой институт;
- 2) мониторинг законодательства как элемент правотворческого процесса;
- 3) мониторинг законодательства как особый вид правоприменительной практики.

Можно рассматривать следующие виды мониторинга в зависимости от особенностей объекта рассматриваемой деятельности:

1. Комплексный мониторинг системы законодательства Российской Федерации.
2. Мониторинг отраслей законодательства Российской Федерации.
3. Тематический мониторинг отдельных источников права.
4. Выявление и констатация пробелов правового регулирования.

§ 2. КОМПЛЕКСНЫЙ МОНИТОРИНГ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В юридической литературе высказаны различные подходы к осуществлению систематизации законодательства, среди которых предлагается как создание Свода законов Российской Федерации, так и проведение систематизации органами исполнительной власти России без придания ее результатам официального характера. Очевидно подходить к решению этой проблемы нужно с учетом федерального устройства нашего государства, свойств правовой материи, подлежащей упорядочению, а также того огромного теорети-

ческого и практического опыта, который имеет наш законодатель по этому вопросу.

Объектом исследования являются различные формы систематизации отечественного законодательства. Наряду с традиционными, такими как инкорпорация и кодификация, более детальному анализу подвергается первоначальная стадия любой систематизации – учет законодательства. Его природа и основные черты рассматриваются в непреложной связи с процессами компьютеризации правовой материи¹²³.

В современной науке выделяются разнообразные высказывания о недостатках национальной системы права и системы законодательства. Достаточно процитировать следующие проблемы систематизации законодательства:

Процесс законотворчества происходит в обстановке экономического и финансового реформирования, социальной переориентации в обществе. Курс на ускорение реформ подталкивает законодателя к более оперативному регламентированию современных общественных отношений, что, естественно, сказывается на качестве законодательства, его эффективности¹²⁴.

Не уделяется достаточного внимания вопросам нормативного регулирования по созданию единого механизма систематизации законодательства, а точнее систематизации норм законодательства, на разных уровнях государственного управления, разными субъектами, обладающими полномочиями правотворческой деятельности. Из примеров нормативных актов разной юридической силы видно, что юридико-технический инструментарий систематизации законодательства и инструментарий правотворческой техники существенно различается среди соответствующих субъектов правотворчества, что нередко приводит к нарушению системности нормативного правового регулирования и противоречия законодательства в Российской Федерации¹²⁵.

Противоречивое толкование предметов ведения Федерации и предметов совместного ведения с ее субъектами не позволяет добиться точной юридической расшифровки конкретных конституционных понятий, закрепленных в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации¹²⁶.

Определенные трудности в структурное развитие российского законодательства вносят общемировые интеграционные процессы, сопровождаемые

¹²³ Кудешкина О. Б. Систематизация отечественного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Казань, 2002.

¹²⁴ Булаев А. Н. Роль систематического толкования в обеспечении единства российского законодательства : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2008.

¹²⁵ Соболевская А. И. Систематизация законодательства в современной России: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2008.

¹²⁶ Кумышева М. К. Законодательство Российской Федерации и ее субъектов: проблемы систематизации и оптимизации : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 1998.

углублением взаимосвязи российского и международного права. Механическое заимствование международно-правовых принципов, институтов и норм, которые трудно вплести в «системную ткань» российской правовой действительности, нередко вызывает противоречия в процессе реализации российских законов и иных нормативных актов¹²⁷.

§ 3. МОНИТОРИНГ ОТРАСЛЕЙ И ИНСТИТУТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Необходимость в проведении систематизационных работ в той или иной отрасли либо подотрасли права обычно возникает в условиях ускоренного развития законодательства в данной сфере, накопление нормативного материала, изданного по разным поводам и в разное время. Кодификация предполагает особую ситуацию в праве, которая характеризуется наличием, во-первых, критической массы правовых норм, которые должны быть упорядочены или организованы на новой методологической основе; во-вторых, появлением внутренних противоречий в законодательстве, избавиться от которых можно только в ходе фундаментального пересмотра всего этого – законодательства¹²⁸.

Данные современных научных исследований свидетельствуют об актуальности формирования таких систематизированных направлений правового регулирования как правовое законодательство¹²⁹, избирательное право¹³⁰, законодательство об образовании¹³¹, медицинское право¹³², аграрное право¹³³, информационное право¹³⁴, законодательство о культуре и искусстве¹³⁵ и т. п.

¹²⁷ Ермоленко С. В. Система законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Волгоград, 2006.

¹²⁸ Олейник Ч. Г. Систематизация российского законодательства в сфере охраны здоровья населения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2008.

¹²⁹ Пурахина Е. Г. Правовое законодательство – основа законности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.0. Тамбов, 2001.

¹³⁰ Босова Е. Н. Избирательное законодательство: проблемы систематизации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Уфа, 2005.

¹³¹ Воронцова Н. Л. Региональное законодательство об образовании: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Уфа, 2005.

¹³² Олейник Ч. Г. Систематизация российского законодательства в сфере охраны здоровья населения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2008.

¹³³ Муратшин Ф. Р. Аграрное законодательство субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Уфа, 2000.

¹³⁴ Гулемин А. Н. Интеграция информационного законодательства в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Екатеринбург, 2008 ; Лысова Е. В. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: понятие, система, основные тенденции развития: конституционно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Владивосток, 2004.

§ 4. ТЕМАТИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ ОТДЕЛЬНЫХ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

Тематический мониторинг отдельных источников права представляется наиболее актуальным и перспективным направлением деятельности в рассматриваемой сфере.

Рассматриваемый вид мониторинга может быть дополнительно дифференцирован на самостоятельные разновидности в зависимости от юридической природы источников права, в отношении которых он проводится.

А. Мониторинг ратифицированных международных договоров.

Б. Мониторинг действующей Конституции Российской Федерации.

В. Мониторинг федеральных конституционных и федеральных законов.

Г. Мониторинг федеральных подзаконных нормативных правовых актов.

Д. Мониторинг Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации.

Е. Мониторинг подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Применительно к каждому из перечисленных объектов целесообразно выделять несколько этапов проведения мониторинга.

1. Выявление наиболее проблемных источников права в результате проведение проверок исполнения, рассмотрения жалоб, обращений, анализа судебных решений, протестов и представлений прокуроров.

2. Изучение, анализ (исследование) текста источника права по заданным заранее критериям оценки.

3. Затребование документов, информации, которые дают представление о состоянии объекта мониторинга, их изучение и формирование выводов о состоянии объектов мониторинга.

4. Проведение экспертиз (правовой, экономической, социальной и т. п.).

5. Обмен информацией, мнениями, опытом о состоянии объекта мониторинга закона между субъектами и участниками мониторинга закона; проведение рейтинговых исследований; сопоставление планов реализации закона и фактически получившихся результатов реализации закона; заключение соглашений между субъектами и участниками мониторинга закона о сотрудничестве в законотворческой деятельности и при реализации закона.

¹³⁵ Горовой Н. К. Становление и развитие курортного законодательства России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2010 ; Сердюков А. В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Уфа, 2010.

В качестве примеров тематического мониторинга предлагаем обратить внимание на некоторые виды проблем.

Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Рассматриваемым федеральным законом определяются правовые основы государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации и устанавливаются ограничения осуществления данной деятельности в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан.

Федеральный закон вступил в силу с 1 января 2007 года, за исключением пункта 1 статьи 17, статей 18 и 19, которые вступили в силу с 30 июня 2009 года.

Согласно закону, государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр ограничивается следующими направлениями:

1. Установление порядка осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр и соответствующих ограничений, обязательных требований к организаторам азартных игр, игорным заведениям, посетителям игорных заведений, игорных зон.

2. Выделение территорий, предназначенных для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр, – игорных зон.

3. Выдача разрешений на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорных зонах.

4. Выдача лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах.

5. Осуществление государственного надзора в области организации и проведения азартных игр, направленного на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр лицами, осуществляющими указанную деятельность.

6. Проверка технического состояния игрового оборудования.

Наиболее популярными видами азартных игр, как показывает статистика, выявленных нарушений и опросов населения, являются карточные игры, а также игровые автоматы, в которых есть возможность получить выигрыш, сумма которого в сотни раз превышает первоначальную ставку игрока.

Именно указанные азартные игры разрешены в рамках казино, либо залах игровых автоматов, которые легально могут работать только на территории игорных зон.

Деятельность правоохранительных органов в условиях сложившегося правового регулирования сводится к выявлению незаконных игорных заведений, и изъятию игорного оборудования, которое, рано или поздно возвращается владельцам.

Специфика правового регулирования в некоторой степени обуславливает коррупциогенные факторы и, в итоге, наносит ощутимый удар по репутации правоохранительных органов.

С момента принятия и вступления в силу рассматриваемого закона открылось незначительное количество игорных заведений. Например, в Краснодарском крае (одной из игорных зон) открылось всего два казино. По заверению руководителя управления федеральной налоговой службы по Краснодарскому краю Виктора Красницкого, игорные заведения принесли в краевой бюджет 87 000 000 рублей в 2011 году.

Однако количество выявленных по всей стране незаконных игорных заведений исчисляется тысячами, а убытки от возможных, но не поступивших налоговых отчислений составляют сотни миллиардов рублей.

Федеральный закон от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях» определяет правовую основу государственного регулирования отношений, возникающих в области организации и проведения лотерей, в том числе виды и цели проведения лотерей, порядок их организации и проведения на территории Российской Федерации, устанавливает обязательные нормативы лотерей, порядок осуществления контроля за их организацией и проведением, а также ответственность лиц, участвующих в организации и проведении лотерей.

Особенности данного закона позволяют, по сути, придать специфическую форму таким видам азартных игр как игровые автоматы. Иными словами потенциальные предприниматели концентрируют свои усилия по легализации лотерейных заведений, а игроки продолжают пользоваться услугами сомнительного качества.

Конечно, продемонстрированный пример не является качественным обоснованием неэффективности рассмотренных законов, но, безусловно, является поводом для проведения социальной и экономической экспертизы качества названных законов.

С целью инициирования широкой дискуссии и в качестве возможного предложения по изменению названных законов полагаем необходимым рассмотреть тезис об увеличении количества игорных зон и размещении таковых в рамках всех субъектов федерации с учетом правил градостроительного

планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий поселений и архитектурно-строительного проектирования.

Рассмотрим еще один пример.

Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с организацией розничных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, а также права и обязанности лиц, осуществляющих указанную деятельность.

В связи с названным законом можно выделить три основные проблемы реальных отношений складывающихся в рассматриваемой сфере деятельности.

Во-первых, возможный коррупциогенный характер статьи 4 рассматриваемого закона, определяющей порядок организации рынка.

Так, в соответствии п. 1 ст. 4 данного закона «рынок организуется в соответствии с планом, предусматривающим организацию рынков на территории субъекта Российской Федерации и утвержденным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с архитектурными, градостроительными и строительными нормами и правилами, с проектами планировки и благоустройства территории субъекта Российской Федерации и территории муниципального образования и с учетом потребностей субъекта Российской Федерации в рынках того или иного типа. Потребности субъекта Российской Федерации в рынках того или иного типа определяются исходя из необходимости обеспечения населения муниципальных образований, находящихся в пределах территории данного субъекта Российской Федерации, теми или иными товарами».

В свою очередь, в соответствии п. 3 ст. 4 данного закона, рынок может быть организован юридическим лицом, которое зарегистрировано в установленном законодательством Российской Федерации порядке и которому принадлежат объект или объекты недвижимости, расположенные на территории, в пределах которой предполагается организация рынка (далее также – заявитель), на основании разрешения, выданного в установленном Правительством Российской Федерации порядке органом местного самоуправления, определенным законом субъекта Российской Федерации.

Соотношение п. 1 и п. 3. может идти в разрез с концепцией федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Во-вторых, Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» содержит особые требования к оборудованию и содержанию рынка, которые предполагают значительные материальные и организационные затраты для предпринимателей, имеющих намерения заниматься соответствующими видами деятельности.

Именно поэтому, отталкиваясь от чистого коммерческого интереса предприниматели, специализирующиеся на организации торговли и осуществлении деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) идут по пути создания разного рода торговых площадей, торговых центров и т. п., статус которых нормативно не установлен, и, которые не обременены специальными требованиями.

В-третьих, В соответствии с пунктом 5 статьи 18.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Постановление Госстандарта РФ от 06.11.2001 № 454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД» (вместе с «ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности») принято Постановление Правительства РФ от 27.11.2010 № 947 «Об установлении на 2011 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации». Организуя деятельность торговых центров, достаточно акцентировать внимание на концептуальных положениях Федерального закона от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», регламентирующего основные гарантии прав иностранных инвесторов на инвестиции и получаемые от них доходы и прибыль, условия предпринимательской деятельности иностранных инвесторов на территории Российской Федерации, для того, чтобы исказить приоритеты национальной миграционной политики, а также социальной политики в сфере занятости населения Российской Федерации.

Применительно к данному примеру, также, с целью инициирования широкой дискуссии и в качестве возможного предложения по совершенствованию действующего законодательства, полагаем необходимым рассмотреть вопрос об устранении из федерального закона «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» положений касающихся трудовых отношений. Кроме, того считаем необходимым принятие торгового кодекса, который мог бы исчерпывающим образом регламентировать все возможные разновидности торговой деятельности.

§ 5. ВЫЯВЛЕНИЕ И КОНСТАТАЦИЯ ПРОБЕЛОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

Установление пробелов в праве не только дополняет и исправляет неточности и недостатки законодательства, но и способствует более глубокому пониманию всех стадий правоприменительного процесса.

Анализ научной эмпирики, а также высказываний сотрудников прокуратуры и иных правоохранительных органов позволяет предложить для обсуждения следующие проекты законодательных актов, которые можно было бы рассмотреть в порядке правотворческой инициативы.

Федеральный закон «О правотворчестве».

Обоснование. В современном российском законодательстве отсутствует дефинитивное определение важнейших юридических категорий таких как: норма права, институт права, отрасль права, субъективное право, юридическая обязанность, источник права, нормативный договор, нормативный правовой акт, акт применения права, правовой ненормативный акт, высшая юридическая сила, иерархия источников права и т. д. Наряду с отсутствием понятийного аппарата в арсенале российской юриспруденции отсутствует инструментарий юридической техники. Возникает потребность в определении терминологии, стилистики и реквизитов источников права. Для этого необходимо регламентировать все известные критерии формальной определенности. Речь идет о словесной либо конклюдентной, писанной, документальной форме выражения юридических норм, порядке их опубликования и обнародования.

Федеральный закон «О лоббизме».

Обоснование. Лоббизм – (англ. lobbyism, от lobby – кулуары) – оказание давления на парламентария лоббистами путем личного или письменного обращения – лоббирования или другим способом (организация массовых петиций, потока писем, публикаций) со стороны какой-либо группы или частных лиц, цель которого – добиться принятия или отклонения определенного законопроекта. Ведущие страны, опирающиеся на идеологию либеральной демократии (США, Великобритания) данную сферу правового регулирования предполагают и совершенствуют на протяжении многих лет. Правовая регламентация лоббистских отношений является одним из важнейших средств противодействия коррупции.

Федеральный закон «О контроле и надзоре».

Обоснование. В юридической науке отсутствует единообразное понимание терминов «контроль» и «надзор». Различные виды деятельности очень часто произвольно именуется либо контролем, либо надзором без специфической дифференциации потенциального предназначения соответствующей. Например, Конституционный Суд Российской Федерации является органом конституционного контроля, тогда как Прокуратура Российской Федерации рассматривается как надзорный орган. В свою очередь органы государственного противопожарного надзора по своей функциональной принадлежности и Роспотребнадзора не существенно отличаются от Счетной палаты Российской Федерации, Контрольно-ревизионного управления при Президенте Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Федеральный закон «О правоохранительной службе» и Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе».

Обоснование. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предполагает три вида федеральной служебной деятельности: федеральная государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба. Данный закон предполагает принятие законов для детальной регламентации каждого из перечисленных видов. Тем не менее, на сегодняшний день принят только один Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Целесообразно дополнить, что в России принят и действует Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Однако он принят в соответствии с предыдущей концепцией системы государственной службы и отстает от тенденций реформирования вооруженных сил Российской Федерации.

Остаются невыясненными вопросы, являются ли Президент Российской Федерации и другие выборные должностные лица (депутаты государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, судьи Конституционного суда, Верховного суда и судов общей юрисдикции, судьи арбитражных судов, депутаты представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов федерации, выборные лица органов местного самоуправления) служащими, распространяются ли на них ограничения и запреты по государственной и муниципальной службе, кто должен надзирать за соблюдением ими требований служебного законодательства, и какими должны быть меры реагирования на нарушения законодательства.

Глава 6. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов

§ 1. Понятие и виды коррупциогенных факторов

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предполагает, что антикоррупционная экспертиза проводится с целью выявления коррупциогенных факторов.

Коррупциогенные факторы – это дефекты правовых норм, которые способствуют или могут способствовать проявлениям коррупции.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Виды коррупциогенных факторов.

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа ме-

стного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

§ 2. СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

Генеральной прокуратурой Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке (Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов») и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Федеральным органом исполнительной власти в области юстиции – в соответствии с Федеральным законом, в порядке и согласно методике, определенным Правительством Российской Федерации.

Министерство юстиции проводит антикоррупционную экспертизу:

1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с Приказом Минюста России от 8 сентября 2011 г. № 310 « Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России».

Органами, организациями, их должностными лицами – в соответствии с Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры.

Глава 7. Противодействие коррупции на государственной службе

§ 1. ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ

Квалификационные требования к государственным гражданским служащим, предусмотрены Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе».

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации, для гражданских служащих субъекта Российской Федерации – законом субъекта Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» установлены следующие квалификационные требования к стажу государственной граждан-

ской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для замещения:

высших должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;

главных должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

ведущих должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее двух лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы – без предъявления требований к стажу.

При этом стаж государственной гражданской службы, дающий право на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы, определяется в соответствии с порядком исчисления стажа государственной гражданской службы РФ и зачета в него иных периодов замещения должностей, утверждаемым Президентом РФ.

Квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для государственных гражданских служащих субъектов РФ устанавливаются законодательством субъектов РФ с учетом положений названного Указа.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

В настоящее время каждым государственным органом принят соответствующий акт, которым, в зависимости от задач и функций, установлены рассматриваемые требования.

Так, в частности можно назвать действующие:

Приказ Министерства культуры РФ от 22 сентября 2008 г. № 101 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Министерства культуры Российской Федерации»;

Приказ МИД РФ от 29 марта 2007 г. № 4418 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, территориальных органов – представительств МИД России на территории Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации»;

Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 ноября 2006 г. № 798 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по должностям федеральной государственной гражданской службы в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации»;

Приказ Министерства регионального развития РФ от 6 ноября 2006 г. № 126 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства регионального развития Российской Федерации».

§ 2. ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ВОЕННОСЛУЖАЩИМ

Квалификационные требования, предъявляемые к гражданам (иностранцам), поступающим на военную службу по контракту предусмотрены Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

Гражданин (иностранец), поступающий на военную службу по контракту, должен владеть государственным языком Российской Федерации, а также соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учетным специальностям. Для определения соответствия гражданина установленным требованиям проводятся медицинское освидетельствование и мероприятия по профессиональному психологическому отбору.

Медицинское освидетельствование граждан (иностранцев) проводится в соответствии с Положением о военно-врачебной экспертизе. По результатам медицинского освидетельствования дается заключение о годности гражданина (иностранца) к военной службе. На военную службу по контракту может быть принят гражданин (иностранец)

нин), признанный годным к военной службе или годным к военной службе с незначительными ограничениями.

Мероприятия по профессиональному психологическому отбору проводятся специалистами по профессиональному психологическому отбору в порядке, определяемом Положением о порядке прохождения военной службы. По результатам профессионального психологического отбора выносятся одно из следующих заключений о профессиональной пригодности гражданина (иностранного гражданина) к военной службе по контракту на конкретных воинских должностях:

рекомендуется в первую очередь – первая категория;

рекомендуется – вторая категория;

рекомендуется условно – третья категория;

не рекомендуется – четвертая категория.

На военную службу по контракту не может быть принят гражданин (иностранец), отнесенный по результатам профессионального психологического отбора к четвертой категории профессиональной пригодности.

Гражданин (иностранец), поступающий на военную службу по контракту, кроме указанных требований, также должен соответствовать требованиям по уровню:

образования;

профессиональной подготовки;

физической подготовки.

§ 3. ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ЛИЦАМ, ПОСТУПАЮЩИМ НА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНУЮ СЛУЖБУ

В качестве примера рассмотрим квалификационные требования, предъявляемые к лицам, поступающим на службу в органы внутренних дел.

Квалификационные требования к данной категории государственных служащих, предусмотрены Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О Полиции».

На службу в полицию имеют право поступать граждане Российской Федерации не моложе 18 лет и не старше 35 лет независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, владеющие государственным языком Российской Федерации, имеющие образование не ниже среднего (полного) общего, способные по своим личным и деловым качест-

вам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника полиции.

В образовательные учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел могут приниматься граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет, имеющие среднее (полное) общее образование.

Гражданин Российской Федерации не может быть принят на службу в полицию в случаях, если он:

1) имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

2) является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу;

3) неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в полицию, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

4) не согласен соблюдать ограничения, запреты, выполнять обязанности и нести ответственность, установленные для сотрудников полиции настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Граждане Российской Федерации, поступающие на службу в полицию, проходят психофизиологические исследования, тестирование на алкогольную, наркотическую и иную токсическую зависимость в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

На гражданина Российской Федерации, поступающего на службу в полицию, оформляется личное поручительство, которое состоит в письменном обязательстве сотрудника органов внутренних дел, имеющего стаж службы не менее трех лет, о том, что он ручается за соблюдение указанным гражданином Российской Федерации ограничений и запретов, установленных для сотрудников полиции настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Порядок оформления личного поручительства определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

На сотрудника полиции оформляется личное дело. Порядок ведения личных дел сотрудников полиции и порядок централизованного учета персональных данных сотрудников полиции и граждан Российской Федерации, поступающих на службу в полицию, определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Сотрудник полиции принимает Присягу сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации.

Назначение на должности высшего начальствующего состава полиции и освобождение от этих должностей осуществляются Президентом Российской Федерации.

§ 4. ПРОВЕРКА ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ (МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) СЛУЖАЩИМИ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) СЛУЖБЕ

Действующее российское законодательство о государственной (муниципальной) службе устанавливает в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Целесообразно учитывать положения Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (с изменениями от 12 января, 1, 21 июля 2010 г., 13 марта 2012 г.).

Указом определяется порядок осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559:

гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, на отчетную дату;

федеральными государственными служащими по состоянию на конец отчетного периода.

Указом определяется порядок осуществления проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на федеральную государственную службу в соответствии с нормативными правовыми

ми актами Российской Федерации, соблюдения государственным служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Кадровые службы федеральных государственных органов и кадровые службы территориальных органов федеральных государственных органов, кроме федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, по решению должностного лица, уполномоченного руководителем соответствующего федерального государственного органа, либо руководителя соответствующего территориального органа федерального государственного органа осуществляют проверку:

а) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, назначении на которые и освобождении от которых осуществляются руководителем соответствующего федерального государственного органа или уполномоченными им лицами, а также сведений, представляемых указанными гражданами в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации;

б) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственным служащими, замещающими должности федеральной государственной службы.

в) соблюдения государственным служащими, замещающими должности федеральной государственной службы, требований к служебному поведению.

Основанием для осуществления проверки, является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

— правоохранными органами, иными государственным органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

— работниками подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностными лицами кадровых служб указанных органов, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

- постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;
- Общественной палатой Российской Федерации;
- общероссийскими средствами массовой информации.

Информация анонимного характера не может служить основанием для проверки.

Проверка осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до 90 дней лицами, принявшими решение о ее проведении.

Проверка осуществляется путем направления запроса в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, в соответствии с частью третьей статьи 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»

При осуществлении проверки, должностные лица кадровых служб вправе:

- а) проводить беседу с гражданином или государственным служащим;
- б) изучать представленные гражданином или государственным служащим сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и дополнительные материалы;
- в) получать от гражданина или государственного служащего пояснения по представленным им сведениям о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и материалам;
- г) направлять в установленном порядке запрос (кроме запросов, касающихся осуществления оперативно-розыскной деятельности или ее результатов) в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных государственных органов, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения об имеющихся у них сведениях: о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина или государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; о достоверности и полноте сведений, представленных гражданином в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации; о соблюдении государственным служащим требований к служебному поведению;
- д) наводить справки у физических лиц и получать от них информацию с их согласия;

е) осуществлять анализ сведений, представленных гражданином или государственным служащим в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

Руководители государственных органов и организаций, в адрес которых поступил запрос, обязаны организовать исполнение запроса в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и представить запрашиваемую информацию.

По окончании проверки соответствующая кадровая служба обязана ознакомить государственного служащего с результатами проверки с соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Государственный служащий вправе:

- а) давать пояснения в письменной форме;
- б) представлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме;
- в) обращаться в соответствующую кадровую службу с подлежащим удовлетворению ходатайством о проведении с ним беседы.

На период проведения проверки государственный служащий может быть отстранен от замещаемой должности федеральной государственной службы на срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении. Указанный срок может быть продлен до 90 дней лицом, принявшим решение о проведении проверки.

На период отстранения государственного служащего от замещаемой должности федеральной государственной службы денежное содержание по замещаемой им должности сохраняется.

Сведения о результатах проверки с письменного согласия лица, принявшего решение о ее проведении, предоставляются соответствующей кадровой службой с одновременным уведомлением об этом гражданина или государственного служащего, в отношении которых проводилась проверка, правоохранительным и налоговым органам, постоянно действующим руководящим органам политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями, и Общественной палате Российской Федерации, предоставившим информацию, являющуюся основанием для проведения проверки, с соблюдением законодательства Российской Федерации о персональных данных и государственной тайне.

При установлении в ходе проверки обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков преступления или административного правонарушения, материалы об этом представляются в государственные органы в соответствии с их компетенцией.

Глава 8. Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

Проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции; создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества; принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению; совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью.

В настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию¹³⁶.

Новые задачи связаны с необходимостью перехода к следующему этапу антикоррупционной политики - системному и, как подчеркнуто в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., надлежащему осуществлению правовых мер. Еще не достигнуты необходимая четкость и прозрачность управленческих процессов в исполнительной власти, которые включали бы понятные всем критерии и правила принятия решений, не подготовлены и не реализованы эффективные механизмы осуществления контроля и надзора¹³⁷. Требуется принятие мер по обеспечению единства принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах, усилению антикоррупционной профилактики, осуществлению мероприятий, нацеленных на минимизацию последствий коррупции.

Немалая часть задач напрямую связана с дальнейшим укреплением правопорядка и законности. На этом пути в Российской Федерации идет по-

¹³⁶ Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17.

¹³⁷ Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

стоянное развитие правовых основ противодействия коррупции¹³⁸. Критерием общей эффективности нормативных правовых актов, принимаемых в этой сфере, может служить достижение той цели, которая поставлена в Национальной стратегии противодействия коррупции - искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Для этого недостаточно только придание юридической силы политически мотивированным решениям и формирование практики их применения. Вообще представляется ошибочной едва ли не общепринятая позиция рассматривать факт издания нормативного правового акта как решение проблемы¹³⁹. Правовые меры должны сочетаться с иными, неправовыми мерами противодействия коррупции, которые будут убеждать общество в ее пагубности и разрушительной силе.

Правовые и неправовые методы исследования коррупции подтверждают сложность борьбы с этим социальным явлением. Премахам и упущениям в этой сфере в немалой степени способствует отсутствие необходимой теоретической базы. Очевидна необходимость более широкого включения научного потенциала в процесс выработки решений в сфере борьбы с коррупцией. Многие конкретные вопросы требуют проведения научных исследований по прогнозированию дальнейшего развития правового регулирования, формулированию предложений по совершенствованию законотворческой и правоприменительной практики. Это обусловливается сохранением глубоких социальных корней явления и, в определенной мере, отсутствием междисциплинарных исследований в системе общественных наук.

Вопрос о том, какая роль отводится прокуратуре в деятельности по противодействию коррупции, является достаточно объемным и неоднозначным. Для понимания сущности задач и методов надзорной деятельности прокурора в данной сфере необходимо определить для начала следующие понятия:

1) Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹⁴⁰.

2) Прокурор – это должностное лицо, на которое возложена важнейшая государственная задача – осуществление надзора за исполнением и соблюдением законодательства РФ, обладающее определенными служебны-

¹³⁸О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 : в ред. от 13 марта 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁹ Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 17–18, 22, 35 ; Коррупция и взяточничество : аннотированная библиография российских изданий 1869 - 2002 гг. СПб., 2002 ; Андрианов В. Д. Указ. соч. С. 293–297 ; Шишкарев С. Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М., 2010. С. 240–245 и др.

¹⁴⁰ О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1: принят Верховным Съездом народных депутатов РФ Верховного Совета РФ 17 янв. 1992 г. : в ред. от 22 дек. 2014 г. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

ми полномочиями, возложенными на него государством и указанными в ФЗ «О прокуратуре» и имеющее определенный классный чин.

Необходимо уточнить, что одним из направлений деятельности прокуратуры является надзор за исполнением законодательства, имеющего антикоррупционную направленность. Данному виду надзора принадлежит особое место во всей деятельности прокуратуры, так как кроме главной деятельности по надзору за исполнением законов о противодействии коррупции и по реализации уголовного преследования лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в РФ.

Из Указов Президента, ежегодно определяющих основные направления противодействия коррупции, можно выделить следующие наиболее типичные акценты:

Правительству Российской Федерации, президиуму Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в пределах своей компетенции предлагается:

а) провести работу по выявлению случаев возникновения конфликта интересов, одной из сторон которого являются лица, замещающие государственные должности Российской Федерации либо должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, и принять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

б) обеспечить контроль за реализацией федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583;

в) обеспечить в централизованном порядке повышение квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, по образовательной программе, согласованной с Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров; подготовку методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции.

Генеральному прокурору Российской Федерации и подчинённым ему прокурорам рекомендуется:

а) усилить надзор за исполнением законодательства об использовании государственного и муниципального имущества, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о социальной защите инвалидов; законодательства в

сфере реализации государственными и муниципальными органами контрольных и разрешительных функций;

б) провести проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными государственными органами рекомендуется:

а) принять меры по повышению эффективности применения положений гражданского и административного законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности юридических лиц, от имени которых или в интересах которых совершаются коррупционные преступления, и в этих целях, в частности, подготовить необходимые методические рекомендации и скорректировать программы по повышению квалификации прокуроров и следователей;

б) проанализировать практику применения законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности за подкуп иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок;

в) обеспечить эффективное участие Российской Федерации в механизме обзора выполнения Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и в деятельности Группы государств против коррупции (ГРЕКО); прохождение Российской Федерацией обзора осуществления ею Конвенции ООН против коррупции и плановых мониторинговых процедур в рамках ГРЕКО.

Следственному комитету Российской Федерации рекомендуется активизировать работу по обеспечению защиты имущественных прав граждан, организаций и государства при расследовании уголовных дел по коррупционным преступлениям и в этих целях, в частности, подготовить необходимые методические рекомендации и скорректировать программы по повышению квалификации следователей.

Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации совместно с аппаратами Конституционного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации подготовить и внедрить в практику методические рекомендации по заполнению судьями и федеральными государственными служащими аппаратов судов справок о доходах, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера.

Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными государственными органами:

а) организовать работу по прохождению Российской Федерацией мониторинга осуществления ею Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и дополняющих её протоколов;

б) провести самооценку осуществления Российской Федерацией Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и дополняющих её протоколов;

в) разработать и внедрить в практику комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности принимаемых в ходе оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию коррупционных преступлений мер по обеспечению конфискации имущества и уплаты штрафов, и в этих целях подготовить необходимые методические рекомендации, скорректировать программы по повышению квалификации следователей и лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

а) разработать комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции;

б) внести в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложения по повышению юридической защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции представителю нанимателя, в средства массовой информации, органы и организации.

Министерству иностранных дел Российской Федерации:

а) обеспечить совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти активное и практически значимое участие Российской Федерации в международных антикоррупционных мероприятиях;

б) осуществлять организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности делегаций Российской Федерации, участвующих в антикоррупционных мероприятиях за рубежом;

в) организовать регулярное информирование международных организаций, занимающихся вопросами противодействия коррупции, и соответствующих органов иностранных государств об усилиях, предпринимаемых Российской Федерацией по противодействию коррупции, в частности о содержании Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», соответствующих указов Президента Российской Фе-

дерации, Национального плана и других документов по антикоррупционной тематике, на основании сведений, получаемых от федеральных государственных органов.

Министерству финансов Российской Федерации продолжить работу по совершенствованию ведения бухгалтерского учёта, аудита, финансовой отчётности.

Министерству экономического развития Российской Федерации:

а) совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и другими федеральными государственными органами организовать обсуждения с представителями различных социальных групп вопроса о механизме формирования в Российской Федерации института лоббизма;

б) провести с участием представителей Управления ООН по наркотикам и преступности и секретариата Организации экономического сотрудничества и развития, российских государственных органов и организаций, научных учреждений, общественных организаций, объединяющих промышленников и предпринимателей, и общественных объединений, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции, семинар по вопросам организации и правового регулирования лоббистской деятельности;

в) совместно со Счётной палатой Российской Федерации апробировать показатели оценки эффективности реализации органами государственной власти программ по противодействию коррупции и обеспечить внедрение этих показателей в практическую деятельность органов государственного финансового контроля;

г) активизировать работу по укреплению взаимодействия бизнес-сообщества с органами государственной власти в сфере противодействия коррупции, в том числе по вопросу о разработке антикоррупционной хартии делового сообщества России;

д) принять меры по обеспечению эффективной деятельности рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти при президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Министерству юстиции Российской Федерации:

а) обобщить практику организации мониторинга правоприменения;

б) обеспечить совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными государственными органами эффективное участие Российской Федерации в деятельности Рабочей

группы Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок; прохождение Российской Федерацией первой фазы мониторинга осуществления ею Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.

Федеральной службе судебных приставов повысить эффективность работы по исполнению приговоров судов о назначении наказания в виде штрафа по делам о коррупционных преступлениях и административных правонарушениях.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

а) провести работу по выявлению случаев возникновения конфликта интересов, одной из сторон которого являются лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной службы субъектов Российской Федерации или должности муниципальной службы, и принять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Каждый случай конфликта интересов предавать гласности и применять меры ответственности, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

б) принять меры по повышению эффективности использования общественных (публичных) слушаний, предусмотренных земельным и градостроительным законодательством Российской Федерации, при рассмотрении вопросов о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:

а) изучить практику организации прохождения Российской Федерацией мониторинга осуществления ею Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и дополняющих её протоколов, Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и других международных обязательств Российской Федерации в области противодействия коррупции;

б) принять меры по повышению эффективности участия: представителей федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов в международных антикоррупционных мероприятиях; федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов в пределах своей компетенции в реализации международных обязательств Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Кроме того, большое количество коррупционных правонарушений совершается в сфере государственных и муниципальных закупок.

Обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд предполагает:

— унификацию прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей;

— обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

— обеспечение независимости средств массовой информации;

— неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

— совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

— совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

— устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

— совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

— повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

— укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специаль-

ными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

— усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

— передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

— сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

— повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

— оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Глава 9. Институты общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции

Согласно статье 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль – это «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений»¹⁴¹.

Общественный контроль, в частности антикоррупционный контроль, – явление совершенно не новое. Ассамблея Совета Европы отметила одними из параметров оценки демократического развития каждой конкретной страны такие показатели как уровень политической активности общественности за пределами парламента и её влияния на функционирование парламента как форума для демократического обсуждения и принятия решений, а также степень, в которой структуры и организации гражданского общества свободны от контроля государства и при этом не выступают в роли скрытых оппозиционных партий, лишенных демократической легитимности¹⁴².

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» признаёт субъектами общественного контроля: Общественную палату Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Названные субъекты являются институтами общественного контроля в России, но их перечень можно продолжить: общественные наблюдательные комиссии, обеспечивающие общественный контроль за соблюдением прав человека и гражданина в пределах их компетенции; комиссии по общественному контролю; профсоюзы, их ассоциации и объединения, сельские (наблюдательные) советы; граждане, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, действующие в общественных интересах.

¹⁴¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴² Международные избирательные стандарты. М., 2004. С. 327–328.

Общественный антикоррупционный контроль включает в себя разнообразные формы участия граждан в противодействии коррупции:

1. **Общественный мониторинг** – систематическое наблюдение со стороны субъектов общественного контроля за соответствием общественным интересам деятельности объектов общественного контроля.

Для этого необходимо прежде всего наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, естественно, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну, т.е. прозрачность и открытость для граждан решений и действий властей всех уровней. Принятый Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» стал первым шагом к созданию основы для подобного мониторинга.

2. **Общественная экспертиза** – использовании институтами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля, на предмет их соответствия общественным интересам.

3. **Общественные слушания (обсуждение)** заключаются в реализации прав граждан на участие в процессе принятия решений органами государственной власти, органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного, с обязательным участием уполномоченных лиц органов власти и органов местного самоуправления, представителей граждан, интересы которых непосредственно затрагиваются соответствующим решением, обсуждения проектов указанных решений, а также действующих нормативных правовых актов по вопросу их соответствия общественным интересам.

4. **Общественная проверка (расследование)** представляет собой совокупность действий субъектов общественного контроля по сбору информации, установлению фактов и обстоятельств, касающихся деятельности объектов общественного контроля, в целях определения ее соответствия общественным интересам. Заключительное направление общественного антикоррупционного контроля состоит в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу.

В Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» тема противодействия коррупции не звучит, тем не менее, данный закон регламентирует правовые основания вмешательства парламента в обстоятельства, имеющие коррупционные признаки.

Согласно Закону, парламентскому расследованию подлежат:

1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Срок парламентского расследования не может превышать один год со дня создания комиссии. Основаниями для возбуждения парламентского расследования являются события, ставшие известными членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласно нормам Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты Российской Федерации, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы (инициатор запроса) вправе направить запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования Рос-

сийской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц.

Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок.

Совет Федерации, Государственная Дума вправе пригласить Председателя Правительства Российской Федерации, членов Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, руководителей иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также председателя Пенсионного фонда Российской Федерации, председателя Фонда социального страхования Российской Федерации, председателя Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Должностные лица аппарата соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации обеспечивают в установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации порядке члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы документами, принятыми палатами Федерального Собрания Российской Федерации, печатными изданиями палат Федерального Собрания Российской Федерации, другими документами, информационными и справочными материалами, в том числе официально распространяемыми Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, иными государственными органами.

Вмешательство члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность не допускается.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Россий-

ской Федерации» основанием для возбуждения парламентского расследования является также предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о создании парламентской комиссии по расследованию фактов, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 4 этого Федерального закона.

Комиссия при осуществлении своей деятельности имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке от Правительства РФ, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, учреждений и организаций копии документов, относящихся к предмету парламентского расследования, а также информацию, необходимую для проведения парламентского расследования;

2) приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам должностных лиц;

3) приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам граждан, обладающих специальными знаниями либо информацией, которая может способствовать парламентскому расследованию;

4) опрашивать приглашенных лиц, за исключением случая, предусмотренного частью 4 настоящей статьи, и заносить их объяснения в соответствующий протокол.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты Федерального Собрания РФ. В итоговом докладе должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам. В итоговом докладе могут содержаться предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об Общественной палате Российской Федерации» устанавливает эффективные меры противодействия коррупции.

Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;

2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

3) проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) осуществления в соответствии с Федеральным законом общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, и общественным объединениям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

7) привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций;

8) осуществления международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами, определенными настоящей статьей, и участия в работе международных организаций, а также в работе международных конференций, совещаний и других мероприятиях.

Общественная палата может привлекать к своей работе общественные объединения и иные объединения граждан Российской Федерации, представители которых не вошли в ее состав. Решение об участии в работе Общественной палаты общественных объединений и иных объединений граждан

Российской Федерации, представители которых не вошли в ее состав, принимается советом Общественной палаты.

РАЗДЕЛ III. ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

ГЛАВА 1. КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

§ 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ.

Одной из стратегических угроз национальной безопасности Российской Федерации, серьезным препятствием для эффективного развития экономической, политической и социальных систем российского общества, построения правового государства и демократического гражданского общества, является коррупция. Ее фактическим и юридическим проявлением выступают коррупционные правонарушения, которые причиняют не только колоссальный экономический вред, а также наносят ущерб деятельности органов государственной власти и репутации государственной службы в Российской Федерации.

Поэтому нельзя не отметить комплекс принимаемых государством мер, направленных на противодействие коррупции в сфере государственной и муниципальной службы, экономики, образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, оборонно-промышленного комплекса и т. д.

С учетом вышесказанного, можно сделать вывод, что понятие «коррупционное правонарушение» занимает важное место при раскрытии государственно-правовой категории «коррупция», а также тесно связанных с ней явлений и процессов.

Вместе с тем, существует необходимость определиться непосредственно с понятием «коррупционное правонарушение», его сущностью и значением.

Следует отметить, что принятый 25 декабря 2008 года Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (Далее – Закон «О противодействии коррупции»), не содержит законодательного определения понятия «коррупционное правонарушение». Вместо этого законодатель в п. 1 статьи 1 указанного нормативного правового акта формулирует понятие «коррупция», понимая под ней:

«а) 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 не-

законное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»¹⁴³.

Кроме того, в статье 13 указанного закона закрепляется, что «1. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы»¹⁴⁴.

Таким образом, законодатель не посчитал возможным ввести в Закон «О противодействии коррупции» юридический термин «коррупционное правонарушение» и раскрыть его содержание, что негативно влияет на правоприменительную деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции.

Указанное бездействие законодателя выглядит, по меньшей мере, странным, т.к. принятый 3 апреля 1999 года в г. Санкт-Петербурге «Модельный закон о борьбе с коррупцией» в части 1 статьи 2 раскрывал данное понятие, определяя, что «коррупция (коррупционные правонарушения) - не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ»¹⁴⁵.

Также в части 2 статьи 2 данного Модельного закона указывалось, что коррупционные правонарушения, относящиеся к уголовно наказуемым деяниям - получение и дача взятки, другие коррупционные правонарушения, связанные с противоправным получением благ и преимуществ либо создающие условия для коррупции, ответственность за которые установлена уголовным кодексом государства¹⁴⁶.

Спустя некоторое время, 15 ноября 2003 года на 22-ом пленарном заседании межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ, проходившем в г. Санкт-Петербург, был принят модельный закон «Основы законо-

¹⁴³ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁴⁴ Там же.

¹⁴⁵ Модельный закон о борьбе с коррупцией : принят в г. Санкт-Петербурге 03 апр. 1999 г. постановлением 13-4 на 13-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21. С. 70–84.

¹⁴⁶ Там же.

дательства об антикоррупционной политике», который в ч. 1 ст. 8 указывал, что «к коррупционным правонарушениям относятся обладающие признаками коррупции гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные правонарушения, а также преступления»¹⁴⁷.

Наконец, в «Национальном плане противодействия коррупции», который был утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 года «коррупционное правонарушение» рассматривалось в качестве «отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность»¹⁴⁸.

Следует также отметить, Указанием Генерального прокурора Российской Федерации № 52-11, МВД России № 2 от 15.02.2012 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» был определен «перечень преступлений коррупционной направленности»¹⁴⁹ (В настоящее время данный Перечень № 23 определен Указанием Генерального прокурора Российской Федерации № 797/11, МВД России № 2 от 13.12.2016» О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»¹⁵⁰), т.е. на ведомственном уровне был принят термин «преступление коррупционной направленности».

С точки зрения проф. Е.И. Спектор: «понятие «коррупционное правонарушение» следует определять как противоправное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность»¹⁵¹.

По мнению, проф. Н.Г. Калугиной: «Коррупционным правонарушением признается виновно совершенное общественно опасное незаконное использование лицом своего публичного статуса или незаконное предоставление выгод имущественного или неимущественного характера, или незаконное предоставление выгод лицу, обладающему публичным статусом, для себя, близких родственников, деловых партнеров»¹⁵².

В свою очередь проф. В.В. Григорьев в Комментариях к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» указывает, что «... под коррупционными правонарушениями, как представляет-

¹⁴⁷ См.: Там же. С. 225–260.

¹⁴⁸ Национальный план противодействия коррупции : утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Рос. газ. 2008. № 164. 5 авг.

¹⁴⁹ Указание Генерального прокурора Российской Федерации № 52-11, МВД России № 2 от 15 янв. 2012 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵⁰ Указание Генерального прокурора Российской Федерации № 797/11, МВД России № 2 от 13 дек. 2016 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵¹ Спектор Е. И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 40–46.

¹⁵² См.: Калугина Н. Г. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 57.

ся, следует понимать прежде всего нарушения ограничений, запретов и обязанностей, установленных комментируемым Законом¹⁵³.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод: *коррупционное правонарушение – это противоправное, общественно вредное виновное деяние совершенное дееспособным лицом с использованием своего публичного статуса, а также связанных с ним возможностей для неправомерного получения от физических и (или) юридических лиц материальных и (или) нематериальных благ, в том числе виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя либо третьих лиц, а равно предложения ему таких благ, которое влечет за собой предусмотренное законодательством Российской Федерации наступление юридической ответственности.*

С учетом рассмотренных дефиниций понятия «коррупционное правонарушение» можем выделить следующие основные его признаки.

Во-первых, *коррупционное правонарушение – это деяние*, то есть действие либо бездействие человека или группы людей. Деяние выражается в фактических действиях (бездействиях) воздействующих на интересы других людей, государственных и негосударственных органов власти, предприятий, учреждений и др. К деяниям не относятся мысли и чувства правонарушителя.

Во-вторых, *коррупционное правонарушение предполагает виновность правонарушителя*, то есть особое психическое отношение человека к совершаемому им деянию в форме умысла либо неосторожности. Умышленная формы вины обычно предполагает, что лицо осознавало противоправный характер своих действий (бездействий), предвидело наступление вредных последствий и желало (либо не желало, относилось безразлично) их наступления. Неосторожную форму вины отличает то, что правонарушитель не осознает противоправность совершаемого деяния и не предвидит (не желает) наступления вредных последствий, но в силу тех или иных факторов он должен был осознавать и предвидеть неправомерность своих действия, наступление или угрозу наступления вреда; либо мог предотвратить наступление противоправного результата.

В-третьих, *противоправность коррупционных действий или бездействий правонарушителя*, то есть деяние должно нарушать конкретную правовую норму, предусмотренную российским законодательством, и охраняемую государством (например, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.).

Противоправность обычно не охватывает нарушение корпоративных норм (за исключением положений о государственной или муниципальной

¹⁵³ См.: Григорьев В. В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М. : Деловой двор, 2009.

службах) или норм морали, обычаев, религии, если они непосредственно не закреплены правовыми нормами.

В-четвертых, *общественная вредность коррупционного правонарушения*, которая проявляется в нанесении либо угрозе нанесения вреда правам и интересам общества, а также государства и личности, которые также являются составными частями общества. Вред, или негативные последствия причиненные правонарушителем, могут носить разнообразный характер. Чаще всего, это имущественный вред, т. к. коррупционные правонарушения носят корыстный характер, но не исключается и причинение морального вреда (например, нанесение вреда чести, достоинству, репутации должностного лица, предпринимателя или интересам государственной службы), возможно наступление и физического вреда (например, в случае незаконного содержания лица под стражей с целью вымогательства взятки).

В-пятых, *коррупционное правонарушение* – это деяние совершенное *дееспособным (деликтоспособным) лицом*, т. е. лицом способным нести юридическую ответственность за свои противоправные действия (бездействия) и причиненный вред. В юридической науке длительное время существует дискуссия, связанная с понятием «деликтоспособность» и ее соотношением с понятиями правосубъектность, а также дееспособность субъекта правоотношения. В частности ряд авторов выделяет в качестве признака правонарушения дееспособность лица, отрицая самостоятельность существования понятия деликтоспособность (например, Т. Н. Радько, А. С. Шабуров и др.). В свою очередь другие ученые считают, что правильнее вести речь именно о деликтоспособности, т. к. в правосубъектности понятия дееспособность и деликтоспособность лица разграничиваются между собой (по сущности, назначению, по природе и т. д.). Этой позиции придерживаются В. В. Оксамытный, И. В. Гойман-Калинский, Г. И. Иванец, В. И. Червонюк, В. В. Лазарев, С. В. Липень, А. В. Поляков и др., которые выделяют деликтоспособность физических или юридических лиц (органов власти, предприятий, учреждений).

В-шестых, *совершение коррупционного правонарушения осуществляется в интересах как физических лиц* (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, предпринимателей, должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих и т. д.), *так и юридических лиц* (коммерческих и некоммерческих организаций; государственных органов, предприятий, учреждений; органов местного самоуправления и муниципальных предприятий (учреждений), органов контроля, органов военного управления и др.).

В-седьмых, *коррупционное правонарушение осуществляется в определенной форме* (виде), либо способом предусмотренным законом, например: *злоупотребления служебным положением, дачи взятки, получения взятки, злоупотребления полномочиями, коммерческого подкупа либо иного незаконного использования физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства.*

В-восьмых, предметом коррупционного правонарушения выступают материальные и (или) нематериальные благ, в виде денег, ценностей, иного имущества, выполнения работ, предоставления услуг имущественного(неимущественного) характера, в том числе в виде обещания преимущества, покровительства для себя либо третьих лиц, а равно предложения таких благ в целях получения выгоды как для себя, так и для третьих лиц.

В-девятых, совершение коррупционного правонарушения предполагает привлечение виновного лица к уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственность. В данном случае речь идет об обязанности правонарушителя за совершенное им деяние претерпевать неблагоприятные последствия личного, имущественного, организационного и иного характера (например, выговор, объявление о неполном служебном соответствии занимаемой должности, увольнение, дисквалификация, лишение свободы, штраф, лишение званий и чинов, запрет заниматься определенным видом деятельности и т. д.). Вместе с тем, закон предусматривает возможность и освобождения правонарушителя от юридической ответственности (например, беременных женщин; лиц, страдающих заболеваниями, не исключающими их вменяемости и др.), оставляя на усмотрение суда вопрос о назначении им наказания, освобождении от наказания или применения других мер государственного принуждения (воспитательные, принудительного медицинского характера и др.).

В заключение, следует согласиться с профессором Е.И. Спектор, что в действующем законодательстве и в отечественной юридической науке отсутствует единый и стройный подход к определению понятия «коррупция» и его квалифицирующих признаков. Кроме того, одновременное применение законодателем таких понятий, как «коррупционное преступление», «коррупционное правонарушение», «коррупционный проступок», «правонарушение, создающее условие для коррупции», «преступления коррупционной направленности», позволяет правоприменителю расширительно толковать действительный смысл и содержание данных понятий, что является незаконным и недопустимым в части применения принципа аналогии в «наказательном» праве. Отсутствие единого категориально-понятийного аппарата не только влечет невозможность установления четких его пределов правового регулирования, в результате чего все усилия по противодействию коррупции в большей степени приобретают «лоскутный», а не системный характер, но и нарушает принцип согласованности с системой действующего правового регулирования и с принципом формальной определенности закона¹⁵⁴.

Нельзя не отметить и справедливость позиции проф. С.Н. Шевердяева указывающего, что сведение понятия коррупции к конкретным составам правонарушений отражает привычный формально-юридический подход, основанный в данном случае на использовании традиционных, хорошо знакомых нормативных штампов. Помимо прочего, это позволяет держать антикорруп-

¹⁵⁴Спектор Е. И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 40–46.

ционную работу под полным контролем, возможно, активизируя или имитируя ее при необходимости, но ни при каких обстоятельствах, не допуская непредсказуемого развития сюжета, которому могло бы способствовать новое, более широкое концептуальное понимание коррупции¹⁵⁵.

§ 2. СОСТАВ КОРРУПЦИОННОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Для отражения и выявления всех признаков коррупционного правонарушения, а также правильной юридической квалификации действия (бездействия) правонарушителя, используется юридическая конструкция – *состав правонарушения*, которая отражает объективные и субъективные признаки правонарушения, является основанием для привлечения виновного лица к юридической ответственности.

Состав коррупционного правонарушения включает в себя четыре обязательных элемента (признака) правонарушения: *субъект, субъективную сторону, объект, объективную сторону правонарушения*.

Объектом коррупционного правонарушения обычно выступают общественные отношения, которым правонарушением причиняется вред или угроза нанесения вреда.

Выделяют обычно *общий объект правонарушения*, которым выступают все общественные отношения, охраняемые законом, *родовой объект правонарушения*, т. е. совокупность однородных общественных отношений на которые посягает правонарушитель (например, государственная власть, военная служба), а также *непосредственный объект* (например, собственность человека, его достоинство). Таким образом, правонарушение посягает одновременно на общий, родовой и непосредственный объект. В уголовном праве выделяют и *видовой объект*, под которым понимается группа однородных отношений, которым причиняется вред (например, общественные отношения в сфере собственности, экономической деятельности и др.).

Факультативными признаками объекта могут являться предмет правонарушения и потерпевший, т. е. лицо которому причиняется физический, имущественный или моральный вред (например, ч. 3 ст. 159 УК РФ – Мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере).

Объективная сторона коррупционного правонарушения характеризует правонарушение с точки зрения наличия следующих обязательных признаков: а) противоправности деяния в виде действия (бездействия); б) наступления общественно опасных последствий; в) причинно-следственной связи между совершенным деянием и наступившими последствиями.

Факультативными признаками объективной стороны могут являться место, время, условия и обстоятельства совершения правонарушения, а также способ и средства его совершения (например, с использованием своего слу-

¹⁵⁵Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : коллективная монография / С. А. Авакьян и др. ; отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. 512 с.

жебного положения, организованной группой и т. д.). Факультативные признаки становятся обязательными и учитываются при квалификации правонарушения, а также назначении наказания, в случае их прямого закрепления в диспозиции правовой нормы (например, ч. ч. 3,4 ст. 160 УК РФ «Присвоение или растрата» – 3. Те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере 4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере).

Таким образом, наличие только всех четырех элементов юридического состава коррупционного правонарушения, дает основание считать данное деяние правонарушением коррупционной направленности и, следовательно, привлечь виновное лицо к юридической ответственности.

Субъект коррупционного правонарушения – это лицо, совершающее правонарушение. Им может быть деликтоспособное физическое или юридическое лицо. В законодательстве устанавливается возраст деликтоспособности физических лиц. Например, в уголовном законодательстве Российской Федерации уголовная ответственность предусмотрена для должностных лиц или физических лиц, достигших 16 лет; административная – физических лиц с 16 лет, должностных лиц и юридических лиц; Физические лица выступают субъектами во всех видах коррупционных правонарушений. Юридические лица выступают субъектами гражданско-правовых и некоторых административных правонарушений. Деликтоспособность юридического лица в РФ закреплена в ч. 1 ст. 48 ГК РФ и наступает с момента его государственной регистрации, а также внесения юридического лица в единый государственный реестр юридических лиц. В роли специальных субъектов могут выступать должностные лица, государственные гражданские служащие, муниципальные служащие, военнослужащие и иные категории лиц, указанные в диспозиции статьи правовой нормы. В ст. 13 ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве субъектов коррупционных правонарушений называются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а также лица, занимающие в соответствии с законодательством Российской Федерации определенные должности государственной и муниципальной службы.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Субъектами коррупционных гражданско-правовых деликтов в соответствии с ГК РФ и российским законодательством могут быть признаны физические и юридические лица.

Субъектами дисциплинарных коррупционных правонарушений в соответствии с действующим законодательством РФ могут быть государственные и муниципальные служащие и лица, занимающие государственные должности РФ, субъектов РФ и муниципальные должности, не являющиеся государственными или муниципальными служащими.

Субъектами административных коррупционных правонарушений в соответствии с КоАП РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ,

устанавливающими административную ответственность, могут быть юридические лица, а также должностные лица.

Субъектами коррупционных преступлений в соответствии с уголовным законодательством РФ могут быть признаны:

- должностные лица, так как это определено в примечании 1 к ст. 285 УК РФ, в случаях совершения ими любого из соответствующих преступлений с использованием своих полномочий;

- государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц, в случае совершения ими любого из соответствующих преступлений с использованием своих полномочий;

- лица, выполняющие управленческие функции в государственных и муниципальных предприятиях или некоммерческих организациях (в том числе зарубежных и международных), не являющихся государственными органами, органами местного самоуправления, государственными или муниципальными учреждениями, в случаях совершения ими любого из соответствующих преступлений с использованием своих полномочий;

- иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в государстве, обладающие публичным статусом в зарубежных и международных организациях, в случае совершения ими любого из соответствующих преступлений с использованием своих полномочий, если такое преступление, направлено против интересов государства, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, и если такие лица не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к ответственности на территории Российской Федерации.

- Иными субъектами коррупционных правонарушений (соучастниками), в том числе организаторами, пособниками или подстрекателями коррупционных преступлений в соответствии с уголовным законодательством по решению суда могут быть признаны любые граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Субъективная сторона коррупционного правонарушения – это психическое отношение лица к своему противоправному поведению в виде действия (бездействия) и наступившим (либо угрозе наступления) последствиям. Основным элементом субъективной стороны является вина. Различают две основные формы вины – *умысел* и *неосторожность*. Умысел бывает прямой и косвенный, а неосторожность выражается в виде легкомыслия или небрежности. Данная концепция заимствована из науки уголовного права. В определении формы вины лежит три критерия: осознание субъектом противоправности своего поведения; предвидением вредных (опасных) последствий своего поведения; отношением к этим последствиям.

При *прямом умысле* лицо осознает противоправность и общественную опасность своих действий (бездействий), предвидит наступление и неизбежность наступления вредных последствий и желает их наступления.

Если же лицо осознает противоправность и общественную опасность своих действий (бездействий), предвидит наступление вредных последствий, не желает, но сознательно допускает их наступление, либо относится к ним безразлично, то имеет место вина в форме *косвенного умысла*. Правонарушение считается совершенным по *легкомыслию*, если лицо сознавало противоправность и общественную опасность своих действий (бездействий), предвидело возможность наступления вредных последствий, но легкомысленно надеялось их предотвратить.

Правонарушение признается совершенным по *небрежности*, если лицо не предвидело возможности наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействий), хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло предвидеть эти последствия.

В гражданско-правовых и административных правонарушениях вина также существует в форме умысла и неосторожности, но не подлежит уже такой подробной детализации как в уголовных преступлениях.

Давая характеристику форме вины коррупционных преступлений можно сделать вывод, что коррупционные правонарушения в целом характеризуются именно умышленной формой вины.

Кроме того, в субъективной стороне правонарушения могут выделяться такие факультативные признаки как мотив и цель. Мотив – это внутреннее побуждение лица, толкнувшие его на совершение правонарушения (например, корыстные побуждения) и цель – это тот мысленный результат, к которому стремится правонарушитель, совершая свои противоправные действия (например, обогащение, скрыть другое преступление и т. д.). Мотивы и цели учитываются при привлечении к юридической ответственности, если они прямо указаны в диспозиции правовой нормы изложенной в статье закона.

§3. Виды коррупционных правонарушений

В соответствии со ст. 13 ФЗ «О противодействии коррупции» все коррупционные правонарушения мы можем разделить на дисциплинарные проступки, административные проступки, гражданско-правовые деликты и уголовные преступления.

К *дисциплинарным коррупционным проступкам* традиционно относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями служебные нарушения, за которые установлена дисциплинарная ответственность.

Например, проф. В. Г. Гриб и Л. Е. Окс считают, что «коррупционный проступок дисциплинарный – это обладающий признаками коррупции и не являющийся преступлением или административным правонарушением про-

ступок, за совершение которого законодательством Российской Федерации предусмотрена дисциплинарная ответственность»¹⁵⁶.

По мнению проф. Е.Р. Россинской: «коррупционный проступок - установленное проведенной служебной проверкой, обладающее признаками коррупции служебное нарушение, не являющееся преступлением или административным правонарушением, за которое действующим законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность»¹⁵⁷.

С позиции Каменской Е.В. дисциплинарные коррупционные проступки обычно проявляются в таком использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за совершение которого предусмотрено дисциплинарное взыскание¹⁵⁸.

В свою очередь, В.В. Севальнев и А.М. Цирин указывают, что служебные действия (бездействие), нарушающие антикоррупционные стандарты и процедуры, за которые установлена дисциплинарная ответственность, регламентированная нормами об отдельных видах государственной службы, образуют дисциплинарные проступки.

При этом нарушения, связанные с несоблюдением служебных стандартов (запретов, правоограничений, обязанностей), по законодательству о государственной службе являются ситуациями конфликта интересов и не образуют составов административных правонарушений¹⁵⁹.

В действующем российском законодательстве определение понятия коррупционного дисциплинарного проступка дается в ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где под дисциплинарным проступком понимается *неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, за которое представитель нанимателя имеет право применить ... дисциплинарные взыскания.*

Также в части 1 статьи 28.2 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» под дисциплинарным проступком военнослужащих или граждан, призванных на военные сборы понимается *противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности.*

¹⁵⁶ См.: Гриб В. Г., Окс Л. Е. Противодействие коррупции : учеб. пособие. М. : Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 175.

¹⁵⁷ Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М. С. Азаров, и др. ; сост. Е. Р. Россинская. М. : Проспект, 2010. 96 с.

¹⁵⁸ Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза [Электронный ресурс] : научно-практическое пособие. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵⁹ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие / Т. С. Глазырин и др. ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2016. 224 с.

Из указанного определения вытекают следующие признаки дисциплинарного проступка:

1) в качестве дисциплинарного проступка могут выступать как действия, так и бездействие, которые определены в законе как неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на государственного гражданского служащего служебных обязанностей, а для должностного лица должностных обязанностей;

2) ответственность наступает исключительно за виновные действия, то есть вина в форме умысла либо неосторожности является обязательным признаком дисциплинарного проступка;

3) дисциплинарный проступок выражается в виде нарушений служебной дисциплины, включая этические нормы (например, «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21)), а также корпоративных и правовых норм, регламентирующих служебные (должностные) обязанности;

4) за совершение дисциплинарного проступка на государственного служащего может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде замечания, выговора, предупреждения о неполном должностном соответствии, увольнения.

По мнению проф. С.В. Максимов: «Дисциплинарные коррупционные проступки, обычно проявляющиеся в таком использовании служащим своего статуса для получения благ, за которые предусмотрено дисциплинарное взыскание... с трудом поддаются систематизации, поскольку в действительности достаточно произвольно определяются руководящими органами огромного числа государственных, муниципальных, коммерческих и иных организаций»¹⁶⁰.

Следует отметить, что действительно составы коррупционных преступлений и административных правонарушений прописаны законодателем в УК РФ и в КоАП РФ. В свою очередь, для дисциплинарных коррупционных проступков аналогичный кодифицированный правовой акт в настоящее время отсутствует, что создает определенные сложности при оценке и юридической квалификации дисциплинарных проступков.

Однако не совсем верным представляется утверждение, что дисциплинарные коррупционные проступки достаточно произвольно определяются руководящими органами различного рода организаций. В связи с принятием в конце 2008 г. пакета антикоррупционных законов и внесением соответствующих изменений и дополнений в различные законодательные акты, сформулированы вполне конкретные нормы, содержащие составы коррупционных дисциплинарных проступков¹⁶¹.

¹⁶⁰ Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2008. С. 15–16.

¹⁶¹ Корякин В. М. Дисциплинарный коррупционный проступок: проблемы квалификации // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 7. С. 24.

Таким образом, в отсутствие кодифицированного законодательного акта о дисциплинарных правонарушениях в Российской Федерации, перечень и составы дисциплинарных коррупционных проступков устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ, а также иными нормативными правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления, предусматривающих дисциплинарную ответственность всех категорий должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Анализ российского законодательства, учебной и научной литературы позволяет выделить следующие составы дисциплинарных коррупционных правонарушений:

1) несоблюдение квалификационных требований, предъявляемых законодательством к лицам, замещающим (претендующим на замещение) должности государственной и муниципальной службы (ст. 12 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 9 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

2) несоблюдение конкурсных процедур при поступлении на государственную (муниципальную) службу или при замещении другой должности государственной (муниципальной) службы (ст. 22 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; следует учитывать, что ст. 17 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ предусматривает, что при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс. Порядок его проведения устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. В связи с этим несоблюдение конкурсных процедур при замещении должности муниципальной службы возможно лишь при наличии норм в муниципальных правовых актах, предусматривающих такие процедуры);

3) непредставление (представление недостоверных, неполных, заведомо ложных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного (муниципального) служащего и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 8 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ; п. 9 ч. 1 ст. 15, ст. 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 8 ч. 1 ст. 12, ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

4) непредставление (представление недостоверных, неполных, заведомо ложных) государственным (муниципальным) служащим иных предусмотренных законодательством Российской Федерации сведений о себе и членах своей семьи (п. 9 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 8 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

5) непроведение проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего и членов его семьи, а также иных представляемых сведений (ч. 6 ст. 8 Федерального закона от 25.12.2008

№ 273-ФЗ; ч. 6 ст. 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; ч. 4 ст. 16 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

6) неуведомление государственным или муниципальным служащим представителя нанимателя (работодателя), органов прокуратуры или других государственных органов о случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ);

7) непринятие государственным или муниципальным служащим мер по предотвращению возникшего или могущего возникнуть конфликта интересов, а равно неуведомление представителя нанимателя (непосредственного начальника) о возникшем конфликте интересов либо о наличии личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов (ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ; п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

8) непринятие представителем нанимателя мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов (ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ; ч. 4 ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; ч. 3 ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

9) владение (приобретение) государственным или муниципальным служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), а равно непринятие мер к передаче принадлежащих ему указанных активов в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях предотвращения конфликта интересов (ч. 6 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ; п. 4 ч. 1 и ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; ч. 2.1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

10) замещение должности государственной (муниципальной) службы в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным (муниципальным) служащим, если это связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

11) несообщение работодателю при заключении трудового договора гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы в течение двух лет сведений о последнем месте службы (ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ; ст. 641 ТК РФ);

12) замещение бывшим государственным или муниципальным слу-

жащим, перечень должностей которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в его должностные (служебные) обязанности, без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов (ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ);

13) привлечение к трудовой деятельности 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» (ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ; ст. 19.29 КоАП);

14) несообщение в десятидневный срок работодателем при заключении трудового договора с гражданами, замещавшими должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы (ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ; ст. 64 ТК РФ).

15) незаконное участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией (п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 1 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

16) замещение должности гражданской (военной и правоохранительной) службы в случае избрания или назначения на государственную должность; избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза (пп. «а», «б», «в» п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ);

17) замещение должности муниципальной службы в случае избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы; избрания или назначения на муниципальную должность; избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, аппарате избирательной комиссии муниципального образования (пп. «а», «б», «в» п. 2 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

18) осуществление предпринимательской деятельности (п. 3 ч. 1

ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 3 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

19) выступление государственного служащего в качестве поверенного или представителя по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы (п. 5 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ);

20) 18.1) выступление муниципального служащего в качестве поверенного или представителя по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования (п. 4 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

21) получение государственным или муниципальным служащим в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки стоимостью свыше трех тысяч рублей, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), а равно передача подарков стоимостью свыше трех тысяч рублей, полученных в связи с официальными мероприятиями и признаваемых государственной или муниципальной собственностью, в орган, в котором государственный или муниципальный служащий состоит на службе (п. 3 ч. 1 ст. 575 ГК РФ; п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ, ст. 19.28 КоАП).

22) выезд в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц (п. 7 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

23) нецелевое использование средств материально-технического и иного обеспечения, государственного и муниципального имущества, а также передача их другим лицам (п. 8 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 7 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

24) разглашение или использование в целях, не связанных с государственной или муниципальной службой, сведений конфиденциального характера или служебной информации, ставших известными в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 8 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

25) принятие без письменного разрешения представителя нанимателя (главы муниципального образования) наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных и религиозных объединений, если в должностные обязанности служащего входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями (п. 11 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 10 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

26) использование преимущества должностного положения для предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а равно исполь-

зование должностных полномочий в интересах политических партий, других общественных и религиозных объединений и иных организаций (п. 12, 13 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 11, 12 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

27) незаконное создание (содействие созданию) в органах государственной власти и местного самоуправления структур политических партий, других общественных и религиозных объединений (п. 14 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 13 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

28) незаконное вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов и структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций (п. 16 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 15 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ);

29) занятие без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением установленных законом случаев (п. 17 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ; п. 16 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ).

К *гражданско-правовым коррупционным деликтам* относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, предусмотренных соответствующими статьями ГК РФ, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных соответствующими статьями того же кодекса.

Так, В. Г. Гриб и Л. Е. Окс считают, что «коррупционный деликт гражданско-правовой – это обладающее признаками коррупции нарушение правил дарения, а также нарушение порядка предоставления услуг, предусмотренных законодательством РФ»¹⁶².

Например, в п. 1 статьи 575 ГК РФ содержится запрет на дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей:

- работникам образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, и аналогичных организаций, в том числе организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан;

- лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей;

¹⁶² См.: Гриб В. Г., Окс Л. Е. Указ. соч. С. 175.

- в отношениях между коммерческими организациями.

Вместе с тем, запрет на дарение лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России, не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, которые получены лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащими, муниципальными служащими, служащими Банка России и стоимость которых превышает три тысячи рублей, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность¹⁶³.

Следует также отметить, что в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (Далее – ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»). Устанавливается контроль за расходами лиц, замещающих (занимающих):

- государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами;
- должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации (далее - Банк России);
- государственные должности субъектов Российской Федерации;
- муниципальные должности;
- должности федеральной государственной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

¹⁶³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федер. закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ : по состоянию на 30 нояб. 2011 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

- должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- должности в Банке России, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- должности в государственных корпорациях, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- должности в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- супруга (супруги) и несовершеннолетних детей лиц, замещающих (занимающих) вышеуказанные должности.

В случае если в ходе осуществления контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из вышеуказанных должностей, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за

расходами, в трехдневный срок после его завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации.

Процедура передачи в органы прокуратуры материалов о несоответствии расходов, лиц, замещающих (занимающих) государственные или муниципальные должности, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу определяется в ч. 3 ст. 16 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

На основании ст. 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении данных материалов, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) государственную или муниципальную должность, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

При обращении прокурора с исковым заявлением в суд, те, в свою очередь, руководствуясь подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ принимают решение об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

В российском законодательстве гражданско-правовая ответственность за несоответствием расходов законно полученным доходам выражена в обращении взыскания на имущество, источники приобретения которого документально не подтверждены либо вызывают обоснованные сомнения в их достоверности. Данная новелла антикоррупционного законодательства Российской Федерации является дальнейшим шагом приведения национального законодательства в соответствие с нормами международного права, в частности, имплементацией норм ст. 20 Конвенции ООН против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН), предусматривающую введение уголовной ответственности за умышленное незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Таким образом, *гражданско-правовой деликт, заключается в незаконном обогащении лица, замещающего (занимающего) государственные или муниципальные должности, выраженное в приобретении земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг,*

акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых данным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

Следует отметить, что контроль за расходами Президента Российской Федерации, членов Правительства Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судей, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также за расходами их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей осуществляется в порядке, определяемом федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими статус лиц, замещающих указанные должности, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Гражданско-правовой деликт, предусмотренный подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации (Далее – КС РФ).

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Верховного суда Республики Башкортостан о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Конституционным Судом Российской Федерации было установлено, что Стерлитамакский районный суд Республики Башкортостан, рассмотрел иски о взыскании в доход Российской Федерации с гражданки Е.В. Колесник, являющейся муниципальной служащей, и ее супруга - гражданина А.Ю. Колесника стоимости приобретенного в 2014 году и впоследствии проданного автомобиля в размере 2 800 000 рублей, согласился с доводами истца об отсутствии сведений о приобретении данного имущества на законные доходы и решением от 25 ноября 2015 года указанные иски удовлетворил. Как было установлено в судебном заседании, совокупный доход супругов за три года, предшествующих покупке автомобиля, составил 2 702 391 рубль; при этом Е.В. Колесник, представляя как муниципальная служащая сведения о доходах и расходах, сообщила о приобретении ее мужем автомобиля за счет их собственных средств и материальной помощи родителей в размере 100 000 рублей, но в дальнейшем, в ходе осуществления полномочиями органами контроля за расходами супругов, назвала другие источники денежных средств, достаточных для такой покупки. Доказательства, на которые ссылались ответчики в подтверждение приобретения автомобиля на законные доходы, суд отверг на том основании, что эти доходы не были отражены в первоначально представленной Е.В. Колесник справке (декларации), а сами доказательства, по мнению суда, составлены и представлены в

заседании с целью придания видимости законности приобретения транспортного средства.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Республики Башкортостан, на рассмотрении которой находится апелляционная жалоба, поданная ответчиками на решение суда первой инстанции, определением от 3 марта 2016 года приостановила производство и обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности подлежащих применению в данном деле положений подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Рассмотрев в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положения подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой, допуская обращение в порядке гражданского судопроизводства в доход Российской Федерации принадлежащих лицу, замещающему должность государственной (муниципальной) службы, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых таким лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы, а также денежных средств, полученных от продажи такого имущества, эти положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования:

предполагают необходимость учета при определении оснований применения данной меры государственного принуждения всего объема законных доходов, которые были получены указанными лицами и могли быть использованы для приобретения соответствующего имущества, в том числе законных доходов, не отраженных в представленных государственным (муниципальным) служащим сведениях о доходах, и позволяют указанным лицам представлять доказательства законности происхождения своих доходов;

не препятствуют суду принимать любые допустимые Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации доказательства, представленные как государственным (муниципальным) служащим, так и его супругой (супругом) и - с особенностями, установленными данным Кодексом, - несовершеннолетними детьми в подтверждение законного происхождения средств, позволивших приобрести соответствующее имущество, которые подлежат оценке судом по его внутреннему убеждению с учетом правовых

позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении;

не препятствуют суду при выявлении незначительного расхождения размера доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение соответствующего имущества с учетом фактических обстоятельств конкретного дела определить ту его часть, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана, и потому подлежит обращению в доход Российской Федерации (либо денежные средства, полученные от реализации такого имущества), а также определить порядок исполнения своего решения с учетом особенностей этого имущества.

2. Конституционно-правовой смысл положений подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике (Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан»).

Тем самым, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил конституционность и законный характер гражданско-правового деликта о незаконном обогащении лица, замещающего (занимающего) государственные или муниципальные должности, выраженного в приобретении земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых данным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

§ 4. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

По мнению, проф. В. Г. Гриба и Л. Е. Окс: «коррупционный проступок административный – это административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена Кодексом РФ об административных правонарушениях, совершенное с использованием служебного положения с целью получения незаконных преимуществ, например, мелкое хищение чужого имущества, совершенное путем присвоения или растраты государственным, муниципальным, иным публичным служащим или служащим коммерческой или иной организации»¹⁶⁴.

¹⁶⁴ См.: Гриб В. Г., Окс Л. Е. Указ. соч. С. 176.

В свою очередь, проф. С.К. Илий считает, что под административным правонарушением коррупционной направленности следует понимать действие (бездействие) физического или юридического лица, совершенное умышленно либо по неосторожности как с использованием своего служебного положения, так и с отступлением от своих прямых прав и обязанностей¹⁶⁵.

Административные правонарушения коррупционной направленности обладают меньшей степенью общественной опасности, чем преступления. Однако это несколько не снижает значимость деятельности по их предупреждению, выявлению и пресечению, привлечению виновных лиц к ответственности, так как именно такие правонарушения являются предпосылкой возникновения уголовно-наказуемых коррупционных деяний.

В числе прочего административные правонарушения могут совершаться путем использования служебного положения должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, служащим коммерческой организации вопреки установленному порядку управления (регулирования). При наличии корыстной заинтересованности и умысла на получение выгод материального характера такие правонарушения могут уже квалифицироваться как преступления. Именно поэтому точнее их называть правонарушениями коррупционной направленности, то есть направленными на создание причин и условия для собственно коррупции в виде взяточничества, злоупотребления должностными полномочиями из корыстной заинтересованности и др. Безнаказанность за совершение коррупционных административных правонарушений порождает коррупционную преступность¹⁶⁶.

Таким образом, можно сделать вывод, что административным коррупционным правонарушением является, обладающее признаками коррупции, действие (бездействие) физического или юридического лица, за которые Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность.

Коррупционное административное правонарушение обладает следующими признаками:

1. *Противоправность данных правонарушений характеризуется нарушениями норм, обеспечивающих законность порядка государственного управления, а также взаимосвязанных с ними прав и законных интересов граждан, общества, государства (избирательные права граждан, права и интересы в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг).*

2. *Данный вид правонарушения совершается специальными субъектами - физическими лицами с использованием должностного (служебного) положения или иного публичного статуса (должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, военнослужащие, сотру-*

¹⁶⁵Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 460–468.

¹⁶⁶Илий С. К. Указ. соч. С. 460–468.

ники правоохранительных органов, кандидаты на выборные должности; лица, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранные должностные лица, должностные лица публичной международной организации и т.д.), либо физическими и (или) юридическими лицами, осуществляющими подкуп вышеуказанных специальных субъектов.

3. Коррупционные административные правонарушения, совершенные физическими лицами, характеризуются умышленной формой вины.

4. Объективная сторона правонарушения характеризуется подкупом, т.е. незаконной передаче, предложении или обещании 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 противоправных действий (бездействий) в интересах физических и (или) юридических лиц.

5. Кроме подкупа, противоправные действия (бездействия) должностных лиц могут выражаться в незаконном привлечении к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг; нецелевом использовании бюджетных средств, незаконном использовании денежных средств; непредоставлении, неполном предоставлении либо несвоевременном предоставлении сведений о поступлении и расходовании денежных средств.

6. Наступление вредных последствий в форме имущественного, физического, морального вреда не является обязательным признаком для квалификации данного вида правонарушений, т.к. важен сам факт невыполнения или ненадлежащего выполнения должностным лицом; лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностному лицу либо должностным лицом публичной международной организации, представителем нанимателя (работодателем) своих обязанностей.

7. Рассматриваемый вид административного проступка, кроме наличия публичного статуса у субъекта правонарушения, всегда характеризуется корыстной направленностью (получением денег, ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, либо предоставления имущественных прав за совершение противоправных действий (бездействий)). При этом мотивы совершения коррупционного административного правонарушения не учитываются при его квалификации.

С учетом изложенных признаков, к административным коррупционным правонарушениям можно отнести следующие противоправные, виновные действия (бездействия), за которые предусмотрена административная ответственность в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях:

Статья 5.16 «Подкуп избирателей участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума

благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»;

Статья 5.18 «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»;

Статья 5.19 «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума»;

Статья 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»;

Статья 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»;

Статья 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»;

Статья 14.35 «Нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности»;

Статья 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов»;

Статья 15.21 «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг»;

Статья 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»;

Статья 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего».

§ 5. КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Однако наибольший вред законным правам и интересам личности, общества и государства, а также повышенную общественную опасность из коррупционных правонарушений представляют *коррупционные преступления*.

По мнению В. А. Григорьева и В. В. Дорошина: «Коррупционное преступление – это предусмотренное уголовным законом общественно опасное незаконное использование лицом своего публичного статуса или незаконное предоставление выгоды лицу, обладающему публичным статусом, совер-

шаемое с прямым умыслом и целью получения выгоды для себя или своих близких»¹⁶⁷.

В. Г. Гриб и Л. Е. Окс считают, что «коррупционное преступление – предусмотренное УК РФ общественно опасное деяние, непосредственно посягающее на авторитет и законные интересы публичной службы, выражающееся в незаконном получении государственным, муниципальным или иным публичным служащим, либо служащим коммерческой или иной организации (в том числе, международной) каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении последним таких преимуществ»¹⁶⁸.

На данный момент в Уголовном Кодексе Российской Федерации отсутствует определение «коррупционного преступления» и глава о коррупционных преступлениях, где были бы собраны все составы преступлений коррупционной направленности. Поэтому уголовно-правовые нормы о коррупционных преступлениях содержатся в разных главах УК РФ.

По мнению проф. Э. В. Талапиной: «В Российской Федерации принятие антикоррупционного пакета законов не привело к появлению в уголовном законодательстве отдельной группы составов преступления под наименованием «коррупционные», равно как и к уголовно-правовому определению коррупции. Структура Кодекса осталась прежней, и составы преступлений, связанных с коррупцией, распределены по всему тексту. Этот традиционный подход сохранился и во многих странах постсоветского пространства»¹⁶⁹.

Анализ уголовного законодательство стран ближнего зарубежья показывает, что только в УК Кыргызской Республики и Эстонской Республики присутствуют уголовно-правовые нормы о коррупционных преступлениях.

Так, в частности, ст. 303 Уголовного кодекса Кыргызской Республики называется «Коррупция», где под коррупцией понимаются «умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства»¹⁷⁰.

В свою очередь, диспозиция ст. 164.2 Уголовного кодекса Эстонской Республики содержит следующее определение: «Коррупционное деяние – это принятие необоснованных или противоправных решений в целях получения коррупционного дохода или с иной корыстной целью, либо совершение в этих целях необоснованных или противоправных действий, либо непринятие

¹⁶⁷ Григорьев В. А., Дорошин В. В. Коррупционное преступление: понятие, признаки, виды. М., 2002. С. 8.

¹⁶⁸ См.: Гриб В. Г., Окс Л. Е. Указ. соч. С. 176.

¹⁶⁹ См.: Талапина Э. В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М. : Волтерс Клувер, 2010. 192 с.

¹⁷⁰ См.: Уголовный кодекс Кыргызской Республики. СПб., 2002.

обоснованных правомерных решений, либо несовершенство обоснованных правомерных действий должностным лицом с использованием своего служебного положения»¹⁷¹.

Схожая ситуация присутствует также и в уголовном законодательстве стран дальнего зарубежья. В частности, ни Свод законодательства США, ни уголовные кодексы Франции, Германии, Италии, Испании и других стран Европейского Союза не содержат понятия «коррупционное преступление», разделов и глав о преступлениях коррупционной направленности.

Между тем, Генеральная прокуратура Российской Федерации в отличие от законодателя, для осуществления учета совершенных коррупционных преступлений, ведения соответствующей правовой статистики, определения состояния коррупционной преступности в России и динамики совершения преступлений данного вида, сформулировала перечень составов преступных деяний коррупционной направленности.

В частности, Указанием Генерального прокурора Российской Федерации № 797/11, МВД России № 2 от 13.12.2016 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» для органов прокуратуры, с целью формирования статистической отчетности о результатах деятельности, был установлен «Перечень преступлений коррупционной направленности» (перечень №23).

Согласно данному перечню:

1. К преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния, имеющие все перечисленные ниже признаки:

наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к ст. 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции

¹⁷¹ См.: Уголовный кодекс Эстонской Республики. СПб., 2001.

в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

2. Преступления, относящиеся к перечню без каких-либо условий:

ст. 141.1 УК РФ: Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;

ст. 184 УК РФ: Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов;

ст. 204 УК РФ: Коммерческий подкуп;

ст. 204.1 УК РФ: Посредничество в коммерческом подкупе;

ст. 204.2 УК РФ: Мелкий коммерческий подкуп;

п. «а» ч. 2 ст. 226.1 УК РФ: Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов (2. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное: а) должностным лицом с использованием своего служебного положения);

п. «б» ч. 2 ст. 229.1 УК РФ: Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ (2. То же деяние, совершенное: б) должностным лицом с использованием своего служебного положения);

ст. 289 УК РФ: Незаконное участие в предпринимательской деятельности;

ст. 290 УК РФ: Получение взятки;

ст. 291 УК РФ: Дача взятки;

ст. 291.1 УК РФ: Посредничество во взяточничестве;

ст. 291.2 УК РФ: Мелкое взяточничество.

3. Преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий:

3.1. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности:

ст. 174 УК РФ: Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем;

ст. 174.1 УК РФ: Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления;

ст. 175 УК РФ: Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем;

ч. 3 ст. 210 УК РФ: Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней) (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения);

3.2. Преступления, относящиеся к перечню в соответствии с международными актами при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности:

ст. 294 УК РФ: Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования;

ст. 295 УК РФ: Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование;

ст. 296 УК РФ: Угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования;

ст. 302 УК РФ: Принуждение к даче показаний;

ст. 307 УК РФ: Заведомо ложные показания, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод;

ст. 309 УК РФ: Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу.

3.3. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления с корыстным мотивом:

п. п. «а», «б» ч. 2 ст. 141 УК РФ: Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (2. а) соединенные с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения; б) совершенные лицом с использованием своего служебного положения);

ч. 2 ст. 142 УК РФ: Фальсификация избирательных документов, документов референдума (2. Подделка подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, инициативы проведения референдума или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства);

ст. 170 УК РФ: Регистрация незаконных сделок с землей;

ст. 201 УК РФ: Злоупотребление полномочиями;

ст. 202 УК РФ: Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами;

ч. 2 ст. 258.1 УК РФ: Незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации (Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные должностным лицом с использованием своего служебного положения);

ст. 285 УК РФ: Злоупотребление должностными полномочиями;

ст. 285.1 УК РФ: Нецелевое расходование бюджетных средств;

ст. 285.2 УК РФ: Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов;

•ст. 285.3 УК РФ: Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений;

•чч. 1 и 2 и п. «в» ч. 3 ст. 286 УК РФ: (1. Совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, 2. То же деяние, совершенное лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления; 3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены: в) с причинением тяжких последствий);

•ст. 292 УК РФ: Служебный подлог;

•ч ч. 2 и 4 ст. 303 УК РФ: Фальсификация доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности (2. Фальсификация доказательств по уголовному делу лицом, производящим дознание, следователем, прокурором или защитником; 4. Фальсификация результатов оперативно-разыскной деятельности лицом, уполномоченным на проведение оперативно-разыскных мероприятий, в целях уголовного преследования лица, заведомо непричастного к совершению преступления, либо в целях причинения вреда чести, достоинству и деловой репутации);

•ст. 305 УК РФ: Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта;

3.4. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации:

•п. «в» ч. 3 ст. 226 УК РФ: Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. в) лицом с использованием своего служебного положения;

•ч. 3 ст. 226.1 УК РФ: Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой);

•ч. 2 ст. 228.2 УК РФ: Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ(2. То же деяние, совершенное из корыстных побуждений либо повлекшее по неосторожности причинение вреда здоровью человека или иные тяжкие последствия);

•п. «в» ч. 2 ст. 229 УК РФ: Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (2. Те же деяния, совершенные: в) лицом с использованием своего служебного положения);

•ч ч. 3 и 4 ст. 229.1.УК РФ: Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ(3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные в отношении наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, в крупном размере;4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные: а) организованной группой; б) в отношении наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, в особо крупном размере; в) с применением насилия к лицу, осуществляющему таможенный или пограничный контроль).

3.5. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и с корыстным мотивом:

•ч. ч. 3,4 ст. 183 УК РФ: Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну. (3. Те же деяния, причинившие крупный ущерб или совершенные из корыстной заинтересованности. 4. Деяния, предусмотренные частями второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия);

•п. «б» ч. 4 ст. 228.1УК РФ: Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества. (4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные: б) лицом с использованием своего служебного положения);

•п. «б» ч. 2 ст. 228.4УК РФ: Незаконные производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ(2. Те же деяния, совершенные: б) лицом с использованием своего служебного положения);

•ч. 3 ст. 256УК РФ:Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов(3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо причинившие особо крупный ущерб);

•ч. 2 ст. 258УК РФ: Незаконная охота (2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой);

•ч. 3 ст. 258.1УК РФ: Незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой);

•п. «в» ч. 2 и ч. 3 ст. 260УК РФ: Незаконная рубка лесных насаждений (2. Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены: в) лицом с использованием своего служебного положения;3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой);

•чч. 1 и 3 ст. 303УК РФ: Фальсификация доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности (1. Фальсификация доказательств по гражданскому, административному делу лицом, участвующим в деле, или его

представителем, а равно фальсификация доказательств по делу об административном правонарушении участником производства по делу об административном правонарушении или его представителем, а равно фальсификация доказательств должностным лицом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, либо должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях; 3. Фальсификация доказательств по уголовному делу о тяжком или об особо тяжком преступлении, а равно фальсификация доказательств, повлекшая тяжкие последствия);

- ст. 322.1 УК РФ: Организация незаконной миграции;

- ст. 322.2 УК РФ: Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации

- ст. 322.3 УК РФ: Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации.

3.5.1. Преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и с корыстным мотивом:

- п. «б» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ: Незаконное производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконное сбыт или пересылка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества. (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные: б) в значительном размере) - (дата < 01.01.2013).

3.6. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметок о коррупционной направленности преступления, о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения:

- ч. 3, 4, 5, 6 и 7 ст. 159 УК РФ: 3. Мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере; 4. Мошенничество, совершенное организованной группой либо в особо крупном размере или повлекшее лишение права гражданина на жилое помещение; 5. Мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, если это деяние повлекло причинение значительного ущерба; 6. Деяние, преду-

смотренное частью пятой настоящей статьи, совершенное в крупном размере; 7. Деяние, предусмотренное частью пятой настоящей статьи, совершенное в особо крупном размере);

•ч ч. 3 и 4 ст. 159.1 УК РФ: Мошенничество в сфере кредитования (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере; 4. Деяния, предусмотренные частями первой или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере);

•ч ч. 3 и 4 ст. 159.2 УК РФ: Мошенничество при получении выплат (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере; 4. Деяния, предусмотренные частями первой или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере);

•ч ч. 3 и 4 ст. 159.3 УК РФ: Мошенничество с использованием платежных карт (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере; 4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере);

•ст. 159.4 УК РФ:

•ч ч. 3 и 4 ст. 159.5 УК РФ: Мошенничество в сфере страхования (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере; 4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере);

•ч ч. 3 и 4 ст. 159.6 УК РФ: Мошенничество в сфере компьютерной информации (3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере; 4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере);

•ч ч. 3 и 4 ст. 160 УК РФ: Присвоение или растрата (3. Те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере; 4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере);

•ч ч. 3 и 4 ст. 229 УК РФ: Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (3. Деяния, преду-

смотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены:

- а) организованной группой;
- б) в крупном размере;
- в) с применением насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия; 4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены в особо крупном размере).

3.7. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения и с корыстным мотивом:

ч. 5 ст. 228.1 УК РФ: Незаконное производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (5. Деяния, предусмотренные частями первой, второй, третьей или четвертой настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере);

4. Преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного представления такой выгоды:

- Ст. 159 УК РФ: Мошенничество;
- Ст. 159.1 УК РФ: Мошенничество в сфере кредитования
- Ст. 159.2 УК РФ: Мошенничество при получении выплат
- Ст. 159.3 УК РФ: Мошенничество с использованием платежных карт
- Ст. 159.4 УК РФ: (утратила силу)
- Ст. 159.5 УК РФ: Мошенничество в сфере страхования
- Ст. 159.6 УК РФ: Мошенничество в сфере компьютерной информации (за исключением случаев, указанных в п. 3.6)
- Ст. 169 УК РФ: Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности;
- Ст. 178 УК РФ: Недопущение, ограничение или устранение конкуренции;
- Ст. 179 УК РФ: Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения.

Как мы видим, Указанием Генерального прокурора Российской Федерации № 797/11, МВД России № 2 от 13.12.2016 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» в Перечне № 23 четко определены составы преступлений, которые какие уголовные преступления, носят коррупционный характер. Поэтому студентам в учебных целях можно ими пользоваться при выделении, квалификации коррупционных деяний и отграничения их от смежных составов преступлений.

К числу основных квалифицирующих признаков коррупционного деяния следует отнести использование специальным субъектом своего служебного положения и полномочий вопреки интересам своей службы, организации, реализацию им управленческих функций в том числе в коммерческой или иной организации, умышленную форму вины, корыстный мотив либо иную личную заинтересованность (выгоду неимущественного характера, обусловленную побуждениями получить взаимную услугу, карьеризм, семейственность и т.п. Субъектом коррупционного деяния может выступать и лицо, заинтересованное в осуществлении определенных действий (бездействия) специальным субъектом¹⁷².

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что коррупционными преступлениями (преступлениям коррупционной направленности) являются умышленные противоправные деяния, совершенные должностными лицами, лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующими от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, 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.

§ 6. Состояние коррупционной преступности в России

Картина коррупционной преступности в России не может быть полной без уголовной статистики и данных судебной-следственной практики.

Согласно докладу группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (GRECO), Россия в 2016 году полностью выполнила 10 его рекомендаций по борьбе с коррупцией из 21, а оставшиеся 11 выполнила частично. Кроме того, в этом году Россия стала участником соглашения Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) об автоматическом обмене финансовой информацией с налоговыми службами других стран, который должен начаться в 2018 году.

¹⁷²Спектор Е. И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 40–46.

Наблюдаются некоторые улучшения в сфере антикоррупционного законодательства, например, законодательно закреплено изъятие незаконно нажитой собственности, российским чиновникам запретили владеть иностранными финансовыми инструментами, ведение государственного реестра лиц, уволенных с государственных должностей и из правоохранительных органов за коррупционные нарушения. Введена ответственность юридических лиц (компаний, корпораций и т.д.) за то, что они не хранят или не обновляют данные о своих бенефициарах. Правительство своим постановлением от 28 июня 2016 года № 594 запретило федеральным чиновникам работать с организациями, сотрудниками которых являются их родственники. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда 31 октября 2016 года постановила, что чиновник может быть уволен за непредоставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своего супруга¹⁷³.

Вместе с тем, по данным международной организации Transparency International, осуществляющей мониторинг уровня коррупции в странах мира, Россия заняла 131-е из 176 мест в Индексе восприятия коррупции — 2016 (ИВК-2016), который каждый год составляет международная организация Transparency International. Россия получила 29 баллов из 100, оказавшись в одном ряду с Ираном, Казахстаном, Непалом и Украиной.

По сравнению с Индексом 2015 года положение России фактически не изменилось: она получила то же количество баллов, а снижение позиции в рейтинге (со 119-го до 131-го места) обусловлено тем, что в этом году в нем учитывается большее количество стран.

Первое место в ИВК-2016 разделили Дания и Новая Зеландия (по 90 баллов), второе заняла Финляндия (89 баллов), третье — Швеция (88 баллов). Аутсайдеры рейтинга — Северная Корея (12 баллов), Южный Судан (11 баллов) и Сомали (10 баллов). Состав лидеров и аутсайдеров по сравнению с 2015 годом почти не изменился¹⁷⁴.

По мнению генерального директора «Трансперенси Интернешнл – Россия» Антона Поминова, в 2016 году в России «ранее существовавшая тенденция к уточнению норм антикоррупционного законодательства дополнилась безудержной охотой на отдельных коррупционеров и приравненных к ним».

Среди наиболее важных внешних факторов, повлиявших на положение в ИВК-2016 России и других стран, — утечка документов компании Mossack Fonseca («Панамские документы»). В опубликованном архиве фигурировали офшоры людей из окружения высокопоставленных российских чиновников. Информация об этом широко освещалась в российских и иностранных СМИ и не могла не повлиять на ответы респондентов.

¹⁷³ Индекс восприятия коррупции-2016: положение России не изменилось [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/indeks-vospriyatiya-korruptsii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos.html> (15.09.2017).

¹⁷⁴ Там же.

Во второй половине 2016 года широкий общественный резонанс вызвали громкие дела против высокопоставленных чиновников. Например, министр экономического развития Алексей Улюкаев и генерал ФСО Геннадий Лопырев были задержаны в ноябре, а полковник-миллиардер Дмитрий Захарченко из МВД — в сентябре. Однако эти дела далеко не всегда воспринимались гражданами России в антикоррупционном контексте: как показал опрос ВЦИОМ, более половины россиян посчитало арест Улюкаева «показательной акцией или сведением счетов», а не реальной борьбой с коррупцией¹⁷⁵.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2016 году было зарегистрировано 32 924 преступлений коррупционной направленности, что на 1,4 % больше чем в 2015 году¹⁷⁶. В свою очередь, в январе – июне 2017 г. выявлено 18 383 (-13,9 %) преступления коррупционной направленности, удельный вес которых в общем числе зарегистрированных преступлений составил 1,8 %.

Число преступлений, предусмотренных статьей 290 УК РФ (получение взятки), в Российской Федерации снизилось на 59,9 % (с 5 027 до 2 015). Аналогичная тенденция снижения фактов получения взятки наблюдается в Магаданской (с 11 до 0; -100 %), Курской (со 117 до 4; -96,6 %) областях, Забайкальском крае (со 197 до 12; -93,9 %), Республике Башкортостан (со 187 до 37; -80,2 %), Республике Татарстан (со 183 до 46; -74,9 %), Краснодарском крае (со 189 до 59; -68,8 %), Ростовской (со 173 до 46; -73,4 %), Воронежской (со 147 до 21; -85,7 %) областях.

Вместе с тем в отдельных регионах число преступлений данного вида возросло, а именно в Республике Карелия (с 9 до 25), Калужской (с 18 до 35), Брянской (с 11 до 42) областях, Ханты-Мансийском автономном округе - Югра (с 23 до 43), Самарской области (с 50 до 62).

За истекший период число преступлений, предусмотренных статьей 291 УК РФ (дача взятки), на территории Российской Федерации снизилось на 67,7 % (с 4 176 до 1 347). При этом увеличение их количества произошло в Смоленской области (с 8 до 87), Ямало-Ненецком автономном округе (с 14 до 21), Республике Карелия (с 15 до 21)¹⁷⁷.

В результате расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности в 2016 году достигнуты следующие показатели¹⁷⁸:

¹⁷⁵Указ. соч.

¹⁷⁶Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России за январь-декабрь 2016 года [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Рос. Федерации : официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/> (15.09.2017).

¹⁷⁷Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России за январь-июнь 2017 года [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Рос. Федерации : официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/> (15.09.2017).

¹⁷⁸Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Рос. Федерации : официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (15.09.2017).

Наименование показателя	2015 год	2016 год	% (+;-)
Количество дел, направленных в суд	13 996	13 774	-1,6
Число обвиняемых по направленным в суд делам	15 221	15 207	-0,1
Ущерб по обвинительному заключению, на сумму (в тыс. руб.)	38 259 197	111 322 522	191,0
Возмещен ущерб (на сумму) до направления дела в суд: изъято и возвращено, а также добровольно погашено (как до возбуждения дела, так и в процессе предварительного расследования) (в тыс. руб.)	7 336 169	5 130 332	-30,1

В результате прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции¹⁷⁹ в 2016 году:

Наименование показателя	2015 год	2016 год	% (+;-)
Выявлено нарушений законов	386 073	325 647	-15,7
Принесено протестов	57 803	44 838	-22,4
Направлено исков, заявлений в суд	15 018	10 243	-31,8
Внесено представлений	79 096	67 729	-14,4
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	85 331	72 677	-14,8
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	5 203	4 939	-5,1
Возбуждено уголовных дел	4 020	3 792	-5,7

По официальным данным, Следственный комитет Российской Федерации в 2016 году расследовал 12 748 уголовных дел о коррупционных преступлениях, в т.ч. 5 100 дел по факту получения взяток (ст.290 УК РФ) и 5 076 уголовных дел о даче взяток (ст.291 УК РФ)¹⁸⁰.

Соответственно за 1-е полугодие 2017 года окончено расследованием 5 747 уголовных дел о коррупционных преступлениях, из них 1 494 дел по факту получения взяток (ст.290 УК РФ) и 1 122 уголовных дел о даче взяток (ст.291 УК РФ)¹⁸¹.

¹⁷⁹Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Рос. Федерации : официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (15.09.2017).

¹⁸⁰ Сведения о деятельности Следственного комитета Российской Федерации за январь - декабрь 2016 года [Электронный ресурс] // Следственный комитет Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://sledcom.ru/> (27.12.2017).

¹⁸¹ Сведения о деятельности Следственного комитета Российской Федерации за январь - июнь 2017 года [Электронный ресурс] // Следственный комитет Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://sledcom.ru/> (27.12.2017).

По словам Председателя СК РФ А. И. Бастрыкина: «В 2017 году в Следственный комитет поступило почти 23 тысячи сообщений о коррупционных преступлениях. Это примерно на 20 процентов меньше, чем за аналогичный период прошлого года. По итогам рассмотрения сообщений следователями было возбуждено 14,5 тысячи уголовных дел. Что также примерно на 25 процентов меньше, чем в прошлом году. Могу констатировать и то, что по итогам рассмотрения общего массива сообщений о коррупции процент решений о возбуждении уголовных дел увеличивается, а решений об отказе в возбуждении дел уменьшается. Это свидетельствует о повышении качества и результативности работы оперативных подразделений МВД России и ФСБ России в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности. И указывает на продолжающуюся тенденцию к оптимизации межведомственного взаимодействия следственных органов Следственного комитета с оперативными подразделениями этих ведомств.

Чаще других фигурантами уголовных дел о коррупции становятся представители правоохранительных органов, должностные лица муниципальных учреждений и предприятий, органов местного самоуправления, а также образования и здравоохранения, военнослужащие. Например, в числе обвиняемых 845 сотрудников органов внутренних дел, 571 должностное лицо государственных, муниципальных учреждений и предприятий, 529 должностных лиц органов местного самоуправления, 490 военнослужащих, 277 работников образования и науки, 221 работник здравоохранения.

Помимо этого более 400 обвиняемых - это лица, в отношении которых применялся особый порядок уголовного судопроизводства: прокуроры, судьи, следователи, адвокаты и другие. Всего же перед судом предстало более 7 тысяч фигурантов уголовных дел»¹⁸².

Одними из наиболее распространенных коррупционных преступлений в Российской Федерации являются получение взятки и дача взятки.

Данные составы преступлений, предусмотрены Уголовным кодексом Российской Федерации (Далее – УК РФ).

В частности, в части 1 статьи 290 УК РФ (Получение взятки) определяется, что «Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав (в том числе, когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должност-

¹⁸²Интервью Председателя Следственного комитета «Российской газете» [Электронный документ] // Следственный комитет Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://sledcom.ru/press/interview/item/1185675/> (25.12.2017).

ного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе -

наказывается штрафом в размере до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, или в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере от десятикратной до двадцатикратной суммы взятки или без такового».

По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2016 году по ст. 290 УК РФ были вынесены обвинительные приговоры 3337 лицам (основная и дополнительная квалификация). При этом всего осуждено (по основной квалификации обвинения по приговору) по ст. 290 УК РФ в 2016 году 1334 лиц (в 2015 – 1702 лиц), из которых только 387 преступников были приговорены к наказанию в виде лишения свободы на определенный срок (средние сроки наказания составили от 3 до 8 лет лишения свободы). В тоже время, большая часть взяточполучателей была приговорена к наказаниям, не связанным с лишением свободы: штраф (основное наказание) – 681, условное осуждение к лишению свободы – 247 и др.¹⁸³

Так, например, судами Хабаровского края в 2014 году по вышеуказанной категории дел было осуждено 137 лиц (учёт судимости по наиболее тяжкому преступлению из объёма обвинения лица), из которых: 16 лиц – по ст.290 УК РФ за получение взятки, 55 лиц – по ст.291 УК РФ за дачу взятки (в том числе за покушение на дачу взятки), 8 лиц – по ст.291.1 УК РФ за посредничество во взяточничестве (в том числе за покушение на посредничество во взяточничестве), 20 лиц – по ст.159 ч.3, 4 УК РФ за мошенничество с использованием своего служебного положения (в том числе за покушение на мошенничество и за приготовление к мошенничеству), 6 лиц – по ст.159.1 ч.3 УК РФ за мошенничество в сфере кредитования с использованием своего служебного положения, 1 лицо – по ст.159.2 ч.3 УК РФ за мошенничество при получении выплат с использованием своего служебного положения, 10 лиц – по ст.160 ч.3, 4 УК РФ за присвоение (растрату) чужого имущества с использованием своего служебного положения (в том числе за покушение на присвоение (растрату) и за пособничество в покушении на присвоение (растрату)), 4 лица – по ст.201 УК РФ за злоупотребление полномочиями (в том числе за пособничество в злоупотреблении полномочиями), 2 лица – по

¹⁸³ Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности за 2016 год [Электронный ресурс] // Судебный департамент при Верховном Суде : официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150&item=3831> (25.10.2017).

ст.204 УК РФ за коммерческий подкуп, 11 лиц – по ст.292 УК РФ за служебный подлог, 4 лица – по ст.286 ч.1 УК РФ за превышение должностных полномочий¹⁸⁴.

За совершение преступлений коррупционной направленности были осуждены следующие лица: 30 лиц – работники федеральных органов государственной власти: (4 – судебные приставы, 19 – сотрудники органов внутренних дел, 1 – государственный инспектор МЧС, 1 – заместитель руководителя структурного подразделения Росрезерва, 1 – начальник отдела Министерства имущественных отношений края, 1 – начальник отдела структурного подразделения Росреестра, 1 – главный государственный таможенный инспектор, 1 – государственный инспектор структурного подразделения Ростехнадзора, 1 – заместитель начальника структурного подразделения Ространснадзора), 3 лица – должностные лица органов местного самоуправления: (1 – глава сельского поселения, 1 – глава городского поселения, 1 – заместитель начальника управления образования администрации г.Хабаровска), 7 лиц – работники федеральных, краевых и муниципальных коммерческих организаций: (1 – начальник отделения филиала Федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», 1 – начальник узла филиала федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в РФ», 1 – директор Дальневосточного филиала федерального государственного унитарного предприятия «Государственный проектно-изыскательский институт земельно-кадастровых съёмок», 1 – директор краевого государственного унитарного предприятия «Хабаровскводтранс», 2 – директора муниципальных унитарных предприятий («Горводоканал», «Специализированное автохозяйство по санитарной уборке города»), 1 – начальник участка муниципального унитарного предприятия «Горводоканал»), 23 лица – работники коммерческих организаций: (4 – генеральные директора обществ с ограниченной ответственностью, 1 – врио генерального директора открытого акционерного общества, 5 – директора обществ с ограниченной ответственностью, 1 – директор закрытого акционерного общества, 7 – менеджеры обществ с ограниченной ответственностью, 1 – прораб общества с ограниченной ответственностью, 2 – директора магазинов обществ с ограниченной ответственностью, 1 – председатель рыболовецкого колхоза, 1 – работник (врач) учреждения здравоохранения открытого акционерного общества), 14 лиц – работники некоммерческих организаций: (8 – работники федеральных государственных учреждений: 2 – должностные лица в системе образования (высшего), 2 – должностные лица в системе Федеральной службы исполнения наказаний, 2 – должностные лица войсковой части, 1 – должностное лицо структурного подразделения Министерства обороны РФ, 1 – должностное лицо структурного подразделения Управления пенсионного фонда России; 5

¹⁸⁴ Информация о результатах рассмотрения судами Хабаровского края в 2014 году уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности [Электронный ресурс] : обзор судебной практики. URL: <http://sudpract.ru/информация-о-результатах-рассмотрен> (27.12.2017).

– работники краевых государственных учреждений: 1 – работник структурного подразделения краевого государственного казённого учреждения, 3 – работники (врач, фельдшер, водитель) в системе здравоохранения, 1 – должностное лицо в системе образования (дополнительного); 1 – работник муниципального учреждения (работник (врач) в системе здравоохранения), 43 лица – граждане, предлагавшие взятку сотрудникам органов внутренних дел, 2 лица – граждане, предлагавшие взятку сотрудникам Федеральной службы безопасности РФ, 2 лица – граждане, предлагавшие взятку сотрудникам Федеральной миграционной службы РФ, 10 лиц – граждане (студенты), предлагавшие взятку должностным лицам образовательных учреждений (преподавателям), 3 лица – иные граждане¹⁸⁵.

Осуждённым назначено наказание (основное): 11 лицам – лишение свободы, 49 лицам – условное лишение свободы, 74 лицам – штраф, 1 лицу – исправительные работы, 1 лицу – обязательные работы.

Кроме того, 32 осуждённым из 137 назначены дополнительные наказания: 17 лицам (1 – осуждённому к лишению свободы, 7 – осуждённому к условному лишению свободы, 9 – осуждённому к штрафу) – лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на конкретный срок, 13 лицам (1 – осуждённому к лишению свободы, 12 – осуждённому к условному лишению свободы) – штраф, 2 лицам – (осуждённому к лишению свободы) – лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на конкретный срок и штраф¹⁸⁶.

Рассмотрение судебной практики в Иркутской области свидетельствует о том, что в Иркутской области, как и по всей России, самым распространенным преступлением в этой категории является взяточничество – за него осуждены 80 % лиц от общего количества осужденных за преступления коррупционной направленности.

Так, например, в 2012 году за преступления коррупционной направленности осуждено 50 лиц или 83 % от общего количества рассмотренных в данном периоде дел о коррупции. Наибольшее количество лиц осуждено по ст. 291 УК РФ – 33 лица, по ст. 290 УК РФ – осуждено 7 лиц; по ч. 3 ст. 159 УК РФ – 4 лица; по ч. 3 ст. 160 УК РФ – 3 лица; по ст. 204, 292 и п. «б» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ – по 1-му лицу. Одно лицо оправдано по ч. 4 ст. 290 УК РФ, в отношении 9 лиц уголовные дела прекращены за деятельным раскаянием, за истечением сроков давности уголовного преследования¹⁸⁷.

При изучении уголовных дел установлено, что, как и ранее, в большей степени, к уголовной ответственности привлекаются лица за покушение и

¹⁸⁵ Информация о результатах рассмотрения судами Хабаровского края в 2014 году уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности [Электронный ресурс] : обзор судебной практики. URL: <http://sudpract.ru/информация-о-результатах-рассмотрен> (27.12.2017).

¹⁸⁶ Там же.

¹⁸⁷ О судебной практике по вопросам привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности [Электронный ресурс]. URL: http://oblsud.irk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=479 (27.12.2017).

дачу взятки сотрудникам органов внутренних дел, занимающим невысокое должностное положение, за заведомо незаконные действия (бездействие) в небольших размерах¹⁸⁸.

Для примеров приведем судебную практику по коррупционным преступлениям сложившуюся в Иркутской области.

Например, 15.06.2017 Ангарским городским судом осужден Каверза П.Е. за дачу взятки инспектору дорожно-патрульной службы в сумме 11000 рублей за не составление протокола о привлечении к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, а именно осуществление предпринимательской деятельности, без специального разрешения (лицензии) на розничную продажу алкогольной продукции. Приговором суда Каверзе П.Е за совершение преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 291 УК РФ назначено наказание в виде 2 лет 6 месяцев лишения свободы условно с испытательным сроком 3 года¹⁸⁹.

Например, 17.01.2017 Баяндаевским районным судом Иркутской области осужден Татулян К. Г. за покушение на дачу взятки лично в размере, не превышающем десяти тысяч рублей, если при этом преступление не было доведено до конца по независящим от этого лица обстоятельствам, инспектору дорожно-патрульной службы в сумме 1000 рублей за не составление протокола о привлечении к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.21 КоАП РФ, - нарушение правил перевозки грузов. Приговором суда Татулян К. Г. за совершение преступления, предусмотренного ч.3 ст. 30, ч.1 ст. 291.2 УК РФ, назначено наказание в виде денежного штрафа в размере 5000 (пяти)тысяч рублей¹⁹⁰.

При рассмотрении уголовных дел о коррупционных преступлениях суды руководствуются рекомендациями, содержащимися в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе», от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», от 10.02.2009 № 1 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», от 8 декабря 2010 года «О некоторых вопросах практики рассмотрения судами дел о преступлениях коррупционной направленности», от 15 ноября 2016 года № 48 «О практике применения судами законодательства, рег-

¹⁸⁸ Справка по результатам изучения судебной практики по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности [Электронный ресурс]. URL: http://oblsud.irk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=427 (27.12.2017).

¹⁸⁹ Приговор Ангарского городского суда от 15 июня 2017 г. по делу № 1-566/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://angarsky.irk.sudrf.ru/> (27.12.2017).

¹⁹⁰ Приговор Баяндаевского районного суда Иркутской области от 19 янв. 2017 г. по делу № 1-4/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://bayandaevsky.uso.sudrf.ru/> (27.12.2017).

ламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности».

При этом свои выводы суд подробно мотивирует со ссылкой не только на уголовное законодательство, но и на иные нормативно-правовые акты. Например, на ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», ФЗ от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»», ФЗ от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», ФЗ от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов», ФЗ от 07.08.2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и другие нормативные правовые акты. Судом проверяется не только фактическое пребывание лица в должности, но и наличие связи инкриминируемого деяния с полномочиями либо служебным положением должностного лица, так как указанные обстоятельства влияют на квалификацию.

Глава 2. Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения

§ 1. Понятие юридической ответственности за коррупционные правонарушения

Анализируя высказанные в научной и учебной литературе мнения, относительно понимания юридической ответственности, в контексте юридической ответственности за коррупционные правонарушения, представляется возможным рассматривать ее в *широком (объективном)* и *узком (субъективном)* смыслах.

Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения в широком значении — это предусмотренная правовыми нормами мера государственного принуждения применяемая к правонарушителю за совершенное коррупционное противоправное деяние, связанная с претерпеванием виновным лишений личного, имущественного или организационного характера.

Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения в узком значении — это предусмотренная нормами права обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия личного, имущественного или организационного характера за совершенное коррупционное противоправное деяние.

Рассмотрев теоретический подход к понятию юридической ответственности за коррупционные правонарушения, обратимся к действующему российскому законодательству.

В ч.1 статьи 13 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» указывается, что «граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹⁹¹.

Согласно ч.1 статьи 14 вышеуказанного федерального закона: «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»¹⁹².

В свою очередь, законодатель в правовой норме ст.14 Федерального закона «О противодействии коррупции» достаточно жестко закрепляет, что применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к

¹⁹¹ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁹² Там же.

уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

Не освобождаются от юридической ответственности и иностранные юридические лица, которые привлекаются в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (например, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях).

Таки образом, законодатель не дает определение понятия «юридической ответственности за коррупционные правонарушения», а ограничивается только указанием ее видов, т.е. в зависимости от *субъекта правонарушения* – *ответственность физических и юридических лиц*, и в зависимости от *вида правонарушения* выделяет *уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность*.

Рассмотрим каждый из видов ответственности в отдельности, сделав акцент на классификацию по последнему основанию, т.к. это общепринятая в юридической науке и литературе позиция. По мнению автора, это представляется вполне логичным, т.к. к административной и гражданско-правовой ответственности привлекаются как физические, так и юридические лица, а к уголовной и дисциплинарной ответственности только физические лица, поэтому анализ видов юридической ответственности по субъекту коррупционного правонарушения носит более сложный и не всегда последовательный характер.

§ 2. ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

Дисциплинарная ответственность — это ответственность физического лица, связанная с выполнением им трудовых, служебных, должностных обязанностей (например, предупреждение или выговор работнику, его увольнение)¹⁹³.

Традиционно выделяют три вида дисциплинарной ответственности: общую (на основании Трудового кодекса), специальную (на основе дисциплинарных положений, уставов) и в порядке подчиненности (для руководителей предприятий, учреждений, организаций и их заместителей). Дисциплинарной ответственностью за коррупционные правонарушения является применение мер, предусмотренных трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, а так же специальным законодательством.

Согласно ч.ч. 3-5 ст. 58 Федерального закона от 27.07. 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», при при-

¹⁹³ Теория государства и права : учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. М. : Норма, 2009. С. 271.

менении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Так, например, в соответствии со ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. «а» - «г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Увольнение в данном случае рассматривается как расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя

Служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае:

« 2) неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

3) однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей:

а) прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);

б) появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

в) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

г) совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

5) принятия гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

6) однократного грубого нарушения гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации»¹⁹⁴.

Кроме того, в соответствии с п.1.1 ч.1 ст.37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае: «утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом и Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»»¹⁹⁵.

При привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих и иных указанных в законодательстве лиц за коррупционные правонарушения, у правоприменителя часто возникают вопросы, связанные с правильностью юридической квалификации таких проступков.

Верховным Судом Российской Федерации было проведено изучение практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства о противодействии коррупции при рассмотрении споров, связанных с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В целях обеспечения единообразного подхода к разрешению споров, связанных с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, а также принимая во внимание допускаемые судами в отдельных случаях ошибки и возникающие у них вопросы, Верховный Суд Российской Федерации сформировал для правоприменителя следующие правовые позиции.

Заявление прокурора об установлении факта наличия конфликта интересов или возможности его возникновения, связанное с разрешением спора о праве на прохождение государственной или муниципальной службы, подлежит оставлению судом без рассмотрения.

¹⁹⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁹⁵ Там же.

Прокурор обратился в суд с заявлением об установлении факта наличия возникшего конфликта интересов или возможности его возникновения, стороной которого является муниципальный служащий - первый заместитель главы администрации муниципального района Ч.

В обоснование заявления прокурор указал, что администрацией муниципального района в 2011 - 2013 годы по результатам конкурсов в форме открытых аукционов и запросов котировок заключено более 30 муниципальных контрактов с ООО «Жилкомсервис» на выполнение работ по ремонту муниципального жилищного фонда. Одним из учредителей ООО «Жилкомсервис» являлся Н. - муж сестры Ч., которая в силу замещаемой должности обладала информацией об условиях проведения указанных конкурсов и о выделяемых бюджетных средствах. Эти обстоятельства могли привести к личной заинтересованности Ч., повлиять на объективное исполнение ею должностных обязанностей и оказать воздействие на результаты конкурсов, победителем которых стало ООО «Жилкомсервис».

Суд первой инстанции (с ним согласился суд апелляционной инстанции) удовлетворил заявление прокурора, установил факт наличия возникшего конфликта интересов и возможности его возникновения, указав, что Ч. не приняла мер по недопущению возникновения конфликта интересов, письменного уведомления работодателя о возникшем конфликте интересов не представила.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не согласилась с судебными постановлениями судов первой и апелляционной инстанций, исходя из следующего.

Обращаясь в суд с заявлением об установлении факта наличия возникшего конфликта интересов, стороной которого является муниципальный служащий Ч., прокурор сослался на то, что личная заинтересованность Ч. может повлиять на объективное исполнение ею должностных обязанностей первого заместителя главы администрации муниципального района. Ч. не приняла мер по недопущению возникновения конфликта интересов, письменного уведомления работодателя о возникшем конфликте интересов не представила. Данные действия являются правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

С учетом этого Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что заявление прокурора связано с последующим разрешением спора о праве на прохождение муниципальной службы Ч., которой допущено ненадлежащее, по мнению прокурора, исполнение должностных обязанностей, влекущее возможность ее увольнения с замещаемой должности, а также с оспариванием прокурором результатов конкурсов в форме открытых аукционов и запросов котировок, заключенных между администрацией муниципального района и ООО «Жилкомсервис».

Ввиду изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила вынесенные по делу судеб-

ные постановления и оставила заявление прокурора без рассмотрения (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2015 года N 71-КГ15-10).

Позиция Верховного Суда Российской Федерации основывается на том, что согласно пункту 1 части 1 статьи 262, статьям 264, 265 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее - ГПК РФ) суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан, организаций, только при невозможности получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты, или невозможности восстановления утраченных документов.

В заявлении об установлении факта, имеющего юридическое значение, должно быть указано, для какой цели заявителю необходимо установить данный факт, а также должны быть приведены доказательства, подтверждающие невозможность получения заявителем надлежащих документов или невозможность восстановления утраченных документов (статья 267 ГПК РФ).

В силу части 3 статьи 263 ГПК РФ, если при подаче заявления или рассмотрении дела в порядке особого производства устанавливается наличие спора о праве, подведомственного суду, суд выносит определение об оставлении заявления без рассмотрения, в котором разъясняет заявителю и другим заинтересованным лицам их право разрешить спор в порядке искового производства.

Таким образом, из приведенных выше положений федерального закона следует, что суды могут принимать заявления об установлении фактов и рассматривать их в порядке особого производства, если установление факта не связывается с последующим разрешением спора о праве, подведомственного суду.

Государственный или муниципальный служащий, на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей которым влияет или может повлиять возможность получения доходов для лица, состоящего с ним в близком родстве или свойстве, или лица, связанного с государственным, муниципальным служащим имущественными, корпоративными, иными близкими отношениями, является стороной конфликта интересов.

(По материалам судебной практики Ивановского областного суда) М. обратился в суд с иском к администрации городского округа о признании незаконным увольнения с должности заместителя главы администрации по вопросам безопасности, правопорядка и контроля, а также об изменении основания увольнения.

В обоснование иска М. указал, что обратился к представителю нанимателя (работодателю) с заявлением об увольнении со службы по основанию, предусмотренному пунктом 3 части первой статьи 77 ТК РФ (по инициативе работника), однако трудовой договор с ним был расторгнут на основании

пункта 7.1 части первой статьи 81 ТК РФ (в связи с непринятием работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является). М. полагал, что конфликт интересов не возникал, поскольку исполнение им обязанностей члена комиссии по проведению аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, в котором принимала участие его супруга, не могло повлиять на результаты аукциона. По результатам аукциона победителем был признан другой участник, а не его супруга.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения определением суда апелляционной инстанции, М. отказано в удовлетворении иска.

Пунктом 11 части 1 статьи 12 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлено, что муниципальный служащий обязан уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Обязанность муниципального служащего уведомить представителя нанимателя (работодателя) о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно, закреплена также в части 2 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Понятие конфликта интересов определено частью 1 статьи 10 этого же федерального закона как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, обязанного принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Под личной заинтересованностью в силу части 2 данной статьи понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) указанным лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми это лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В соответствии с частью 2.3 статьи 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

Согласно части 1 статьи 27.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным федеральным законом, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные статьей 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», в частности в виде увольнения.

Установив, что М., в нарушение требований части 2 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» и пункта 11 части 1 статьи 12 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», не уведомил в письменной форме представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и не принял мер по его предотвращению, суд пришел к правильному выводу о совершении М. дисциплинарного проступка коррупционной направленности, что дает основание для его увольнения на основании пункта 7.1 части первой статьи 81 ТК РФ (непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является).

Довод истца об отсутствии конфликта интересов суд нашел несостоятельным, указав, что в силу части 2 статьи 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и исходя из части 2 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» под личной заинтересованностью на муниципальной службе понимается возможность получения в том числе состоящими с муниципальным служащим в близком родстве или свойстве лицами доходов в виде денег, иного имущества, имущественных прав. В случае признания супруги истца победителем аукциона на право заключения договора аренды земельного участка с ней был бы заключен соответствующий договор, на основании которого у супруги истца возникли бы имущественные права на земельный участок. Следовательно, при данных обстоятельствах имела место личная заинтересованность М.

То обстоятельство, что супруга истца не была признана победителем аукциона, правового значения не имеет, поскольку, как следует из части 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего не только влияет, но и может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей.

Таким образом, вывод судов об отказе М. в иске об изменении основания увольнения с муниципальной службы является правильным. («Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о проти-

водействии коррупции» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016)).

3. Государственный гражданский служащий до начала исполнения должностных обязанностей, на надлежащее исполнение которых может повлиять личная заинтересованность, обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

(По материалам судебной практики Кемеровского областного суда) П. обратилась в суд с иском к управлению Федеральной службы судебных приставов по субъекту Российской Федерации о признании незаконным увольнения с государственной гражданской службы по основанию, предусмотренному пунктом 1 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с утратой доверия (непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является), и восстановлении в ранее замещаемой должности.

Исковые требования П. мотивировала тем, что она, исполняя обязанности судебного пристава-исполнителя в ходе исполнительного производства в отношении должника В., являющегося ее отцом, в устной форме информировала начальника отдела судебных приставов о своем родстве с должником. П. полагала, что тем самым ею был заявлен самоотвод и соблюдены требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Кроме того, в отношении должника применены меры принудительного исполнения.

Решением суда в удовлетворении иска П. отказано в связи со следующим.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» (в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных отношений) государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации (части 4 и 5 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных отношений).

Аналогичные нормы, которыми устанавливаются обязанности государственного гражданского служащего сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта, а также определяется, в чем может состоять предотвращение или урегулирование конфликта интересов, закреплены соответственно пунктом 12 части 1 статьи 15 и частью 3.1 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Кроме того, в абзаце пятом пункта 1 статьи 12 Федерального закона «О судебных приставах» установлено, что в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных федеральным законом об исполнительном производстве, судебный пристав-исполнитель обязан взять самоотвод, если он заинтересован в ходе исполнительного производства либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в его беспристрастности.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 63 Федерального закона «Об исполнительном производстве» судебный пристав-исполнитель не может участвовать в исполнительном производстве и подлежит отводу, если он состоит в родстве или свойстве со сторонами исполнительного производства, их представителями или другими лицами, участвующими в исполнительном производстве, подчинен или подконтролен указанным лицам либо заинтересован в исходе исполнительного производства. При наличии оснований для отвода судебный пристав-исполнитель обязан заявить самоотвод. По тем же основаниям указанному лицу отвод может быть заявлен взыскателем или должником. Отвод должен быть мотивирован, изложен в письменной форме и заявлен до начала совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения, за исключением случаев, когда о наличии оснований для отвода стало известно после начала совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы (часть 3.2 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

В соответствии с пунктом 1.1 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в связи с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнением обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным федеральным законом, Федеральным

законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является (пункт 1 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Суд установил, что П. было возбуждено исполнительное производство на основании судебного приказа о взыскании транспортного налога и пени за просрочку платежа с В., являющегося ее отцом. П. не применяла мер принудительного исполнения, направленных на фактическое исполнение содержащихся в исполнительном документе требований, что позволило должнику произвести отчуждение принадлежащего ему транспортного средства и повлекло невозможность исполнения этого и иных исполнительных документов в отношении В. Таким образом, П. допустила возникновение конфликта интересов, ее личная заинтересованность повлияла на надлежащее исполнение ею должностных обязанностей.

П. не исполнила установленные частями 1 и 2 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» (в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных отношений), пунктом 12 части 1 статьи 15 и частью 3.1 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», абзацем пятым пункта 1 статьи 12 Федерального закона «О судебных приставах» и частью 2 статьи 63 Федерального закона «Об исполнительном производстве» обязанности по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и уведомлению непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

Суд отклонил, как необоснованный, довод П., полагавшей, что, уведомив непосредственного начальника о близком родстве с В. и заявив самоотвод в устной форме, она исполнила указанные обязанности.

Руководствуясь приведенными нормами названных федеральных законов, суд указал, что П. должна была проинформировать непосредственного начальника о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, и заявить самоотвод в письменной форме до начала совершения исполнительных действий в отношении В., и пришел к правильному выводу о законности увольнения истца по основанию, предусмотренному пунктом 1.1 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Порядок уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы судебных приставов и ее территориальных органов о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее - Порядок) во исполнение части 2 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» (в редакции Федерального

закона от 5 октября 2015 года № 285-ФЗ) утвержден приказом Федеральной службы судебных приставов от 8 сентября 2016 года № 492. Согласно пункту 5 Порядка уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, оформляется гражданским служащим Федеральной службы судебных приставов, ее территориального органа в письменном виде в произвольной форме или по образцу, содержащемуся в приложении № 1 к Порядку. («Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016).

Гражданско-правовая ответственность за коррупционные правонарушения

Конституция РФ в статье 53 провозглашает: «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц»¹⁹⁶.

Поэтому в большинстве случаев, именно в возмещении вреда, причиненного действиями или бездействием должностных лиц и работников государственных органов и органов местного самоуправления, выражается гражданско-правовая ответственность.

Государственные органы, органы местного самоуправления несут ответственность не только за действия, нарушающие законы или иные нормативно-правовые акты, но и за бездействие - невыполнение органами и их должностными лицами их обязанностей, воздержание от тех действий, которые в соответствии с законодательством вменены в обязанность указанным органам и лицам. Для возложения ответственности на государственные и муниципальные органы и должностных лиц не имеет значения форма их вины (умысел или неосторожность). Наличие вины предполагается и именно они должны доказать отсутствие своей вины, чтобы снять с себя ответственность.

Гражданско-правовую ответственность за совершение коррупционных правонарушений могут нести и физические лица, не являющиеся государственными или муниципальными служащими. Мерами гражданско-правовой ответственности являются: возмещение убытков, понесенных контрагентами, штрафные санкции, принуждение к исполнению обязательства, односторонняя реституция или изъятие незаконно полученного имущества и доходов в пользу государства.

Согласно ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при

¹⁹⁶ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Так в ч. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» указывает, что при разрешении споров, связанных с возмещением убытков, причиненных гражданам и юридическим лицам нарушением их прав, необходимо иметь в виду, что в состав реального ущерба входят не только фактически понесенные соответствующим лицом расходы, но и расходы, которые это лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права (п. 2 ст. 15 ГК РФ). Необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены обоснованным расчетом, доказательствами, в качестве которых могут быть представлены смета (калькуляция) затрат на устранение недостатков товаров, работ, услуг; договор, определяющий размер ответственности за нарушение обязательств, и т.п.¹⁹⁷

Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы. Гражданско-правовая ответственность наступает независимо от привлечения нарушителя к другим видам ответственности. Она носит имущественный характер.

При возмещении вреда, причиненного в результате противоправных действий или бездействия должностных лиц и иных работников государственных органов, органов местного самоуправления, ответственность наступает на основании требований ст. 16, 1069, ч. 3 ст. 1081, § 2 Главы 59 ГК РФ.

Согласно ст. 16 ГК, убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Аналогично, согласно ст. 1069 ГК, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. Указанное выше Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 6, Пленума ВАС РФ N 8 от 01.07.1996 г., так же закрепляет, что в случае предъявления

¹⁹⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9 ; 1997. № 5 ; Вестник ВАС РФ. 1996. № 9.

гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, необходимо иметь в виду, что ответчиком по такому делу должны признаваться Российская Федерация, соответствующий субъект Российской Федерации или муниципальное образование (ст. 16) в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа. Предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему соответствующее нарушение, не может служить основанием к отказу в принятии искового заявления либо к его возвращению без рассмотрения. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующий финансовый или иной управомоченный орган. При удовлетворении иска взыскание денежных сумм производится за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств - за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну (ч. 12 Постановления).

Достаточно часто злоупотребление должностным положением и вымогательство взяток происходит при обращении граждан в различные государственные органы и органы местного самоуправления. С учетом положений Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» возможно также кроме возмещения прямых убытков и упущенной выгоды, так же возмещение морального вреда.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т.п.) или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности) либо нарушающими имущественные права гражданина. При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред (ст. 151 ГК). Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости.

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительными сде-

лок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований в случаях заключения договоров должностными лицами государственных и муниципальных органов, нарушающих интересы государства или муниципальных образований.

Согласно ст.169 ГК РФ: «Сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна.

При наличии умысла у обеих сторон такой сделки - в случае исполнения сделки обеими сторонами - в доход Российской Федерации взыскивается все полученное ими по сделке, а в случае исполнения сделки одной стороной с другой стороны взыскивается в доход Российской Федерации все полученное ею и все причитавшееся с нее первой стороне в возмещение полученного.

При наличии умысла лишь у одной из сторон такой сделки все полученное ею по сделке должно быть возвращено другой стороне, а полученное последней либо причитавшееся ей в возмещение исполненного взыскивается в доход Российской Федерации»¹⁹⁸.

Как уже указывалось выше, на основании ст. 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении данных материалов, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) государственную или муниципальную должность, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

При обращении прокурора с иском в суд, те, в свою очередь, руководствуясь подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ принимают решение об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

Согласно информации, представленной областными и равными им судами в Верховный Суд Российской Федерации, со дня вступления в силу Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», т.е. с 1 января 2013 г. по 1 января 2017 г. судами окончено производство по 19 делам, из ко-

¹⁹⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

торых по 12 делам (63%) иски прокурора удовлетворены полностью или частично, по 7 делам (37%) в удовлетворении требований отказано («Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017)).

При анализе судебной практики по гражданским делам указанной категории Верховным Судом Российской Федерации были сформулированы следующие правовые позиции:

1. При выявлении незначительного расхождения доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение соответствующего имущества суд вправе определить ту его часть, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана, и потому подлежит обращению в доход Российской Федерации.

Так, например, прокурор обратился в суд с заявлением к К., замещающей должность главного специалиста службы правовой экспертизы и судебных дел администрации муниципального района, и ее супругу о взыскании солидарно в доход Российской Федерации стоимости автомобиля в размере 2 800 000 руб.

Решением суда первой инстанции заявление прокурора о взыскании солидарно с К. и ее супруга в доход Российской Федерации денежных средств в сумме 2 800 000 руб. было удовлетворено в полном объеме.

Признавая обоснованными выводы суда первой инстанции о солидарном взыскании с ответчиков в доход Российской Федерации денежной суммы, судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда республики не согласилась с ее размером, указав следующее.

Судом установлено, что в отчетном периоде супругом К. приобретен автомобиль стоимостью 2 800 000 руб.

После обращения прокурора в суд с заявлением автомобиль был отчужден ответчиком по договору купли-продажи третьему лицу.

Совокупный доход ответчиков за три последних года, предшествующих отчетному периоду, составил 2 702 391 руб., что не соответствовало сумме расходов на приобретение автомобиля и превысило общий доход семьи на 97 609 руб.

Доводы ответчиков относительно источников происхождения этих средств были проверены судом.

Исходя из фактических обстоятельств дела, судебная коллегия правомерно признала данное превышение расходов над доходами (на 3,5%) незначительным и пришла к выводу о необходимости взыскания на основании подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ в доход государства не всей стоимости автомобиля, а только суммы 97 609 руб. - денежного эквивалента стоимости части имущества, законность приобретения которой не доказана

(Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 10.01.2017 по делу № 33-23/2017).

2. Ответчик вправе представлять любые допустимые доказательства в подтверждение законности происхождения средств, затраченных на приобретение спорного имущества. Если в обоснование законности доходов ответчик ссылается на получение им денежных средств по гражданско-правовым сделкам, то суд должен вынести на обсуждение как обстоятельство, имеющее значение для правильного разрешения дела, вопрос о реальности получения денежных средств по таким сделкам, а также были ли эти средства направлены на приобретение спорного имущества.

Пример № 1

Заместитель прокурора области обратился в суд с заявлением к начальнику отдела по взаимодействию со структурами социальной сферы, общественными организациями и территориальным общественным самоуправлением администрации муниципального района Ж.Л. об обращении в доход Российской Федерации квартиры, автомобиля и машиноместа.

Судом установлено, что в течение отчетного периода Ж.Л. приобретены квартира стоимостью 2 900 000 руб., автомобиль стоимостью 700 000 руб. и машиноместо стоимостью 552 500 руб., а всего на сумму 4 152 500 руб.

Подтвержденный доход Ж.Л. за три последних года, предшествующих отчетному периоду, согласно представленным прокурором доказательствам составил 2 780 081 руб.

В ходе осуществления контроля за расходами Ж.Л. указывал, что источником получения средств, за счет которых приобретено недвижимое имущество и автомобиль, являются ранее накопленные и кредитные средства. В судебном заседании Ж.Л. дополнительно пояснял, что спорное имущество приобретено в том числе с использованием денежных средств в размере 2 000 000 руб., предоставленных родным братом Ж.Л. - Ж.И. по договору займа.

Факт передачи денежных средств был подтвержден договором займа, заключенным между Ж.И. и Ж.Л., распиской, выпиской по счету, принадлежащему Ж.Л., свидетельствующей о зачислении 2 000 000 руб., показаниями допрошенного в качестве свидетеля Ж.И.

Оценив по правилам статьи 67 ГПК РФ представленные доказательства, суд пришел к обоснованному выводу о том, что, хотя Ж. были допущены неточность и неполнота представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в ходе судебного разбирательства ответчиком были представлены доказательства, восполняющие данный пробел.

Представленный ответчиком договор займа, заключенный между Ж.Л. и Ж.И., не признан в установленном порядке недействительным.

При таких обстоятельствах суд правомерно отказал в удовлетворении заявленных прокурором требований.

Пример № 2

Прокурор города обратился в суд с заявлением к главному специалисту отдела торговли и услуг управления по потребительскому рынку администрации города Ф. об обращении в доход Российской Федерации квартиры.

Судом установлено, что в течение отчетного периода Ф. приобретена квартира стоимостью 1 900 000 руб. При этом сумма сделки превысила совокупный доход Ф., ее супруга и несовершеннолетнего сына за три года, предшествовавших отчетному периоду, составивший согласно представленным прокурором сведениям 1 676 915 руб.

В ходе осуществления контроля за расходами Ф. поясняла, что источником получения средств, за счет которых приобретена квартира, являются накопления заработной платы за предыдущие годы, а также денежные средства, полученные по договору дарения от близких родственников.

В соответствии с положениями статьи 56 ГПК РФ судом был вынесен на обсуждение как обстоятельство, имеющее значение для правильного разрешения дела, вопрос о реальности получения денежных средств Ф. по договорам дарения, а также были ли эти средства направлены на приобретение спорного имущества.

По ходатайству ответчика Ф. судом были допрошены свидетели, подтвердившие передачу в дар Ф. от свекрови в 2008 г. денежных средств в размере 150 000 руб. и от матери в 2013 г. в размере 400 000 руб. Также были представлены выписки из лицевого счета Ф., согласно которым в 2013 г. на него поступили денежные средства в размере 1 550 000 руб., перечисленные покупателем за квартиру, принадлежавшую ее матери, от имени которой выступала по доверенности ответчик Ф.

Оценив по правилам статьи 67 ГПК РФ представленные сторонами доказательства, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что при рассмотрении дела нашел доказательственное подтверждение факт приобретения Ф. квартиры за счет собственных накоплений и денежных средств, полученных в дар от близких родственников.

При таких обстоятельствах суд правомерно отказал в удовлетворении заявленных прокурором требований.

Пример № 3

Решением районного суда, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда, отказано в удовлетворении заявления прокурора о взыскании в доход Российской Федерации со специалиста-эксперта отдела регистрации прав на объекты недвижимого имущества территориального органа Росреестра С. денежной суммы.

Оценив по правилам статьи 67 ГПК РФ представленные доказательства, суд пришел к выводу о доказанности С. законности происхождения денежных средств, затраченных ею на приобретение квартиры. Судом учтены объяснения ответчика и показания свидетелей о том, что денежные средства были подарены с целью приобретения жилья для себя и двоих несовершеннолетних детей бывшей свекровью В. на основании устного договора. При

этом представленными доказательствами, а именно: справками о доходах по форме 2-НДФЛ, договором купли-продажи, согласно которому В. была отчуждена другая квартира по цене 1 500 000 руб., информацией о движении денежных средств на банковских счетах - была подтверждена реальность получения С. денежных средств по договору дарения от В. и, тем самым, законность происхождения средств, затраченных на приобретение спорного имущества («Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017)).

3. Положения Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» распространяются на депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации независимо от того, осуществляет он свои полномочия на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности.

Прокурор области обратился в суд с заявлением к Р. и другим об обращении имущества в доход Российской Федерации.

Судом установлено, что Р. является депутатом областного Совета народных депутатов и осуществляет депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности.

В 2013 г. Р. заключил две сделки купли-продажи по приобретению объектов недвижимого имущества на общую сумму 28 175 000 руб. Подтвержденный доход Р. за три последних года, предшествующих отчетному периоду, составил 5 410 252 руб.

Отклоняя доводы Р. о невозможности осуществления контроля за расходами и изъятия в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, судебные инстанции обоснованно исходили из того, что действующее законодательство устанавливает возможность контроля за расходами депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации независимо от того, осуществляют они свои полномочия на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности (статья 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», подпункт «г» пункта 1 части 1 статьи 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», пункты 3.1 - 3.8 статьи 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). («Обзор судебной прак-

тики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017)).

4. Не подлежат контролю за расходами сделки, совершенные супругом (супругой) лица, в отношении которого осуществляется контроль за расходами, в течение отчетного периода, но до вступления в брак с этим лицом. Имущество, полученное по таким сделкам, не может быть обращено в доход Российской Федерации в порядке, предусмотренном подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ.

Прокурор обратился в суд к В.С., замещающей должность специалиста-эксперта отдела учета и работы с налогоплательщиками инспекции ФНС, и ее супругу В.Р. с заявлением об обращении имущества в доход Российской Федерации.

Судом установлено, что 8 мая 2014 г. на основании договора купли-продажи В.С. и В.Р. приобретены по $\frac{1}{2}$ доли в праве собственности на земельный участок и жилой дом стоимостью 990 000 руб.

30 сентября 2014 г. В.Р. приобретен автомобиль стоимостью 1 234 900 руб.

25 ноября 2014 г. В.С. и В.Р. заключили брак.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 256 ГК РФ, пункта 1 статьи 36 Семейного кодекса Российской Федерации имущество, принадлежавшее каждому из супругов до вступления в брак, является его собственностью.

Исходя из времени возникновения права собственности на имущество, суд пришел к выводу о том, что $\frac{1}{2}$ доли в праве собственности на дом и земельный участок, а также автомобиль являются личной собственностью В.Р., поскольку приобретены до вступления в брак с В.С. При этом действующее законодательство не предусматривает возможности осуществления контроля за расходами лица, произведенными им до вступления в брак с лицом, в отношении которого осуществляется контроль за расходами. Имущество, полученное по таким сделкам, не может быть обращено в доход Российской Федерации в порядке, предусмотренном подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ.

Поскольку стоимость $\frac{1}{2}$ доли в праве собственности на жилой дом и земельный участок, приобретенной В.С. в 2014 г., составила 495 000 руб., что не превышает ее доход за три последних года, предшествующих отчетному периоду (725 665 руб.), в удовлетворении заявления прокурору было правомерно отказано. («Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодей-

ствии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017)).

5. В случае утраты должником имущества, которое было обращено в доход Российской Федерации, суд вправе изменить способ исполнения решения суда путем взыскания с должника стоимости такого имущества.

Вступившим в законную силу решением районного суда удовлетворено заявление прокурора края к К. об обращении имущества (автомобины) в доход Российской Федерации.

Поскольку место нахождения подлежащего изъятию автомобиля установлено не было, судебный пристав-исполнитель обратился в суд с представлением об изменении способа исполнения решения суда путем взыскания с должника в пользу Российской Федерации стоимости автомашины в размере 863 000 руб.

Определением районного суда способ исполнения решения суда изменен: с К. в доход Российской Федерации взыскана стоимость автомобиля.

Определением судебной коллегии по гражданским делам краевого суда определение суда первой инстанции отменено, представление отдела судебных приставов оставлено без удовлетворения. При этом суд апелляционной инстанции исходил из того, что имеется возможность исполнить решение районного суда способом, указанным в нем, а при изменении способа исполнения решения судом было изменено существо возникших между сторонами правоотношений.

Отменяя определение судебной коллегии и оставляя в силе определение районного суда, президиум краевого суда указал на то, что положения гражданского процессуального закона, предусматривающие возможность изменения способа исполнения решения суда (статьи 203, 434 ГПК РФ), не содержат ограничений или запретов для изменения способа исполнения решения суда об обращении в доход Российской Федерации имущества.

Установлено, что с момента вступления в законную силу решения суда должник К. действий по исполнению судебного акта в добровольном порядке не осуществила, своим недобросовестным поведением создала предпосылки к хищению транспортного средства. Заведомо зная о постановленном судом решении, мер к сохранности имущества не приняла, оставив транспортное средство с документами и ключами без присмотра, своевременно о хищении автомобиля в правоохранительные органы не сообщила.

При таких данных, а также учитывая нарушение судом апелляционной инстанции принципа неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений, суд кассационной инстанции пришел к правильному выводу о возможности изменения способа исполнения решения суда путем взыскания в доход государства стоимости автомобиля. («Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции до-

казательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017)).

В настоящее время основным организационно-распорядительным документом, регламентирующим вопросы реализации прокурорами своих полномочий в рассматриваемой сфере, является Приказ Генерального прокурора РФ от 14 апреля 2015 г. № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона», согласно которому прокурорам предписано: обеспечить надзор за исполнением лицами, замещающими перечисленные в п. 1 ч. 1 ст. 2 названного Закона должности, обязанности представлять сведения о расходах; незамедлительно направлять (при получении сведений об обстоятельствах, указанных в ч. 1 ст. 4 Закона, и их подтверждении) соответствующую информацию лицам, уполномоченным на принятие решения об осуществлении контроля за расходами; при недостаточности или неполноте имеющихся в материалах проверки доказательств в целях исключения фактов оставления судом без удовлетворения заявлений об обращении имущества в доход РФ требовать от органов (организаций) представления дополнительных материалов, используя полномочия, предоставленные Законом о прокуратуре, и руководствуясь примерным перечнем документов, указанных в приложении к Приказу. Основные усилия рекомендовано сконцентрировать на вопросах проверки органами (организациями) достоверности и полноты представленных в рамках названного Закона сведений, одновременно пресекая факты осуществления контроля за расходами при отсутствии законных оснований.

Одной из распространенных причин неудовлетворения требований прокуроров о проведении контроля за расходами является увольнение служащего с замещаемой (занимаемой) должности. Следует признать, что сложность в осуществлении контроля за расходами уволенных лиц связана прежде всего с особым статусом указанных лиц, для которых требования бывшего работодателя не являются обязательными. В частности, на практике возможны ситуации, когда служащий уволился до окончания декларационной кампании, не представив сведений о своих доходах и расходах, а также о доходах и расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее - члены семьи). В этом случае выводы, основанные на самостоятельно собранных кадровыми подразделениями материалах, могут содержать столь значительные погрешности по сравнению с реальными доходами семьи бывшего служащего, что способны нивелировать все усилия, затраченные на их получение. В свою очередь, для уволенного лица отказ представить необходимые сведения в ходе процедуры контроля за расходами не влечет никаких негативных правовых последствий, поскольку все необходимые сведения о своих

доходах (расходах) оно может представить в судебном заседании при рассмотрении вопроса об обращении взыскания на имущество¹⁹⁹.

Также для практической деятельности актуален вопрос о возможности контроля за расходами в случае истечения срока давности для подачи иска об обращении соответствующего имущества в доход государства.

В силу п. 1 ст. 196 ГК общий срок исковой давности составляет три года и определяется по правилам ст. 200 ГК, согласно которым в случае, если законом не установлено иное, течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права. Например, по требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки и о признании такой сделки недействительной течение срока исковой давности начинается со дня, когда началось исполнение ничтожной сделки, а в случае предъявления иска лицом, не являющимся стороной сделки, со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о начале ее исполнения (ст. 181 ГК) («Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017)).

Административная ответственность за коррупционные правонарушения

Административная ответственность наступает за совершение лицом административного проступка коррупционной направленности. Данный вид ответственности налагается в виде взыскания по решению суда, либо различными административными и контрольно-надзорными органами (должностными лицами). Административные взыскания в отличие уголовного наказания, носят менее строгий характер и выражаются преимущественно в виде штрафа, административного ареста (например, в РФ срок ареста не должен превышать более 15 суток), лишения специального права и т. д. Основание, вид и мера административной ответственности прописаны в нормах Кодекса об административных правонарушениях, а также в иных законодательных актах (например, законах субъектов РФ). К административной ответственности привлекаются как физические лица, так и юридические лица.

Должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Особенностью административной ответственности является так же то, что административное наказание может налагаться на нарушителя не только судом, но и должностными лицами различных органов.

¹⁹⁹ Смирнова Л. А. Реализация прокурорами полномочий в сфере контроля за расходами государственных служащих и иных лиц // Законность. 2017. № 5. С. 27–31.

Как уже указывалось выше административная ответственность предусмотрена за такие коррупционные правонарушения как:

Статья 5.16 «Подкуп избирателей участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»;

Статья 5.18 «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»;

Статья 5.19 «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума»;

Статья 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»;

Статья 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»;

Статья 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»;

Статья 14.35 «Нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности»;

Статья 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов»;

Статья 15.21 «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг»;

Статья 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»;

Статья 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего».

Основным наказанием выступает административный штраф в размерах определенных санкцией административно-правовой нормы, в качестве дополнительного наказания может применяться конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Например, статья 5.20. КоАП РФ - 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 -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от

двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения»²⁰⁰.

Представляют интерес две нормы КоАП РФ, направленные на противодействие коррупционным правонарушениям, и предусматривающие ответственность юридического лица.

К таким нормам относится ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и ст.19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего».

В частности, ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ в случае незаконной передачи, предложения или обещания 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, оказания ему услуг имущественного характера, предоставления 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 (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, предусматривает наложение на юридическое лицо административного штрафа не менее 1 млн. руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Согласно ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ те же действия, совершенные в крупном размере, влекут наложение административного штрафа на юридическое лицо не менее 20 млн. руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Часть 3 ст. 19.28 КоАП РФ устанавливает, что действия, предусмотренные ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ, совершенные в особо крупном размере, влекут наложение на юридическое лицо административного штрафа не менее 100 млн. руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

При этом согласно примечанию крупным размером в данной статье признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие 1 млн. руб., особо крупным размером – превышающие 20 млн. руб.

Как уже указывалось, КоАП РФ содержит статью 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказа-

²⁰⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

нию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего», устанавливающую, что «Привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей»²⁰¹.

При рассмотрении коррупционных административных правонарушений положения КоАП РФ и законодательства о противодействии коррупции в большинстве случаев судьями и прокурорами применяются правильно.

Вместе с тем, как отмечает Верховный Суд Российской Федерации были выявлены случаи неоднозначного толкования судьями судов общей юрисдикции положений статьи 19.29 КоАП РФ и Федерального закона «О противодействии коррупции», которые нуждаются в уточнении. Поэтому Верховный Суд Российской Федерации, основываясь на анализе судебной практики судов общей юрисдикции, в своем «Обзоре судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.11.2016) приводит следующие правовые положения:

1. Несоблюдение работодателем (заказчиком работ, услуг) обязанности, предусмотренной частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», в отношении бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего должность, включенную в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации, образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ, независимо от того, входили ли в должностные обязанности государственного или муниципального служащего функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, заключившей с ним трудовой договор и (или) гражданско-правовой договор (договоры), стоимость выполнения работ (оказание услуг) по которому (которым) в течение месяца превышает сто тысяч рублей.

Мировым судьей вынесено постановление о назначении директору ООО административного наказания по статье 19.29 КоАП РФ. Признавая указанное должностное лицо виновным, мировой судья исходил из того, что

²⁰¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

принятая в ООО на должность специалиста отдела кадров Т. ранее занимала должность федеральной государственной гражданской службы - должность заместителя начальника общего отдела ГУ МЧС России по субъекту Российской Федерации. Однако по последнему месту службы Т. (в ГУ МЧС России по субъекту Российской Федерации) уведомление о заключении данного трудового договора работодателем направлено не было.

Установив изложенные обстоятельства, мировой судья пришел к обоснованному выводу о наличии в действиях должностного лица - директора общества - состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ.

Отменяя указанное постановление и прекращая производство по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения, судья районного суда исходил из того, что установленная частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность уведомлять представителя нанимателя (работодателя) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы возникает при условиях, что оплата труда (стоимость услуг) бывшего государственного (муниципального) служащего по новому месту работы должна составлять более ста тысяч рублей в месяц и отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего. (По материалам судебной практики Калининградского областного суда)

Верховный Суд Российской Федерации данную позицию признает ошибочной по следующим основаниям:

В соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы при заключении трудового договора и (или) гражданско-правового договора (договоров), стоимость выполнения работ (оказание услуг) по которому (которым) в течение месяца превышает сто тысяч рублей (часть 1 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

В свою очередь, на работодателе согласно части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» лежит обязанность при заключении с такими лицами трудового договора и (или) гражданско-правового договора (договоров), стоимость выполнения работ (оказание услуг) по которому (которым) в течение месяца превышает сто тысяч рублей, на протяжении двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы сообщать в десятидневный срок о заключении договоров представителю нанимателя (работодателю) государственного или муници-

пального служащего по последнему месту их службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При этом статья 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» не ставит обязанность работодателя сообщить о заключении названных выше договоров в зависимость от того, замещал ли бывший государственный гражданский или муниципальный служащий должность, включающую функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией.

(Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2012 года, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10 апреля 2013 г.)

2. Предусмотренная частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность возникает у работодателя при заключении с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность, включенную в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации, трудового договора вне зависимости от размера предусмотренной им заработной платы, а гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если стоимость выполняемых работ (оказываемых услуг) по такому договору (договорам) превышает сто тысяч рублей в месяц.

Постановлением мирового судьи, оставленным без изменения решением судьи районного суда, должностное лицо С. привлечен к административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ в связи со следующими обстоятельствами.

Прокуратурой района 1 декабря 2014 г. по результатам проверки возбуждено дело об административном правонарушении по статье 19.29 КоАП РФ в отношении должностного лица С., которому вменено невыполнение требования части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», поскольку при заключении 17 августа 2013 г. гражданско-правового договора на оказание услуг с гражданином, который ранее находился на федеральной государственной гражданской службе в должности специалиста 1 разряда отдела Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по области (уволен со службы на основании приказа от 19 июля 2013 г.), входящей в перечень должностей федеральной государственной службы в федеральном государственном органе, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный руководителем федерального государственного органа в соответствии с разделом III Перечня, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557, не уведомил в письменной форме в установленный законом десятидневный срок представителя нанимателя (работодате-

ля) по последнему месту службы гражданина о заключении гражданско-правового договора на оказание услуг.

Обоснованно отменяя состоявшиеся по делу судебные акты, заместитель председателя областного суда исходил из того, что стоимость услуг по гражданско-правовому договору от 17 августа 2013 г., заключенному между обществом в лице его генерального директора С. и гражданином, составила 7154 (семь тысяч сто пятьдесят четыре) рубля, то есть не превышает ста тысяч рублей в месяц, что свидетельствует об отсутствии состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ. (По материалам судебной практики Самарского областного суда)

Верховный Суд Российской Федерации указывает, что исходя из буквального толкования частей 1 и 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ, имеет место только в случае несоблюдения заказчиком работ (услуг) обязанности, предусмотренной частью 4 статьи 12 данного закона, в отношении бывшего государственного служащего, замещавшего должность, включенную в указанные выше перечни, при заключении с ним гражданско-правового договора, стоимость выполнения работ (оказания услуг) по которому в течение месяца превышает сто тысяч рублей («Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016).

3. Далее, Верховный Суд Российской Федерации отмечает, что обязанность в десятидневный срок сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы у представителя нанимателя (работодателя) не возникает в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе либо государственном (муниципальном) казенном учреждении. Такое несообщение не образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ.

Привлекая администрацию городского округа к административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ, мировой судья области установил, что в соответствии с распоряжением администрации городского округа по трудовому договору на неопределенный срок принят на должность заместителя главы администрации городского округа по вопросам безопасности, правопорядка и контроля М., ранее замещавший должность заместителя начальника МО МВД России «Ш...», включенную в перечень, утвержденный приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 августа 2009 г. № 680, действовавшим на момент совершения вменяемого админист-

ративного правонарушения, однако администрацией городского округа в десятидневный срок не направлено уведомление о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) по последнему месту службы М.

На основании изложенного мировой судья пришел к выводу о наличии в действиях администрации городского округа состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ.

Отменяя состоявшееся постановление мирового судьи и оставившие его без изменения судебные акты вышестоящих судебных инстанций, судья Верховного Суда Российской Федерации исходил из следующего.

Пунктом 1 статьи 12 Конвенции ООН против коррупции предусмотрена обязанность каждого государства-участника по принятию мер в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства по предупреждению коррупции в частном секторе.

Согласно подпункту «е» пункта 2 статьи 12 Конвенции ООН против коррупции в целях предупреждения возникновения коллизии публичных и частных интересов государства вправе устанавливать ограничения в надлежащих случаях и на разумный срок в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связана с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор.

Таким образом, из анализа пункта 1, подпункта «е» пункта 2 статьи 12 Конвенции ООН против коррупции, частей 2, 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» в их системной взаимосвязи следует, что указанные выше ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора, установлены в целях устранения коллизии публичных и частных интересов. Данные ограничения, как и обязанность работодателя при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим ранее должности государственной или муниципальной службы, сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы, направлены на соблюдение специальных правил трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих в коммерческие и некоммерческие организации.

Следовательно, у государственного (муниципального) органа обязанность в десятидневный срок сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, не возникает. (По материалам судебной практики Верховного Суда Российской Федерации)

В настоящее время аналогичный подход применяется Верховным Судом Российской Федерации в отношении трудоустройства бывшего государ-

ственного (муниципального) служащего в государственное (муниципальное) казенное учреждение либо заключения таким учреждением с бывшим служащим гражданско-правового договора об оказании услуг (выполнении работ) стоимостью более ста тысяч рублей в месяц.

При этом Верховный Суд Российской Федерации исходит из следующего.

Статьей 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Согласно пункту 1 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением.

Пунктом 1 статьи 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение представляет собой государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что трудоустройство бывшего государственного (муниципального) служащего в такое учреждение, равно как и заключение с ним гражданско-правового договора, не связано с коррупционными рисками и не может повлечь коллизии публичных и частных интересов с прежней занимаемой должностью на государственной (муниципальной) службе.

4. Верховный Суд Российской Федерации обращает внимание судов при применении ст. 19.29 КоАП РФ, что работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего только по последнему месту его службы.

Постановлением мирового судьи должностное лицо Б. привлечен к административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ, поскольку не уведомил руководителя налоговой инспекции о заключении трудового договора с А.

Отменяя данное постановление и прекращая производство по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения, судья районного суда исходил из следующего.

Как усматривалось из материалов дела, А. с 22 марта 2001 г. состояла на государственной службе и занимала должность старшего государственного налогового инспектора отдела работы с налогоплательщиками ИФНС России, с которой 9 января 2013 г. была уволена. 10 января 2013 г. она была принята на иную должность государственной гражданской службы в другом регионе России - должность главного специалиста управления бюджетно-налоговой политики и мониторинга финансовой сферы министерства экономики одного из субъектов Российской Федерации, замещая ее до 12 августа 2013 г.

26 мая 2014 г. А. заключила трудовой договор с юридическим лицом «М.».

В соответствии с частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» на работодателя возложена обязанность сообщать о заключении трудового договора представителю нанимателя гражданского или муниципального служащего только по последнему месту его службы.

Соответственно, у Б. не возникла обязанность сообщить руководителю налоговой инспекции о заключении трудового договора с А., поскольку последним местом государственной гражданской службы А. являлось министерство экономики. (По материалам судебной практики Свердловского областного суда)

При этом следует учитывать, что при переводе гражданина, ранее замещавшего должность государственной (муниципальной) службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, на другую должность в пределах одной организации у работодателя не возникает обязанности сообщить о таком переводе представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы. («Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.11.2016)

5. С правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, Субъектом административного правонарушения, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, выступает не любое должностное лицо, а лишь то, на которое в силу закона возложена обязанность по соблюдению требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Как установлено мировым судьей, между обществом в лице директора А. и К. был заключен трудовой договор, согласно которому последний был принят на работу на должность охранника, что подтверждено копией соответствующего приказа.

Ранее К. был уволен из органов полиции. Должность, которую занимал К., включена в перечень должностей в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 31 августа 2009 г. № 680, и соответствует разделу III Перечня, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557.

Таким образом, в силу приведенных положений закона работодатель К. обязан был при приеме его на работу в десятидневный срок в письменной форме сообщить об этом бывшему представителю нанимателя К. - руководителю ММО МВД России «К».

Поскольку, согласно сведениям об уволенных сотрудниках, такие данные в отношении бывшего сотрудника К. в ММО МВД России «К» не поступали, мировой судья пришел к выводу о совершении указанного административного правонарушения бухгалтером и инспектором отдела кадров Е.

Вместе с тем в статье 19.29 КоАП РФ указано, что ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного служащего несет работодатель либо заказчик работ (услуг).

В силу статьи 20 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель - физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником.

Применительно к данному делу бывший государственный служащий К. вступил в трудовые отношения с обществом, заключив трудовой договор с ним в лице директора Е.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 700 «О порядке сообщения работодателем при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы», действовавшим на момент рассмотрения дела, соответствующее письмо оформляется на бланке организации и подписывается ее руководителем либо уполномоченным лицом, подписавшим трудовой договор со стороны работодателя.

При таких обстоятельствах сотрудник отдела кадров Е. не является лицом, на которого законом возложена обязанность по сообщению о заключении трудового договора с бывшими государственными или муниципальными служащими, и поэтому не является субъектом административной от-

ветственности по статье 19.29 КоАП РФ. (По материалам судебной практики Свердловского областного суда)

В настоящее время постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 700 признано утратившим силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 21 января 2015 г. N 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации». При этом пунктом 3 данных правил предусмотрено, что сообщение оформляется на бланке организации и подписывается ее руководителем или уполномоченным лицом, подписавшим трудовой договор со стороны работодателя, либо уполномоченным лицом, подписавшим гражданско-правовой договор.

6. Также Верховный Суд Российской Федерации разъясняет, что отсутствие у работодателя сведений о замещении гражданином в течение предшествующих трудоустройству двух лет должности государственной (муниципальной) службы, включенной в установленный нормативными правовыми актами перечень, свидетельствует об отсутствии его вины и, соответственно, состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ (См. п.6 «Обзора судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.11.2016).

По факту несоблюдения требований, предусмотренных частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», в отношении ООО «Э.» прокурором возбуждено производство по делу об административном правонарушении, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, в связи со следующими обстоятельствами.

Между ООО «Э.» и бывшим контролером-ревизором отдела территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в субъекте Российской Федерации А. был заключен трудовой договор, согласно которому А. принята на работу в ООО «Э.» на должность главного бухгалтера. При этом в установленный законом десятидневный срок со дня заключения трудового договора ООО «Э.» не сообщило о приеме на работу А. представителю нанимателя по последнему месту ее службы.

По результатам рассмотрения дела мировым судьей было установлено, что у ООО «Э.» отсутствовали сведения о том, что А. ранее замещала должность контролера-ревизора отдела территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, поскольку данные сведения А. при трудоустройстве сообщены не были, трудовая книжка ею не предъявлялась ввиду утраты, что свидетельствует об отсутствии вины ООО «Э.» в совершении административного правонарушения.

На основании изложенного производство по делу в отношении ООО «Э.» было прекращено ввиду отсутствия состава административного правонарушения.

(По материалам судебной практики Пензенского областного суда)

7. Невыполнение гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусмотренной частью 2 статьи 14 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанности может свидетельствовать об отсутствии вины работодателя бывшего государственного (муниципального) служащего в совершении административного правонарушения, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, при невозможности получения соответствующей информации из трудовой книжки гражданина.

Постановлением мирового судьи, оставленным без изменения решением судьи районного суда, Ч. как должностное лицо - генеральный директор общества - признан виновным в том, что при привлечении 26 июня 2012 г. к трудовой деятельности на должности менеджера отдела по работе с клиентами общества гражданина, ранее проходившего службу в органах внутренних дел, не выполнил возложенную на него частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность.

Отменяя состоявшиеся по делу судебные акты, председатель областного суда исходил из того, что мировым судьей не установлена должность государственной службы, замещаемая гражданином перед трудоустройством в общество, а также в постановлении отсутствует ссылка на нормативный правовой акт Российской Федерации, утвердивший соответствующий перечень должностей. При этом мировой судья ошибочно исходил из того, что работодатель при приеме на работу бывшего государственного служащего обязан сообщать о заключении трудового договора независимо от замещаемой ранее государственным или муниципальным служащим должности.

Судья районного суда установил, что гражданин с 1 октября 2010 г. по 6 июля 2011 г. занимал должность, включенную в Перечень, утвержденный приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 августа 2009 г. N 680, действовавшим на момент заключения трудового договора. Однако, отклонив доводы Ч. об отсутствии у него в июне 2012 г. информации о замещаемой ранее гражданином должности, пришел к выводу о том, что Ч., принимая на работу бывшего государственного служащего, обязан был самостоятельно установить его должность по последнему месту службы, а поскольку такая обязанность наряду с обязанностью, установленной частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», не была выполнена Ч., им совершено правонарушение, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ.

В установленном статьей 65 Трудового кодекса Российской Федерации перечне документов, предъявляемых работодателю лицом, поступаю-

щим на работу, указана трудовая книжка, которая является документом, содержащим сведения о работнике и выполняемой им работе.

В части 3 статьи 65 Трудового кодекса Российской Федерации установлен запрет требовать от лица, поступающего на работу, документы помимо предусмотренных Трудовым кодексом, иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Положения Трудового кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О противодействии коррупции» не возлагают на работодателя, заключающего трудовой договор с бывшим государственным или муниципальным служащим, обязанность самостоятельно устанавливать путем запроса от иных лиц сведения о должности государственного или муниципального служащего, занимаемой им ранее.

При трудоустройстве в общество гражданином была предъявлена трудовая книжка, в которой отсутствовали сведения о занимаемых им в период службы в органах внутренних дел должностях. В трудовой книжке сохранилась лишь запись о прохождении службы в органах внутренних дел в период с 16 сентября 2009 г. по 27 августа 2011 г. Материалы дела не содержат доказательств того, что гражданин при заключении трудового договора сообщил работодателю полные сведения о последнем месте службы, а именно: предоставил сведения о занимаемых им должностях в период службы в органах внутренних дел.

При таких обстоятельствах председатель областного суда посчитал, что вину Ч. в совершении вмененного административного правонарушения нельзя считать установленной.

(По материалам судебной практики Ярославского областного суда)

8. Верховный Суд Российской Федерации также указывает, что административное правонарушение, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, ввиду особой значимости охраняемых законом общественных отношений, выступающих объектом посягательства этого административного правонарушения, не может быть признано малозначительным.

М.В.Н., являющийся единственным участником ООО «Б.» и состоящий в должности генерального директора этого общества, 17 сентября 2012 г. заключил трудовой договор и издал приказ о приеме на работу на должность юриста гражданина, до 15 августа 2012 г. замещавшего должность специалиста 1 категории юридического отдела администрации города, включенную в перечень должностей муниципальной службы. При этом общество, в нарушение требований части 3 статьи 64.1 Трудового кодекса РФ, статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» не сообщило в администрацию города о заключении этого договора.

Постановлением мирового судьи, оставленным без изменения решением судьи городского суда, М.В.Н. освобожден от административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 КоАП РФ, ввиду малозначительности совершенного правонарушения.

Отменяя состоявшиеся по делу судебные акты, председатель верховного суда республики исходил из следующего.

Согласно статье 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства, в силу частей 2, 3 статьи 4.1 КоАП РФ, учитываются при назначении административного наказания.

В соответствии с абзацем третьим пункта 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ, заключается в противоправном бездействии, выразившемся в неуведомлении представителя нанимателя (работодателя) по прежнему месту службы принимаемого на работу бывшего государственного или муниципального служащего.

Поскольку наступление вредных последствий не является квалифицирующим признаком объективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое установлена статьей 19.29 КоАП РФ, отсутствие указанных последствий не свидетельствует о малозначительности совершенного правонарушения. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается в данном случае не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в ненадлежащем отношении работодателя к исполнению своих обязанностей.

Санкция статьи 19.29 КоАП РФ устанавливает значительные суммы штрафа за несоблюдение требований федеральных законов, направленных на противодействие коррупции, против порядка управления, в связи с чем вывод мирового судьи о малозначительности совершенного М.В.Н. правонарушения - только по мотиву ненаступления общественно опасных последствий

- основан на неправильном применении норм материального права. (По материалам судебной практики Верховного Суда Республики Калмыкия)

По другому делу председатель верховного суда республики указал, что существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается в этом случае не в наступлении каких-либо материальных последствий, а в самом факте нарушения одного из принципов реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, о распространении ограничений, запретов и обязанностей в целях предупреждения коррупции на граждан, замещавших должность государственной или муниципальной службы, а также на принимающих на работу бывших государственных и муниципальных служащих работодателей.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 25 февраля 2013 г. № 334-О также отметил, что установление обязанности сообщать в десятидневный срок представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового или гражданско-правового договора направлено на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением.

(По материалам судебной практики Верховного Суда Республики Саха (Якутия))

В то же время, Верховный Суд Российской Федерации отмечает, что в тех случаях, когда совершенное юридическим лицом административное правонарушение, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, выразилось в незначительном (на один-два дня) нарушении указанного в части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» срока либо в несоблюдении требований к содержанию направляемого по последнему месту службы государственного (муниципального) служащего уведомления, судья общей юрисдикции, в производстве которого находится дело о таком административном правонарушении, вправе на основании части 3.2 статьи 4.1 КоАП РФ назначить юридическому лицу административный штраф в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкцией статьи 19.29 КоАП РФ (См. п. 8 «Обзора судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.11.2016)).

В настоящее время прокурорской практике применения статей 19.28, 19.29 КоАП РФ уделяется Генеральной прокуратурой Российской Федерации большое внимание, с целью выработки практических рекомендаций для про-

куроров и повышения эффективности противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.

Таким образом, по действующему отечественному законодательству за совершение правонарушений коррупционного характера, юридическое лицо может быть привлечено только к административной ответственности. При этом, привлечение юридического лица к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений не исключает привлечения конкретных субъектов (физических лиц), участвовавших в совершении коррупционных правонарушений, к ответственности уголовной или административной. И наоборот, даже если физические лица - участники (работники, руководители) юридического лица привлечены к ответственности, одновременно с этим ответственность может быть возложено и на само юридическое лицо.

Частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ в ред. Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ установлен шестилетний срок привлечения к административной ответственности (со дня совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ) за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Уголовная ответственность за коррупционные правонарушения

Уголовная ответственность возлагается на виновное физическое лицо, совершившее преступное деяние. Она носит строго персонифицированный характер, выносится на основании норм Уголовного кодекса и только судом. В обвинительном приговоре суда указывается основание, вид и мера уголовной ответственности. Привлекаться к уголовной ответственности могут только вменяемые физические лица, достигшие установленного уголовным законом возраста (В соответствии со ст.20 УК РФ – это 16 лет).

Как уже рассматривалось выше перечень преступлений коррупционной направленности (перечень №23) утвержден Указанием Генерального прокурора Российской Федерации № 797/11, МВД России № 2 от 13.12.2016 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» для формирования статистической отчетности.

Виды уголовных наказаний за преступления (законодатель не проводит разграничения преступлений по критерию коррупционной направленности) содержатся в ст.44 УК РФ. К ним относятся:

- а) штраф;
- б) лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- в) лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград;
- г) обязательные работы;
- д) исправительные работы;
- е) ограничение по военной службе;

- ж) утратил силу. - Федеральный закон от 08.12.2003 N 162-ФЗ;
- з) ограничение свободы;
- з.1) принудительные работы;
(п. «з.1» введен Федеральным законом от 07.12.2011 N 420-ФЗ)
- и) арест;
- к) содержание в дисциплинарной воинской части;
- л) лишение свободы на определенный срок;
- м) пожизненное лишение свободы;
- н) смертная казнь.

К виновным в совершении коррупционных преступлений из всего спектра спектр наказаний применяют: штраф; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; принудительные работы; ограничение свободы; лишение свободы на определенный срок.

Согласно статье 45 УК РФ: «1. Обязательные работы, исправительные работы, ограничение по военной службе, принудительные работы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части, лишение свободы на определенный срок, пожизненное лишение свободы, смертная казнь применяются только в качестве основных видов наказаний.

2. Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и ограничение свободы применяются в качестве как основных, так и дополнительных видов наказаний.

3. Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград применяется только в качестве дополнительных видов наказаний»²⁰².

В качестве примера уголовной ответственности за коррупционные правонарушения, приведем уголовно-правовую норму предусматривающую наказание за наиболее известное и часто встречаемое коррупционное преступление - Статья 290 УК РФ «Получение взятки».

Одними из наиболее распространенных коррупционных преступлений в Российской Федерации являются получение взятки и дача взятки.

Данные составы преступлений, предусмотрены Уголовным кодексом Российской Федерации (Далее – УК РФ).

В частности, в статье 290 УК РФ (Получение взятки) установлено:

1. Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав (в том числе когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служеб-

²⁰² Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

ные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе -

наказывается штрафом в размере до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, или в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере от десятикратной до двадцатикратной суммы взятки или без такового.

2. Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации взятки в значительном размере -

наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до одного миллиона пятисот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести месяцев до двух лет, или в размере от тридцатикратной до шестидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере до тридцатикратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3. Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации взятки за незаконные действия (бездействие) -

наказывается штрафом в размере от пятисот тысяч до двух миллионов рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести месяцев до двух лет, или в размере от сорокакратной до семидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет либо лишением свободы на срок от трех до восьми лет со штрафом в размере до сорокакратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

4. Деяния, предусмотренные частями первой - третьей настоящей статьи, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, -

наказываются штрафом в размере от одного миллиона до трех миллионов рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, или в размере от шестидесятикратной до восьмидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до семи лет либо лишением свободы на срок от пяти до десяти лет со штрафом в размере до пятидесятикратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до семи лет или без такового.

5. Деяния, предусмотренные частями первой, третьей, четвертой настоящей статьи, если они совершены:

а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) с вымогательством взятки;

в) в крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от двух миллионов до четырех миллионов рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до четырех лет, или в размере от семидесятикратной до девяностократной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до десяти лет либо лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до шестидесятикратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до десяти лет или без такового.

6. Деяния, предусмотренные частями первой, третьей, четвертой, пунктами «а» и «б» части пятой настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от трех миллионов до пяти миллионов рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет, или в размере от восьмидесятикратной до стократной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пятнадцати лет либо лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет со штрафом в размере до семидесятикратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пятнадцати лет или без такового.

Примечания. 1. Значительным размером взятки в настоящей статье, статьях 291 и 291.1 настоящего Кодекса признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие двадцать пять тысяч рублей, крупным размером взятки - превышающие сто пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером взятки - превышающие один миллион рублей.

2. Под иностранным должностным лицом в настоящей статье, статьях 291, 291.1 и 304 настоящего Кодекса понимается любое назначаемое или из-

бираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени²⁰³.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2016 году по ст. 290 УК РФ были вынесены обвинительные приговоры 3337 лицам (основная и дополнительная квалификация). При этом всего осуждено (по основной квалификации обвинения по приговору) по ст. 290 УК РФ в 2016 году 1334 лиц (в 2015 – 1702 лиц), из которых только 387 преступников были приговорены к наказанию в виде лишения свободы на определенный срок (средние сроки наказания составили от 3 до 8 лет лишения свободы). В тоже время, большая часть взяточполучателей была приговорена к наказаниям, не связанным с лишением свободы: штраф (основное наказание) – 681, условное осуждение к лишению свободы – 247 и др.²⁰⁴

Следует отметить, что судьям и прокурорам для правильной квалификации и рассмотрения уголовных дел о взятках необходимо руководствоваться практикой Верховного Суда Российской Федерации (Далее - ВС РФ), в частности Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», где представляют интерес следующие правовые положения

1. При разрешении вопроса о том, совершено ли коррупционное преступление должностным лицом, лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации либо государственную должность субъекта Российской Федерации, иностранным должностным лицом, должностным лицом публичной международной организации (далее - должностное лицо), а равно лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, судам следует руководствоваться примечаниями 1, 2 и 3 к статье 285, примечанием 2 к статье 290, примечанием 1 к статье 201 УК РФ, учитывая при этом соответствующие разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

Обратить внимание судов на то, что к иностранным должностным лицам и должностным лицам публичной международной организации в статьях 290, 291 и 291.1 УК РФ относятся лица, признаваемые таковыми междуна-

²⁰³ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

²⁰⁴ Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности за 2016 год [Электронный документ] // Судебный департамент при Верховном Суде РФ : официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150&item=3831> (25.10.2017).

родными договорами Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия (например, министр, мэр, судья, прокурор).

К должностным лицам публичной международной организации относятся, в частности, члены парламентских собраний международных организаций, участником которых является Российская Федерация, лица, занимающие судебные должности любого международного суда, юрисдикция которого признана Российской Федерацией.

2. При рассмотрении дел о преступлениях, предусмотренных статьей 290 УК РФ, судам необходимо иметь в виду, что в этой статье установлена ответственность за получение взятки: а) за совершение должностным лицом входящих в его служебные полномочия действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, б) за содействие должностным лицом в силу своего должностного положения совершению указанных действий (бездействию), в) за общее покровительство или попустительство по службе, г) за совершение должностным лицом незаконных действий (бездействие).

3. Под входящими в служебные полномочия действиями (бездействием) должностного лица следует понимать такие действия (бездействие), которые оно имеет право и (или) обязано совершить в пределах его служебной компетенции (например, сокращение установленных законом сроков рассмотрения обращения взяткодателя, ускорение принятия должностным лицом соответствующего решения, выбор должностным лицом в пределах своей компетенции или установленного законом усмотрения наиболее благоприятного для взяткодателя или представляемых им лиц решения).

4. Содействие должностным лицом в силу своего должностного положения совершению действий (бездействию) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц выражается в использовании взяткополучателем авторитета и иных возможностей занимаемой должности для оказания воздействия на других должностных лиц в целях совершения ими указанных действий (бездействия) по службе. Такое воздействие заключается в склонении другого должностного лица к совершению соответствующих действий (бездействию) путем уговоров, обещаний, принуждения и др.

При этом получение должностным лицом вознаграждения за использование исключительно личных, не связанных с его должностным положением, отношений не может квалифицироваться по статье 290 УК РФ. В этих случаях склонение должностного лица к совершению незаконных действий (бездействию) по службе может при наличии к тому оснований влечь уго-

ловную ответственность за иные преступления (например, за подстрекательство к злоупотреблению должностными полномочиями или превышению должностных полномочий).

5. Судам следует иметь в виду, что при получении взятки за общее покровительство или попустительство по службе конкретные действия (бездействие), за которые она получена, на момент ее принятия не оговариваются взяткодателем и взяткополучателем, а лишь осознаются ими как вероятные, возможные в будущем.

Общее покровительство по службе может проявляться, в частности, в необоснованном назначении подчиненного, в том числе в нарушение установленного порядка, на более высокую должность, во включении его в списки лиц, представляемых к поощрительным выплатам.

К попустительству по службе относится, например, согласие должностного лица контролирующего органа не применять входящие в его полномочия меры ответственности в случае выявления совершенного взяткодателем нарушения.

Относящиеся к общему покровительству или попустительству по службе действия (бездействие) могут быть совершены должностным лицом в пользу как подчиненных, так и иных лиц, на которых распространяются его надзорные, контрольные или иные функции представителя власти, а также его организационно-распорядительные функции.

6. Под незаконными действиями (бездействием), за совершение которых должностное лицо получило взятку (часть 3 статьи 290 УК РФ), следует понимать действия (бездействие), которые: совершены должностным лицом с использованием служебных полномочий, однако в отсутствие предусмотренных законом оснований или условий для их реализации; относятся к полномочиям другого должностного лица; совершаются должностным лицом единолично, однако могли быть осуществлены только коллегиально либо по согласованию с другим должностным лицом или органом; состоят в неисполнении служебных обязанностей; никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать.

К ним, в частности, относятся фальсификация доказательств по уголовному делу, неисполнение предусмотренной законом обязанности по составлению протокола об административном правонарушении, принятие незаконного решения на основании заведомо подложных документов, внесение в документы сведений, не соответствующих действительности.

Получение должностным лицом взятки за использование должностного положения в целях содействия совершению другим должностным лицом незаконных действий (бездействию) по службе надлежит квалифицировать по части 3 статьи 290 УК РФ.

7. Не образует состав получения взятки принятие должностным лицом денег, услуг имущественного характера и т.п. за совершение действий (бездействие), хотя и связанных с исполнением его профессиональных обязанностей, но при этом не относящихся к полномочиям представителя власти, ор-

ганизационно-распорядительным либо административно-хозяйственным функциям.

8. Ответственность за получение, дачу взятки, посредничество во взяточничестве наступает независимо от времени получения должностным лицом взятки - до или после совершения им действий (бездействия) по службе в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, а также независимо от того, были ли указанные действия (бездействие) заранее обусловлены взяткой или договоренностью с должностным лицом о передаче за их совершение взятки.

9. Предметом взяточничества (статьи 290, 291 и 291.1 УК РФ) и коммерческого подкупа (статья 204 УК РФ), наряду с деньгами, ценными бумагами, иным имуществом, могут быть незаконные оказание услуг имущественного характера и предоставление имущественных прав.

Под незаконным оказанием услуг имущественного характера судам следует понимать предоставление должностному лицу в качестве взятки любых имущественных выгод, в том числе освобождение его от имущественных обязательств (например, предоставление кредита с заниженной процентной ставкой за пользование им, бесплатные либо по заниженной стоимости предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи, передача имущества, в частности автотранспорта, для его временного использования, прощение долга или исполнение обязательств перед другими лицами).

Имущественные права включают в свой состав как право на имущество, в том числе право требования кредитора, так и иные права, имеющие денежное выражение, например исключительное право на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (статья 1225 ГК РФ). Получение взятки в виде незаконного предоставления должностному лицу имущественных прав предполагает возникновение у лица юридически закрепленной возможности вступить во владение или распорядиться чужим имуществом как своим собственным, требовать от должника исполнения в его пользу имущественных обязательств и др.

Переданное в качестве взятки или предмета коммерческого подкупа имущество, оказанные услуги имущественного характера или предоставленные имущественные права должны получить денежную оценку на основании представленных сторонами доказательств, в том числе при необходимости с учетом заключения эксперта.

Анализ судебной практики показывает, что достаточно часто должностные лица, государственные или муниципальные служащие получают или вымогают денежные средства от лиц за совершение действий или бездействий, которые не входят в перечень должностных (служебных) полномочий. В этом случае, действия данных лиц следует квалифицировать как хищение денежных средств путем обмана или злоупотребления доверия, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, т.е. по ч. 3 ст. 159 УК РФ.

В частности, пунктом 24 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» судам разъяснено, что в том случае, если указанное лицо получило ценности за совершение действий (бездействие), которые в действительности оно не может осуществить ввиду отсутствия служебных полномочий и невозможности использовать свое служебное положение, такие действия при наличии умысла на приобретение ценностей следует квалифицировать как мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения.

Как мошенничество следует квалифицировать действия лица, получившего ценности якобы для передачи должностному лицу или лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, в качестве взятки либо предмета коммерческого подкупа, однако заведомо не намеревавшегося исполнять свое обещание и обратившего эти ценности в свою пользу. Владелец переданных ему ценностей в указанных случаях несет ответственность за покушение на дачу взятки или коммерческий подкуп.

Так, Судья Верховного Суда Российской Федерации Климов А.Н., рассмотрев кассационную жалобу осужденного Переверзы А.В. на приговор Феодосийского городского суда Республики Крым от 30 июня 2015 года, апелляционное определение судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Крым от 1 октября 2015 года и постановление президиума Верховного Суда Республики Крым от 22 июня 2016 года, установил:

По приговору Феодосийского городского суда Республики Крым от 30 июня 2015 года Переверза А.В., <...>, несудимый, осужден по ч. 3 ст. 290 УК РФ к 3 годам лишения свободы со штрафом в размере сорокакратной суммы взятки в сумме 480000 рублей с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. На основании ст. 47 УК РФ Переверза А.В. лишен права занимать должности, связанные с осуществлением функций представителя власти, с административно-хозяйственными, организационно-распорядительными функциями в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях сроком на 2 года. В соответствии со ст. 48 УК РФ Переверза А.В. лишен специального звания «майор милиции».

Апелляционным определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Крым от 1 октября 2015 года приговор изменен, действия Переверзы А.В. переквалифицированы с ч. 3 ст. 290 УК РФ на ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ и назначено наказание в виде 1 года 6 месяцев лишения свободы без штрафа и без ограничения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Исключено из мотивировочной и резолютивной части приговора указание суда на назначение дополнительного наказания, предусмотренного ст. 47 УК РФ в части лишения Переверзы А.В. права занимать должности, связанные с осуществлением функций представителя власти, с административно-хозяйственными, организационно-распорядительными функциями в государственных органах, ор-

ганах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях сроком на 2 года и в части лишения Переверзы А.В. специального звания «майор милиции». В остальной части приговор оставлен без изменений.

Постановлением президиума Верховного Суда Республики Крым от 22 июня 2016 года приговор и апелляционное определение оставлены без изменения.

Постановлением Железнодорожного районного суда г. Симферополя Республики Крым от 28 октября 2015 года Переверза А.В. освобожден от отбывания наказания условно-досрочно на 1 месяц и 26 дней.

В кассационной жалобе осужденный Переверза, приводя подробный анализ доказательств по делу, не согласен с оценкой, данной судом доказательствам, указывает на провокационные действия сотрудников УФСБ по Республике Крым и В., который является агентом-подстрекателем органов ФСБ, при этом В. также исходил из мотивов мести за сына. Указывает, что никаких судебных решений об ограничении его прав на ведение личных переговоров в материалах уголовного дела нет, данные доказательства получены незаконно, считает все материалы ОРД недопустимыми доказательствами по уголовному делу. Полагает, что отсутствует объективная сторона преступления, поскольку гражданин Узбекистана Д. на ферме в с. <...>. В. <...> в 2014 году, за которого якобы В. передал ему денежные средства, не проживал, а также считает, что отсутствует субъект преступления, так как доказательств того, что он 24 июня 2014 года являлся должностным лицом, не имеется. Указывает на неполноту предварительного расследования, фальсификацию материалов уголовного дела следователем, считает, что заявленное им в судебном заседании 24 июня 2015 года ходатайство о возвращении уголовного дела прокурору по этим основаниям судом необоснованно оставлено без удовлетворения. Верховным Судом Республики Крым нарушена процедура рассмотрения вопроса об изменении подсудности уголовного дела. Просит состоявшиеся судебные решения отменить, вернуть уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом.

Изучив доводы кассационной жалобы осужденного Переверзы и истребованные материалы уголовного дела, полагаю, что оснований для пересмотра обжалуемых судебных решений не имеется.

В соответствии с ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ, основаниями отмены или изменения приговора, определения или постановления суда при рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке являются существенные нарушения уголовного и (или) уголовно-процессуального закона, повлиявшие на исход дела.

Таких нарушений уголовного и уголовно-процессуального закона, повлиявших на исход данного дела, не допущено.

В силу ст. 401.1 УПК РФ при рассмотрении кассационной жалобы, судья кассационной инстанции проверяет только законность судебных ре-

шений, то есть правильность применения норм уголовного и норм уголовно-процессуального права (вопросы права).

С учетом данного ограничения во взаимосвязи с требованиями ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ доводы кассационной жалобы осужденного о недоказанности его виновности в совершении преступления, о недостоверности показаний свидетелей не подлежат удовлетворению.

Вывод суда о виновности Переверзы в совершенном преступлении подтверждается совокупностью исследованных в судебном заседании доказательств, анализ которых подробно приведен в приговоре, в частности: показаниями свидетелей В., Я., С., Д., Л., С., Г., Г. письменными и вещественными доказательствами.

Как усматривается из приговора, собранные доказательства, в том числе показания В. суд, в соответствии с требованиями ст. ст. 87, 88 УПК РФ, проверил и оценил с точки зрения относимости, допустимости и достоверности, а все в совокупности - достаточности для разрешения уголовного дела.

Доводы осужденного о незаконности проведения сотрудниками ФСБ оперативно-розыскных мероприятий, и как следствие - незаконности их использования в качестве доказательств их результатов, проверены в судебном заседании и отвергнуты с указанием на то, что указанные оперативно-розыскные мероприятия проведены в соответствии с требованиями закона, на основании постановлений, вынесенных уполномоченными должностными лицами, в которых приведены мотивы и обстоятельства, как они были установлены на время производства оперативно розыскных действий, при наличии к тому поводов и оснований, результаты оперативно-розыскной деятельности представлены органу предварительного следствия с соблюдением установленных законом положений.

При пересмотре уголовного дела в апелляционном порядке, судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Республики Крым, рассмотрев доводы апелляционных жалобы осужденного и его защитника, в том числе о неправильном применении уголовного закона при квалификации действий Переверзы, пришла к обоснованному выводу, что суд, правильно установив фактические обстоятельства дела, дал неверную юридическую оценку действиям Переверзы, как получение взятки в виде денег за незаконное бездействие, входящее в его служебные полномочия.

Учитывая фактические обстоятельства дела, согласно которым Переверза умышленно, из корыстных побуждений, с целью хищения денежных средств В., путем обмана и злоупотребления доверием, с использованием своего служебного положения сотрудника полиции, ввел в заблуждение В. относительно того, что в действиях последнего содержится состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.9 КоАП РФ, пообещав ему за незаконное бездействие в его пользу, непривлечение его к административной ответственности, не обладая такими служебными полномочиями, тем самым обманул В. завладел денежными средствами в раз-

мере 12000 рублей, которые ему были переданы В., судебная коллегия правильно переквалифицировала действий Переверзы на ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ.

Доводы осужденного о том, что гражданин Узбекистана у В. не проживал, проверены судебной коллегией и отвергнуты, о чем в апелляционном определении содержатся мотивированные суждения.

Апелляционное определение судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Крым от 1 октября 2015 года соответствует требованиям ст. 389.28 УПК РФ.

Назначенное осужденному наказание отвечает положениям уголовного закона.

Вопреки утверждению об обратном, нарушении процедуры рассмотрения вопроса об изменении подсудности уголовного дела судом не допущено. Так, согласно протоколу судебного заседания Верховного Суда Республики Крым от 15 января 2015 года, рассмотрены материалы дела по представлению председателя Кировского районного суда Республики Крым Б. об изменении подсудности уголовного дела в отношении Переверзы (т. 3, л.д. 158).

На основании ч. 3 ст. 125 УПК РФ, неявка лиц, своевременно извещенных о времени рассмотрения жалобы и не настаивающих на ее рассмотрении с их участием, не является препятствием для рассмотрения жалобы судом.

Согласно извещению и телефонограмме (т. 3, л.д. 155, 156) обвиняемый Переверза и его защитник Мангули В.В. о дне, времени и месте судебного заседания извещены надлежащим образом, однако в судебное заседание не явились. При таких обстоятельствах, судья Верховного Суда Республики Крым принял правильное решение о рассмотрении представления без участия обвиняемого и его защитника.

Из протокола судебного заседания от 24 июня 2015 года усматривается, что ходатайство о возвращении уголовного дела прокурору, заявленное осужденным, было рассмотрено судом в установленном законом порядке, с вынесением обоснованного постановления Феодосийского городского суда Республики Крым от 25 июня 2015 года (т. 5 л.д. 53 - 55), в котором приведены убедительные аргументы, не вызывающие сомнений в своей объективности.

Постановление президиума отвечает требованиям ст. 401.14 УК РФ.

На основании изложенного и руководствуясь п. 1 ч. 2 ст. 401 УПК РФ,

постановил:

отказать в передаче кассационной жалобы осужденного Переверзы А.В. на приговор Феодосийского городского суда Республики Крым от 30 июня 2015 года, апелляционное определение судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Крым от 1 октября 2015 года и постановление президиума Верховного Суда Республики Крым от 22 июня 2016 года

для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. (Постановление Верховного Суда РФ от 06.09.2017 № 127-УД17-12 «Об отказе в передаче кассационной жалобы на приговор по делу о получении взятки (ч. 3 ст. 290 УК РФ) и на судебные акты о переквалификации действий на покушение на мошенничество (ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ) для рассмотрения в суде кассационной инстанции»).

Также в случае, когда лицо, обещавшее либо предложившее посредничество во взяточничестве (часть 5 статьи 291.1 УК РФ), заведомо не намеревалось передавать ценности в качестве взятки должностному лицу либо посреднику и, получив указанные ценности, обратило их в свою пользу, содеянное следует квалифицировать как мошенничество без совокупности с преступлением, предусмотренным частью 5 статьи 291.1 УК РФ (См. пункт 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»).

Список литературы

Нормативные акты

1. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию : заключена в г. Страсбурге 27 янв. 1999 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.
2. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.
3. Декларация прав и свобод человека и гражданина : принята Постановлением ВС РСФСР от 22 нояб. 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.
4. О судебной системе Российской Федерации : федер. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ : по состоянию на 08 июня 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
5. О Правительстве Российской Федерации : федер. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ : по состоянию на 28 дек. 2010 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : по состоянию на 12 нояб. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : по состоянию на 12 нояб. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
8. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ : по состоянию на 12 нояб. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
9. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ : по состоянию на 14 июня 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
10. О налоговых органах Российской Федерации : федер. закон от 21 марта 1991 г. № 943-1 : по состоянию на 21 нояб. 2011 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 15. – Ст. 492.
11. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 : по состоянию на 21 нояб. 2011 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
12. О статусе судей в Российской Федерации : федер. закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 : по состоянию на 21 нояб. 2011 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.
13. О государственной тайне : федер. закон от 21 июня 1993 г. : по состоянию на 8 нояб. 2011 г. // Рос. газета. – 1993. – 21 сент.

14. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ : по состоянию на 21 нояб. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 2. – Ст. 74.

15. О федеральной службе безопасности : федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ : по состоянию на 08 дек. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.

16. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : федер. закон от 20 апр. 1995 г. № 45-ФЗ : по состоянию на 08 дек. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1455.

17. О международных договорах : федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ : по состоянию на 01 дек. 2007 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

18. Об обороне : федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ : по состоянию на 08 дек. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

19. О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ : по состоянию на 06 дек. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3586.

20. О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ : по состоянию на 15 окт. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

21. О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ : по состоянию на 08 дек. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

22. О материальной ответственности военнослужащих : федер. закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ : по состоянию на 04 дек. 2006 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 23. – Ст. 3682.

23. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184 –ФЗ : по состоянию на 01 дек. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

24. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федер. закон от 15 дек. 2001 г. № 166-ФЗ : по состоянию на 01 июля 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 51. – Ст. 4831.

25. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ : по состоянию на 02 окт. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 11. – Ст. 1022.

26. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня

2002 г. № 67-ФЗ : по состоянию на 16 окт. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

27. О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы) : федер. закон от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ : по состоянию на 30 нояб. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 27. – Ст. 2620.

28. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ : по состоянию на 12 нояб. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

29. Об альтернативной гражданской службе : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ : по состоянию на 30 нояб. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3030.

30. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ : по состоянию на 28 дек. 2010 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

31. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ : по состоянию на 15 нояб. 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

32. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ : по состоянию на 21 нояб. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

33. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 274-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6229.

34. 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» : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 280-ФЗ : по состоянию на от 21 нояб. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6235.

35. О повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих : указ Президента РФ от 23 авг. 1994 г. № 1722 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 18. – Ст. 2066.

36. О государственных должностях Российской Федерации : указ Президента РФ от 11 янв. 1995 г. № 32 : по состоянию на 12 июня 2012 г. // Рос. газета. – 1995. – 17 янв.

37. О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государствен-

ные должности федеральной государственной службы : указ Президента РФ от 01 июня 1998 г. № 640 : по состоянию на 23 окт. 2008 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 23. – Ст. 2501.

38. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : указ Президента РФ от 12 авг. 2002 г. № 885 : по состоянию на 16 июля 2009 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 33. – Ст. 3196.

39. О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : указ Президента РФ от 05 июня 2003 г. № 613 : по состоянию на 18 мая 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 23. – Ст. 2197.

40. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 февр. 2005 г. № 110 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 437.

41. О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) : указ Президента РФ от 1 февр. 2005 г. № 111 : по состоянию на 22 янв. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 438.

42. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 февр. 2005 г. № 112 : по состоянию на 22 янв. 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 439.

43. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента РФ от 1 февр. 2005 г. № 113 : по состоянию на 16 нояб. 2011 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 440.

44. Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела : указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 : по состоянию на 23 окт. 2008 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 23. – Ст. 2242.

45. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 февр. 2005 г. № 159 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 8. – Ст. 629.

46. О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента РФ от 27 сент. 2005 г. № 1131 : по состоянию на от 26 июля 2008 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 40. – Ст. 4007.

47. О мерах по противодействию коррупции : указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 : по состоянию на 28 июля 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 21. – Ст. 2429.

48. О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества : указ Президента РФ от 18 дек. 2008 г. № 1800 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 51. – Ст. 6141.

49. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы : указ Президента РФ от 13 апр. 2010 г. № 460 : по состоянию на 13 марта 2012 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 16. – Ст. 1875.

50. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» : указ Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 30. – Ст. 4070.

51. О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 : по состоянию от 25 июня 2012 г. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите : пост. Правительства РФ от 31 дек. 2004 г. № 900 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 2. – Ст. 198.

54. Об утверждении Инструкции об организации работы по увольнению сотрудников со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : приказ ФСКН РФ от 12 апр. 2005 г. № 115 : по состоянию на 21 июня 2010 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 21.

55. Об утверждении Инструкции о порядке приема на службу, испытания при приеме на службу, назначения на должности, заключения контрактов о службе, освобождения от должностей и присвоения специальных званий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : приказ ФСКН РФ от 08 окт. 2009 г. № 144 : по состоянию на 30 апр. 2010 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 50.

56. По делу о проверке конституционности части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции Феде-

рального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобами граждан А. А. Анохина и П. И. Зелинского и запросами Железнодорожного районного суда города Новосибирска и Кировского районного суда города Ростова-на-Дону : постановление Конституционного Суда РФ от 20 апр. 2010 г. № 9-П // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 18. – Ст. 2277.

57. О противодействии коррупции в Иркутской области : закон Иркутской области от 13 окт. 2010 г. № 92-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2010. – № 24 (том 3).

Дополнительная литература

58. Агеева, О. В. Правовые основы противодействия коррупции в России / О. В. Агеева // Следователь. – 2010. – № 4. – С. 16–21.

59. Алегин, А. П. Основные направления организационно-профилактических мер противодействия коррупционным проявлениям в уголовно-исполнительной системе / А. П. Алегин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2011. – № 3(23). – С. 31–35.

60. Александрова, В. Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией / В. Александрова // Законность. – 2010. – № 5. – С. 9–13.

61. Антонова, Е. Ю. Корпоративная уголовная ответственность за коррупционные преступления / Е. Ю. Антонова // Право и политика. – 2011. – № 3. – С. 375–381.

62. Астанин, В. В. Современная практика назначения уголовных наказаний за коррупционные преступления в России / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2011. – № 7. – С. 31–33.

63. Бесчасный, С. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов как мера профилактики коррупционных проявлений / С. А. Бесчасный // Следователь. – 2010. – № 2. – С. 20–21.

64. Бодров, Н. Ф. Расследование преступлений коррупционной направленности, совершаемых в сфере образования / Н. Ф. Бодров // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 77–82.

65. Бодров, Н. Ф. Расследование преступлений коррупционной направленности, совершаемых в сфере образования / Н. Ф. Бодров // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 77–82.

66. Васильев, В. И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление / В. И. Васильев // Журнал Российского права. – 2012. – № 4. – С. 5–16.

67. Васильев, Ф. П. Современные аспекты регламентирования деятельности государственных органов и пресечение коррупции в системе власти / Ф. П. Васильев, В. В. Баранов, Н. Ф. Бережкова // Черные дыры в российском законодательстве. – 2010. – № 1. – С. 6–12.

68. Деятельность правоохранительных органов РФ по противодействию коррупции / под общ. ред. А. В. Кудашкина. – М. : Юстицинформ, 2011. – 304 с.

69. Диканова, Т. А. Предупреждение транспортным прокурором коррупции в таможенной сфере : пособие / Т. А. Диканова, В. В. Ястребов, В. И. Остапенко. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. – 84 с.
70. Диканова, Т. А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в транспортной сфере : методические рекомендации / Т. А. Диканова, Л. И. Александрова, В. В. Ястребов. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. – 79 с.
71. Дмитриев, Ю. А. Борьба с коррупцией: фикция или реальность? / Ю. А. Дмитриев // Государство и право. – 2012. – № 5. – С. 12–16.
72. Зайцева, О. В. Административный ресурс в избирательных кампаниях как форма проявления коррупции / О. В. Зайцева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 3. – С. 19–23.
73. Илий, С. К. Нормативное определение перечней преступлений и других правонарушений коррупционной направленности / С. К. Илий // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2010. – № 6(20). – С. 38–42.
74. Карпов, Н. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : пособие / Н. Н. Карпов, В. Н. Титова. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. – 88 с.
75. Кирьянов, А. Ю. Экспертиза нормативных правовых актов органов местного самоуправления на коррупциогенность: проблемы и перспективы / А. Ю. Кирьянов // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 2–4.
76. Кобзарев, Ф. М. Об особенностях и проблемах организации координационной деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией / Ф. М. Кобзарев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2010. – № 3(17). – С. 21–26.
77. Коваль, А. Государственная политика в области противодействия коррупции / А. Коваль // Законность. – 2010. – № 10. – С. 43–50.
78. Козлов, Т. Л. Об институте урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе / Т. Л. Козлов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2010. – № 2(16). – С. 17–22.
79. Козлов, Т. Л. Организационно-правовые основы деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции / Т. Л. Козлов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2012. – № 1(27). – С. 44–49.
80. Козлов, Т. Л. Проблемы организации профилактики коррупционных правонарушений в государственных и муниципальных органах на основе практики прокурорского надзора / Т. Л. Козлов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2010. – № 4(18). – С. 29–34.
81. Козлов, Т. Л. Проверка прокурором исполнения требований законодательства государственными и муниципальными органами при профилактике коррупционных правонарушений : методические рекомендации / Т. Л. Козлов, Д. А. Дмитриев. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. – 60 с.

82. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией : пособие / рук. авт. кол. А. В. Кудашкин. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. – 136 с.
83. Короткова, О. И. Коррупция как кризис системы управления государственной собственностью / О. И. Короткова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 5. – С. 44–48.
84. Корсантия, А. А. Коррупционная преступность в Российской Федерации : научный доклад / А. А. Корсантия. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. – 117 с.
85. Куракин, А. В. Проблемы реализации института административной юстиции в предупреждении и пресечении коррупции / А. В. Куракин, Д. Н. Колчеганов, А. В. Марьян // Российская юстиция. – 2010. – № 3. – С. 24–25.
86. Курдюков, А. Н. Особенности поддержания государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности : методические материалы к семинару / А. Н. Курдюков. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2012. – 24 с.
87. Магомедов, К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз / К. Магомедов // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 14–17.
88. Методические рекомендации по организации органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на коррупциогенность : методические рекомендации / А. В. Кудашкин [и др.]. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. – 40 с.
89. Михалко, Е. Р. Противодействие угрозам экономической безопасности России: коррупция и налоговые преступления / Е. Р. Михалко, А. В. Терзиди // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. – 2010. – № 5. – С. 135–139.
90. Мусаелян, М. Ф. Вопросы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции / М. Ф. Мусаелян // Журнал российского права. – 2012. – № 4. – С. 120–126.
91. Мусаелян, М. Ф. Правовые проблемы противодействия коррупции / М. Ф. Мусаелян, М. А. Хатаева // Журнал российского права. – 2012. – № 1. – С. 108–120.
92. Муссов, М. Г. О понятии «коррупционное преступление в сфере экономики» / М. Г. Муссов // Российский следователь. – 2010. – № 16. – С. 28–29.
93. Наумов, А. Коррупция: причины возникновения, влияние и методы борьбы / А. Наумов // Следователь. – 2010. – № 8. – С. 42–50.
94. Павловская, Н. В. Коррупция в правоохранительных органах, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков / Н. В. Павловская // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2010. – № 1(15). – С. 62–64.

95. Проблемы и организации поддержания государственного обвинения по уголовным делам коррупционной направленности, роли прокуратуры и других институтов государства в противодействии коррупции : материалы науч.-практ. конференции 15 дек. 2011 г., г. Абакан. – Абакан, 2011. – 139 с.

96. Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство : сборник материалов. В 2 ч. Ч. 1 / под ред. О. С. Капинус, А. В. Кудашкина. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. – 119 с.

97. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сборник метод. материалов / под ред. А. Э. Буксмана. – М. : Генеральная прокуратура РФ ; Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. – 344 с.

98. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы : пособие / В. Б. Евдокимов [и др.]. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. – 104 с.

99. Ромашина, Е. В. Правовой организм противодействия коррупции в советской России / Е. В. Ромашина // История государства и права. – 2010. – № 17. – С. 42–44.

100. Россинская, Е. Р. Экспертиза коррупциогенности законодательства: проблемы и пути совершенствования / Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 7. – С. 74–79.

101. Сулейманов, Т. М. Борьба с коррупцией в России в IX–XIX вв.: историко-правовой анализ / Т. М. Сулейманов // История государства и права. – 2010. – № 7. – С. 25–27.

102. Фирсова, О. А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе : учебно-методическое пособие / А. В. Юрковский., О. А. Фирсова. – Иркутск : ИЮИ (ф) А ГП РФ, 2008. – 68 с.

103. Хабриева, Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2012. – № 6. – С. 5–17.

104. Хабриева, Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 7–14.

105. Харитонов, С. С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе : методические рекомендации / С. С. Харитонов. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. – 52 с.

106. Храшкин, А. А. Противодействие коррупции в госзакупках / А. А. Храшкин. – 2-е изд., доп. – М. : Юриспруденция, 2011. – 152 с.

107. Шакирьянов, М. Понятие и сущность коррупции / М. Шакирьянов // Закон и право. – 2010. – № 6. – С. 9–11.

108. Шишкарев, С. О содержании и дефинициях коррупционных правонарушений / С. О. Шишкарев // Закон и право. – 2010. – № 4. – С. 10–11.

109. Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения : сборник статей / под ред. О. С. Капинус, А. В. Кудашкина. – М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. – 388 с.

110. Юрковский, А. В. Противодействие коррупции при осуществлении прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства : учебное пособие / А. В. Юрковский. – Иркутск : ИЮИ (ф) А ГП РФ, 2010. – 61 с.

Учебное издание

Юрковский Алексей Владимирович,

*заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Иркутского юридического института (филиала) Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации, к. ю. н., доцент*

Евдокимов Константин Николаевич,

*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, к. ю. н., доцент*

Деревскова Валентина Михайловна,

*заведующая кафедрой теории и истории государства и права
Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, к. ю. н., доцент*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

Подписано в печать 27.02.2018.
Формат 60x84 1/16. 14,9 уч.-изд. л. 14,2 усл. печ. л.
Тираж 75 экз. Заказ № 628.

Иркутский юридический институт
(филиал) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1.