

**Рассказов М.А. Антикоррупционная реформа в России:
проблемы научной доктрины и законодательства
Информационно-аналитический материал
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2011 г.**

Введение

Коррупция с давних времён является одной из наиболее существенных помех в развитии общества. Глетворное влияние этого явления нарушает нормальное взаимодействие государства и личности, неизбежно ведёт к утрате доверия граждан к государству, в котором они живут, тормозит позитивное реформирование любых сфер общественной жизни. Неконтролируемая коррупция может иметь самые плачевные последствия для государства, политическую власть которого она разъедает. Если говорить более конкретно, то коррупция существенно осложняет жизнь каждого отдельного человека и зачастую ставит его доступ к важнейшим социальным благам (например, к квалифицированной медицинской помощи) в зависимость от его материального положения. Такое отношение к личности не только нарушает нормальный порядок управления, разлагает слой облечённых властью лиц, но в конечном счёте нарушает провозглашённый Всеобщей декларацией прав человека (статья 7) и закреплённый Конституцией Российской Федерации (статья 19) принцип равенства всех перед законом.

Что же принято называть коррупцией? Согласно определению, которое даёт международная организация *TransparencyInternational*, коррупция представляет собой «злоупотребление предоставленными полномочиями ради личной выгоды»¹. Исходя из приведённого определения, потенциально подверженным коррупции является лицо, в компетенцию которого входит принятие каких-либо решений. Фактом коррупции будет являться принятие таким лицом решения с нарушением соответствующей процедуры либо установленных принципов принятия решения, совершенное с целью личного обогащения, получения тех или иных преимуществ, привилегий и т.п.

Опасность коррупции заключается в том, что злоупотребление полномочиями ради личной выгоды чаще всего сопряжено не только с нарушением принципов организации нормального общества, но и с нанесением вполне реального, а порой и весьма существенного материального ущерба государству, физическим и юридическим лицам. Косвенным следствием коррупции может являться нанесение вреда окружающей среде, терроризм, совершение тяжких преступлений и т.п. Комплексность организации общества и власти в обществе обуславливает возможность существования коррупции в любых сферах жизни и деятельности людей – не только в области государственного управления, но и в медицине, спорте и т.д. Поэтому борьба с коррупцией давно вышла за пределы границ отдельных государств и стала одной из важнейших задач на международном уровне.

Проблема коррупции в нашей стране стоит особенно остро. Согласно данным *TransparencyInternational*, в рейтинге стран по индексу восприятия коррупции за 2010 год Россия находится на 154-м месте из 178². Низкая эффективность государственной власти, падение доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим, превращение государственного управления в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны – всё это следствия коррумпированности государственного аппарата, признанные на уровне Правительства Российской Федерации ещё в 2005 году (по уже упомянутому индексу восприятия коррупции Россия тогда

¹ The Anti-Corruption Plain Language Guide. Transparency International, 2009. P. 14 // http://www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

² CorruptionPerceptionsIndex 2010 Results // http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.

занимала 90-е место из 146)³. Борьба с коррупцией – это долг демократического правового государства перед своими гражданами и гражданским обществом. Именно таким государством, согласно статье 1 Конституции, считает себя Российская Федерация, поэтому сам факт активизации деятельности по противодействию коррупции в последние годы заслуживает позитивной оценки.

Основными субъектами борьбы с коррупцией выступают государство, общество и личность – главные субъекты политической системы. Способы их воздействия на коррупционную среду различны. Государство определяет направления политики в области противодействия коррупции, принимает правовые нормы, устанавливающие ограничения для лиц, которые потенциально могут иметь отношение к совершению коррупционных актов, осуществляет правовое регулирование в области государственной службы – «кровеносной системы» государства, наиболее всего подверженной злоупотреблениям ради личной выгоды. Кроме того, государство определяет легальные способы противодействия коррупции, которыми могут пользоваться иные участники политической системы с целью излечения её от этой разлагающей болезни.

На долю общества выпадает общественный контроль, который выражается в обнаружении фактов коррупции, придании их огласке, формировании общественного мнения, характеризующегося нетерпимостью к злоупотреблениям со стороны должностных лиц, обращении в уполномоченные государственные органы с целью побуждения их к принятию мер, направленных на недопущение, пресечение коррупционных актов и наказание виновных, обращении внимания граждан и государства на пробелы в законодательстве и неэффективность отдельных мер по борьбе с коррупцией и т.д. Роль граждан же в противодействии с коррупцией заключается прежде всего в категорическом неприятии, нетерпимости к коррупции. Граждане не должны участвовать в совершении коррупционных правонарушений (в первую очередь, не инициировать их), не должны оставлять без внимания или замалчивать такие факты. Активная гражданская позиция – ключ к победе над коррупцией.

Главной сложностью противодействия коррупции является реальное отношение к ней государства как системы. Такое отношение противоречиво. Причина этого заключается в том, что государство, с одной стороны, заинтересовано в искоренении коррупции во имя эффективности государственного управления и обеспечения нормальных взаимоотношений с обществом и личностью, но с другой стороны, в борьбе с коррупцией не заинтересованы коррумпированные государственные чиновники.

Настоящая работа посвящена изучению вопроса о том, какие методы Российская Федерация использует для того, чтобы преодолеть обозначенное выше противоречие. Одним из наиболее важных инструментов противодействия коррупции является формирование эффективного антикоррупционного законодательства. Правовое регулирование в этой сфере подразумевает принятие и изменение множества законов и подзаконных актов, посвящённых вопросам непосредственно противодействия коррупции, установлению особенностей государственной службы и правового статуса государственных служащих, антикоррупционных мер в уголовном, гражданском и иных отраслях законодательства.

На основе анализа системы антикоррупционного законодательства рассматриваются меры, направленные на недопущение и пресечение коррупции в системе государственной службы, выявляются пробелы в правовом регулировании и возможные пути совершенствования соответствующих институтов.

Неотъемлемой частью системы антикоррупционных мер является законодательное закрепление возможностей и форм противодействия коррупции институтами гражданского общества и каждым отдельно взятым гражданином. Эффективность соответствующих положений законодательства рассматривается на конкретных примерах

³ См.: раздел ИКонцепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ, 14.11.2005, № 46, ст. 4720.

антикоррупционной борьбы, анализируются достоинства и недостатки соответствующего правового регулирования.

На основании обобщения сведений о системе законодательства о противодействии коррупции, качестве правового закрепления антикоррупционных мер применительно к государственной службе, а также опыте сопротивления коррупции институтами гражданского общества и гражданами выдвигаются предложения о способах совершенствования антикоррупционного законодательства и в перспективе – искоренения коррупции в России.

1. Система современного российского законодательства о противодействии коррупции

Понятие «законодательство» в юридической доктрине традиционно рассматривается с двух точек зрения. В узком смысле под законодательством понимается совокупность нормативных правовых актов, которые по своим признакам относятся к категории законов. В широком смысле законодательство включает в себя как законы, так и развивающие их положения подзаконные нормативные акты. Противодействие коррупции как всеобъемлющему явлению, прикишему практически во все сферы государственного управления в нашей стране, требует скоординированных усилий не только непосредственно законодателя, но главного «пациента» – органов государственного управления. Поэтому неудивительно, что в настоящее время большинство федеральных органов исполнительной власти уже создали либо создают свою, основанную на антикоррупционных законах нормативно-правовую базу противодействия коррупции в сфере своей деятельности. Таким образом, рассматривать понятие «законодательство» следует именно в широком смысле – как правовую основу деятельности по противодействию коррупции.

Обзор антикоррупционного законодательства следует начинать с Конституции РФ⁴, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). При разграничении компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации Конституция относит такие непосредственно связанные с противодействием коррупции сферы правового регулирования, как установление порядка организации и деятельности федеральных органов государственной власти (п. «г» ст. 71), федеральная государственная служба (п. «т» ст. 71), уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское законодательство (п. «о» ст. 71) к предметам ведения Российской Федерации. Правовое регулирование порядка организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и государственной службы субъектов Российской Федерации, а, следовательно, в значительной мере, и деятельности по противодействию коррупции в системе государственной власти субъектов РФ, в силу принципа остаточной компетенции, закреплённого статьёй 73 Конституции, отнесено к предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Основной закон устанавливает правовые основания для противодействия коррупции как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, что обеспечивает комплексность подхода к решению этой важной задачи на всех уровнях государственной власти. Необходимо так же отметить, что Конституция нашей страны, являясь базой текущего законодательства, устанавливает основополагающие принципы демократической организации общества и государства, принципы взаимоотношений личности и государства, закрепляет основные права и свободы человека и гражданина. Проявления коррупции выражаются в первую очередь в

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ, 26.01.2009, № 4, ст. 445.

несоблюдении принципа равенства всех перед законом, государственных гарантий осуществления прав личности и многих других конституционных установлений. Поэтому борьба с коррупцией в широком смысле – это борьба за соблюдение Конституции РФ.

Составной частью правовой системы Российской Федерации в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции являются общепризнанные принципы и нормы международного права. В иерархии нормативных правовых актов РФ международные договоры находятся даже выше федеральных законов (включая федеральные конституционные законы): «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора», – гласит вышеуказанная статья Конституции. Причём положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно⁵. В сфере противодействия коррупции существует несколько крупных международных соглашений, подписанных и ратифицированных Российской Федерацией.

Центральным антикоррупционным международным документом является Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года⁶. Конвенция устанавливает основные виды коррупционных правонарушений, которые признаются таковыми государствами-участниками, определяет меры по предупреждению коррупции, обмену информацией и международному сотрудничеству, а также регулирует иные важные вопросы в области противодействия коррупции. Россия является участником Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года⁷, посвящённой установлению видов коррупционных преступлений и регулированию вопросов международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции. Отдельные положения антикоррупционного характера содержатся также в Конвенции Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 года⁸, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года⁹.

С сожалением приходится констатировать, что в сфере противодействия коррупции существуют также и важные международные соглашения, участником которых Россия до сих пор не является. В число таких документов входит Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года¹⁰. Данный документ предусматривает закрепление государствами-участниками в их внутреннем праве эффективных средств правовой защиты для лиц, понёсших ущерб в результате актов коррупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб. Так, в соответствии с нормами Конвенции лицо, понесшее ущерб в результате коррупции, имеет право подать иск в целях получения полного возмещения ущерба, которое может включать помимо реального ущерба также

⁵ См.: п. 3 ст. 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.07.1995, № 29, ст. 2757.

⁶ СЗ РФ, 26.06.2006, № 26, ст. 2780; ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции» // СЗ РФ, 20.03.2006, № 12, ст. 1231;

⁷ СЗ РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2394; ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (ч. 1), ст. 3424;

⁸ СЗ РФ, 20.01.2003, № 3, ст. 203; ратифицирована Федеральным законом от 28.05.2001 № 62-ФЗ «О ратификации Конвенции об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» // СЗ РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2280;

⁹ СЗ РФ, 04.10.2004, № 40, ст. 3882; ратифицирована Федеральным законом от 26.04.2004 № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих её Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за неё» // СЗ РФ, 03.05.2004, № 18, ст. 1684;

¹⁰ СПС КонсультантПлюс.

упущенную финансовую выгоду и компенсацию морального вреда. Необходимым условием для реализации права на возмещение ущерба является совершение или санкционирование ответчиком акта коррупции либо непринятие им разумных мер по предотвращению такого акта, в результате чего истец понёс ущерб, при этом между актом коррупции и нанесённым ущербом должна существовать причинно-следственная связь. Кроме того, если несколько ответчиков ответственны за ущерб, причинённый одним и тем же актом коррупции, то они будут нести солидарную и долевую ответственность. Если же потерпевший по своей вине способствовал причинению ущерба или его усугублению, то суд, принимая во внимание все обстоятельства дела, может уменьшить объём возмещения ущерба или полностью отказать в таком возмещении. Установленный Конвенцией срок исковой давности для предъявления иска о возмещении ущерба, причинённого актом коррупции, составляет 3 года с момента, когда истцу стало либо должно было стать известно о причинении ущерба либо о совершении акта коррупции и о лице, ответственным за это. При этом срок исковой давности в любом случае не может превышать 10 лет с момента совершения акта коррупции.

Конвенция устанавливает специальное требование относительно юридической силы сделок, связанных с коррупцией: любой контракт или положение контракта, предусматривающие совершение акта коррупции, являются недействительными и не имеющими юридической силы, при этом для любой из сторон сделки в национальном праве должна предусматриваться возможность обратиться в суд в целях признания сделки недействительной, независимо от права стороны требовать возмещения ущерба, если интересы её были нарушены коррупционным правонарушением.

Присоединение России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию могло бы внести ощутимый вклад в защиту прав граждан, однако, учитывая масштабы коррупции в нашей стране, соответствующие механизмы вряд ли могли бы эффективно применяться на практике.

Наиболее существенную роль в правовом обеспечении деятельности по противодействию коррупции в нашей стране играет федеральное законодательство в узком смысле слова, которое включает в себя федеральные законы и федеральные конституционные законы. Последние, согласно Конституции, обладают большей юридической силой, чем собственно федеральные законы¹¹, однако в ходе обзора законодательства о противодействии коррупции целесообразно руководствоваться не юридической силой конкретных нормативных актов, а местом и ролью их в системе существующего правового регулирования. Центральным элементом этой системы является Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹².

Работа по подготовке к принятию названного закона началась достаточно давно. Смена общественно-политической системы в начале 90-х годов XX века обострила проблему соотношения личного и государственного интереса в деятельности государственных служащих, что стало одной из причин интенсивного разрастания коррупции. Свидетельством признания серьёзности этой проблемы является Указ Президента РФ от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»¹³. Этот относительно краткий нормативный акт комплексно подходил к правовому регулированию противодействия коррупции. С одной стороны, устанавливалась система запретов для служащих государственного аппарата, в числе которых запрет:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью;
- 2) оказывать любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы;

¹¹ См.: ч. 3 ст. 76 Конституции РФ.

¹² СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

¹³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 23.04.1992, № 17, ст. 923.

- 3) выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности);
- 4) заниматься предпринимательской деятельностью через посредников;
- 5) быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором государственный служащий состоит на службе;
- 6) самостоятельно или через представителя принимать участие в управлении акционерными обществами и иными хозяйствующими субъектами.

Закреплялась также обязанность государственных служащих при назначении на руководящую должность представлять декларацию о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках, ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера. Одновременно Указ предусматривал необходимость установления гарантий социальной защищённости государственных служащих, которые должны были включать в себя, в том числе, создание нормальных условий труда, социально-бытового и медицинского обслуживания, а также компенсационные выплаты соответственно экономическим условиям свободного рынка и режиму государственной службы.

Таким образом, необходимость принятия решительных мер по противодействию коррупции в системе исполнительной власти была очевидна ещё во времена начального формирования общественно-политической системы современной России. Изложенные положения Указа Президента РФ от 04.04.1992 № 361 иллюстрируют пусть ограниченный, но комплексный подход к проблеме противодействия коррупции – системное сочетание обязанностей, запретов и гарантий для государственных служащих.

К сожалению, работа по дальнейшему формированию правовой основы для противодействия коррупции в течение длительного времени не приносила значительных результатов. Очевидно, что следующим шагом в этом направлении должно было стать принятие федерального закона, комплексно регулирующего подход государства к проблеме коррупции. Попытки принять такой закон имели место на протяжении 90-х годов, однако оказались безуспешными. В 1997 году Президент РФ отклонил уже принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией». Аналогичные законопроекты рассматривались Государственной Думой в 2001 и 2002 годах, но далее стадии первого чтения они не прошли¹⁴.

Однако вскоре стало очевидно, что коррупция неуклонно по своим масштабам становится национальным бедствием. Это обстоятельство уже не могло не учитываться при формировании государственной политики – необходимость разработки пакета антикоррупционных нормативных правовых актов была обозначена в Концепции административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах (раздел III). В 2008 году Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым был утверждён Национальный план противодействия коррупции¹⁵, который предусматривал, в том числе, осуществление мер по законодательному обеспечению противодействия коррупции, важнейшая из которых – подготовка и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О противодействии коррупции». В Плане определялись основные положения, которые должны были найти отражение в указанном законопроекте: 1) определение понятий «коррупция», «коррупционное правонарушение», «противодействие коррупции; 2) меры по профилактике коррупции; 3) определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции. Кроме того, План предусматривал внесение соответствующих комплексных изменений в действовавшие нормативные правовые акты.

¹⁴См.: Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / И.С. Алихаджиева, Д.С. Велиева, Г.Н. Комкова и др.; под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009.

¹⁵Национальный план противодействия коррупции (утверждён Президентом РФ 31.07.2008 № Пр-1568) (в ред. от 31.07.2008) // Российская газета, 2008, 5 августа.

В результате к концу 2008 года было положено начало формированию системы российского антикоррупционного законодательства, центральным элементом которой, как уже говорилось, стал Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Названный Закон решает несколько крупных задач в сфере правового регулирования противодействия коррупции. Прежде всего, он впервые вводит в отечественную правовую действительность законодательно закреплённое определение понятия «коррупция», которое должно исключить произвольное толкование отдельных положений Закона и способствовать их единообразному применению на практике. Отсутствие такого определения ранее препятствовало проведению эффективной и системной государственной политики в области противодействия коррупции. Несмотря на то, что Национальный план противодействия коррупции предполагал определить её как социально-юридическое явление, законодатель избрал иной путь. Пункт 1 статьи 1 Закона определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение вышеуказанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Анализируя представленное определение, нельзя не отметить следующее. Несомненно, сам факт включения его в число положений нормативного акта уровня федерального закона имеет прогрессивный характер для всей работы по противодействию коррупции в нашей стране. Однако такое определение далеко от совершенства. Перечисление коррупционных деяний в качестве основного элемента определения не вполне удачно. Большинство из них (дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп) представляют собой конкретные составы преступлений, предусмотренные Уголовным кодексом РФ¹⁶ (статьи 291, 290, 201, 204 соответственно). При этом Кодексу не известен такой состав преступления, как злоупотребление служебным положением, которое можно истолковать либо как совершение деяния лицом с использованием своего служебного положения (квалифицирующий признак ряда составов преступлений, многие из которых не имеют отношения к коррупционным), либо как злоупотребление должностными полномочиями в смысле статьи 285 УК РФ – очевидно, что именно последний вариант толкования имеется в виду. К коррупции законодатель относит не только непосредственно названные в статье деяния, но и иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения. Но если такие составы, как, например, превышение должностных полномочий (статья 286 УК РФ), нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (статьи 285¹ и 285² УК РФ), подпадают под указанную формулировку, то незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 289 УК РФ), а также ряд преступлений в сфере экономической деятельности далеко не всегда можно охарактеризовать как «иное незаконное использование должностного положения», поскольку действовать лицо при этом может в рамках своих полномочий и формально в соответствии с законом¹⁷. Далее, такое обобщение в принципе является не вполне корректным, поскольку дача взятки, а также коммерческий подкуп в смысле частей 1 и 2 статьи 204 УК РФ не являются использованием физическим лицом своего должностного положения, поскольку субъектом этих преступлений не является должностное лицо.

¹⁶Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

¹⁷См.: Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М., 2010.

Недостатком установленного Федеральным законом определения коррупции является также тот факт, что из содержания этого понятия исключена любая иная выгода, кроме имущественной. В современном мире проявления коррупции весьма разнообразны, и далеко не всегда обусловлены удовлетворением непосредственно имущественного интереса коррупционера. Выгоды могут иметь и неимущественный, и нематериальный характер, например, назначение на вышестоящую должность, продвижение во власть и т.п. Этим и подобным «приобретениям» зачастую невозможно дать имущественную оценку, однако очевидно, что деяния, совершённые с целью приобретения таких выгод, должны относиться к числу коррупционных. К сожалению, законодатель продемонстрировал иной подход, существенно сузив понятие коррупции и низведя его, фактически, до банального взяточничества.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что задача по обеспечению единообразного понимания термина «коррупция» в полной мере не выполняется. Установленная Законом формулировка не исключает различных толкований, содержит скрытые конфликты с нормами уголовного законодательства, а избранный формат определения через перечисление составов преступлений, совершаемых с целью получения исключительно имущественных выгод, неоправданно ограничивает понятие коррупции.

Ещё одним понятием, определяемым Федеральным законом, является «противодействие коррупции», которое представляет собой 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. Данное определение также вызывает ряд вопросов. Прежде всего, не совсем понятно, о каких полномочиях физических лиц по противодействию коррупции идёт речь. Под полномочием понимается «официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности»¹⁸. В юридической доктрине признаётся, что при установлении полномочия определяются его содержание, объём и пределы¹⁹. Физические лица как совокупность индивидов, обладающих правосубъектностью, не наделяются полномочиями в указанном смысле, поэтому распространение на них каких-либо полномочий по противодействию коррупции является некорректным.

В определении дважды упоминается понятие «коррупционное правонарушение». Национальный план противодействия коррупции, в соответствии с которым проводилась разработка Федерального закона, предусматривал необходимость определить коррупционное правонарушение как отдельное проявление коррупции. В принятой же редакции Закона соответствующее определение отсутствует. Не вполне ясно, как соотносятся понятия «коррупционное правонарушение» и собственно «коррупция», поскольку определение последней основано как раз на перечислении составов преступлений и фактически отождествляет указанные понятия. Если законодатель имел это в виду, то какой смысл в использовании разных понятий с тождественным смыслом? Это лишь снижает уровень юридической техники рассматриваемого Закона.

Избранный способ определения коррупции и противодействия коррупции сближает эти понятия с категориями уголовного и уголовно-процессуального права. Очевидно, что эффективное противодействие коррупции с использованием инструментария названных отраслей права возможно только в случае полного соответствия положений

¹⁸ Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 554.

¹⁹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / И.С. Алихаджиева, Д.С. Велиева, Г.Н. Комкова и др.; под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009.

антикоррупционного закона инструментам и понятиям, закреплённым уголовным и уголовно-процессуальным законодательством. К сожалению, этого нельзя сказать о понятиях, которыми оперирует Федеральный закон «О противодействии коррупции». Термин «коррупция» несёт в себе множество неясностей, касающихся соотношения с конкретными составами преступлений, а понятие «противодействие коррупции» без видимого обоснования вычленяет отдельные стадии уголовного процесса, оставляя за пределами своего содержания осуществление правосудия, а также обходя вниманием вопрос о наказании за коррупционные правонарушения. Фактически, законодатель не признаёт осуществление правосудия в качестве формы противодействия коррупции и исключает из содержания этого понятия уголовно-правовые способы воздействия, в т.ч. общую и специальную превенцию уголовного закона. Указанные обстоятельства способствуют многовариантному толкованию норм Закона в процессе правоприменения и подрывают системность деятельности по противодействию коррупции во взаимосвязи с иными отраслями права и законодательства.

Второй крупной задачей в сфере правового регулирования противодействия коррупции, которую стремится решить рассматриваемый Федеральный закон, является систематизация форм воздействия на коррупцию со стороны государственных органов и органов местного самоуправления. С этой целью Закон определяет организационные основы противодействия коррупции, перечисляет меры по профилактике коррупции и закрепляет основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. Содержание соответствующих статей отражает стремление законодателя придать противодействию коррупции всеобъемлющий характер, ориентировать на осуществление соответствующих мероприятий все государственные органы и органы местного самоуправления. Для целей 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 предусмотрена возможность создания по решению Президента РФ специальных органов по координации деятельности по противодействию коррупции (часть 5 статьи 5). Такая норма несёт в себе позитивный потенциал для повышения эффективности реализации положений антикоррупционного законодательства.

Однако в целом организационной основе деятельности по противодействию коррупции в том виде, в каком она отражена в статье 5 Закона, к сожалению, недостаёт системности. По сути, законодатель лишь обращает внимание на необходимость противодействия коррупции государственными органами и органами местного самоуправления «в пределах своих полномочий», но никаких новых полномочий Закон не предусматривает. Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции и устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в этой области (часть 1 статьи 5). Федеральное Собрание РФ осуществляет законодательную функцию по вопросам противодействия коррупции и контролирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в пределах своих полномочий (часть 2 статьи 5). Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство которыми оно осуществляет, в области противодействия коррупции (часть 3 статьи 5). Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий (часть 4 статьи 5). Представляется, что изложенные нормы Федерального закона не имеют реального позитивного содержания и представляют собой констатацию очевидных фактов. Устанавливается лишь абстрактная обязанность противодействовать коррупции в рамках существующих полномочий. Части 6 и 7 статьи 5 ставят задачу по противодействию коррупции перед Генеральным прокурором РФ и подчинёнными ему

прокурорами, а также Счётной палатой РФ. О задачах иных государственных органов в области противодействия коррупции Федеральный закон ничего не говорит. Это странно, потому что проявления коррупции разнообразны и возможны, например, в системе избирательных комиссий, на которые не распространяется действие положений статьи 5, поскольку избирательные комиссии не являются органами государственной власти.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» перечисляет основные меры, направленные на осуществление профилактики коррупции. Однако именно лишь перечислением таких мер законодатель и ограничивается, оставляя конкретное регулирование в этой сфере для закрепления иными нормативными актами. Не вполне понятно юридическое значение выделение списка всех перечисленных мер в отдельную статью, поскольку конкретных мероприятий, прав и обязанностей статья не предусматривает и непосредственно применяться не может. Ни в коем случае не умаляя значения формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, всё-таки следует признать, что данное положение нельзя охарактеризовать как меру, поскольку оно является декларативным и в лучшем случае подходит для определения одного из направлений государственной политики. Для реализации этого положения Закона нужно принимать соответствующие отдельные меры, однако о них Закон не говорит ни слова. То же самое можно сказать и о развитии общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов является одним из эффективных новых инструментов противодействия коррупции, вводимым Федеральным законом, однако для его использования также необходимо принятие отдельных нормативных актов (см. далее). Реализация остальных мер по профилактике коррупции также требует нормативно-правового оформления.

Сказанное выше заставляет задуматься о реальном содержании норм Закона, касающихся профилактики коррупции. Вызывает недоумение, почему нормативный акт, призванный систематизировать антикоррупционное законодательство, содержит такое количество положений, которые не могут применяться непосредственно.

Однако Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает ряд конкретных обязанностей, запретов и ограничений для государственных служащих и лиц, претендующих на замещение соответствующих должностей, а также лиц, уволившихся с государственной службы.

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Закона гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включённой в специальный перечень, а также служащий, занимающий должность государственной или муниципальной службы, включённую в специальный перечень, обязаны предоставлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Предоставление указанных сведений не только о себе, но и о супруге и несовершеннолетних детях является прогрессивным нововведением, поскольку устоявшейся порочной практикой является оформление имущества, в том числе незаконно приобретённого, на близких родственников коррупционера в целях уклонения его от предоставления соответствующих сведений. По замыслу законодателя, эффективность данной меры обеспечивается проведением проверки достоверности и полноты представленных сведений, в том числе путём направления запросов в правоохранительные и иные органы, обладающие необходимой информацией. Невыполнение рассматриваемой обязанности является основанием для отказа в приёме гражданина на государственную или муниципальную службу либо для освобождения его от занимаемой должности.

Закон предусматривает обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных

правонарушений (статья 9). Невыполнение указанной обязанности является правонарушением, влекущим увольнение с государственной или муниципальной службы. Установление порядка уведомления о подобных обращениях, перечня содержащихся в них сведений, организация проверки этих сведений и установление порядка регистрации уведомлений возлагается на представителя нанимателя (работодателя). При этом закон не содержит положений, определяющих порядок действий, предпринимаемых по итогам проверки (например, передача материалов проверки в прокуратуру, привлечение к ответственности государственного служащего за заведомо ложное уведомление об обращении в целях склонения к коррупции и т.п.).

Федеральный закон вводит понятие «конфликт интересов на государственной или муниципальной службе». Определению этого понятия, а также связанного с ним понятия личной заинтересованности посвящена отдельная статья 10, хотя представляется, что было бы логично изложить соответствующие положения в статье об основных понятиях (статья 1). На государственных и муниципальных служащих возложена обязанность по принятию мер для предотвращения любой возможности конфликта интересов, при этом Закон содержит ряд положений, направленных на обеспечение эффективности предотвращения или урегулирования конфликта интересов.

Наконец, на бывших государственных и муниципальных служащих налагаются ограничения при устройстве на новое место работы. Они включают в себя: 1) необходимость получения согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению при устройстве государственного или муниципального служащего на работу в организацию, отдельные функции государственного управления которой входили в должностные обязанности служащего; 2) обязанность гражданина, замещавшего должности государственной или муниципальной службы согласно перечню, установленному нормативными правовыми актами РФ, сообщать новому работодателю сведения о последнем месте своей службы; 3) соответствующую обязанность нового работодателя сообщать о заключении трудового договора с таким гражданином представителю нанимателя (работодателю) по последнему месту службы гражданина.

Подробнее система запретов и ограничений, вводимых Федеральным законом «О противодействии коррупции» будет рассмотрена в главе, посвящённой проблемам совершенствования государственной службы.

Ратификация Российской Федерацией Конвенции ООН о противодействии коррупции обусловила включение в число норм Закона положений об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Устанавливается, что в связи с коррупционными правонарушениями к юридическим лицам могут быть применены меры в соответствии с законодательством Российской Федерации, при этом применение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности виновное физическое лицо, равно как и наоборот.

В целом, при всех имеющихся недостатках Федеральный закон «О противодействии коррупции» стал крупной вехой в развитии антикоррупционного законодательства в России. Его принятие установило противодействие коррупции в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики и способствовало активизации нормотворческой работы по правовому оформлению соответствующей деятельности. С целью обеспечения реализации его положений в Российской Федерации были приняты законы, вносившие комплексные изменения в действовавшее законодательство, устанавливающие соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» дополнительные ограничения, запреты и обязанности для государственных служащих.

Федеральный конституционный закон от 25.12.2008 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона “О Правительстве

Российской Федерации»²⁰ установил для членов Правительства РФ обязанность представлять сведения о доходах, ценных бумагах и ином имуществе, принадлежащем на праве собственности им, их супругам и несовершеннолетним детям, а также о своих обязательствах имущественного характера и обязательствах имущественного характера супругов и несовершеннолетних детей.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»²¹ внёс существенные противокоррупционные поправки в статус судей в Российской Федерации. Так, Закон регулирует вопросы, связанные с возникновением конфликта интересов в деятельности судьи, устанавливает широкий список ограничений и запретов для судей, направленных на обеспечение их беспристрастности и независимости, обязанность и порядок представления судьёй сведений о своих доходах и доходах членов своей семьи. Обновлённые требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, включая перечень документов, представляемых при назначении на должность, имеют своей целью обеспечить, чтобы профессиональные качества были ведущими при решении вопроса о предоставлении квалификационной коллегией судей рекомендации тому или иному кандидату, исключить кумовство и понизить уровень коррупции в российских судах. Рассматриваемый Закон также устанавливает дополнительные антикоррупционные ограничения в отношении членов Совет Федерации, депутатов Государственной Думы, Председателя, заместителей Председателя и аудиторов Счётной палаты Российской Федерации, членов Центральной избирательной комиссии РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, депутатов представительных органов местного самоуправления, служащих Банка России.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединённых 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»²² обеспечил распространение ограничений, запретов и обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции», на сотрудников милиции (аналогичные положения содержит также вступивший в силу с 1 марта 2011 года Федеральный закон «О полиции»²³), сотрудников органов внутренних дел, таможенных органов, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, прокурорских работников, судебных приставов, военнослужащих. В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях²⁴ внесены поправки, устанавливающие административную ответственность за выплату незаконного вознаграждения от имени юридического лица и за незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего). В Трудовой кодекс²⁵ включены поправки, касающиеся особенностей заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими. Федеральный закон № 280-ФЗ также ужесточил уголовную ответственность за коррупционные преступления, расширил применение конфискации имущества в случае их совершения. Изменения, касающиеся особенностей дарения государственным служащим, внесены в Гражданский кодекс РФ.

²⁰СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6206.

²¹СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6229.

²²СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6235.

²³Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

²⁴Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

²⁵Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

К законодательным актам, принятым непосредственно во исполнение положений Закона «О противодействии коррупции», относится Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²⁶. Он устанавливает правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов в целях выявления в них и последующего устранения коррупциогенных факторов. Под такими факторами Закон понимает 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. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов проводится прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, органами, организациями, их должностными лицами. Кроме того, Закон предусматривает возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы, осуществляемой за счёт собственных средств гражданами и институтами гражданского общества. Результаты проведённой в установленном порядке антикоррупционной экспертизы подлежат обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом.

Серьёзный антикоррупционный потенциал имеют федеральные законы от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»²⁷ и от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁸. Они закрепляют право пользователей информацией, которыми могут выступать граждане, организации, общественные объединения, государственные органы, органы местного самоуправления, свободно получать информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, судов, если доступ к ней не ограничен в порядке, предусмотренном законодательством. Законы закрепляют и иные права пользователей информацией, в том числе право не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, доступ к которой не ограничен, определяют способы обеспечения доступа к информации о деятельности соответствующих органов. Представляется, что положения рассматриваемых законов способствуют повышению прозрачности деятельности судов, государственных органов и органов местного самоуправления, повышают эффективность общественного контроля за ней.

В правовой основе противодействия коррупции следует выделить также Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁹. Этот нормативный акт регулирует в целом вопросы, связанные с особенностями государственной гражданской службы, в том числе устанавливает систему ограничений и запретов для государственных гражданских служащих, обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, представлению сведений о своих доходах и доходах членов своей семьи. Именно указанный Закон придаёт антикоррупционному правовому регулированию комплексный характер, поскольку устанавливает систему социальных гарантий для государственных служащих, что фактически является одним из позитивных методов противодействия коррупции, в противовес негативным формам, таким как установление ограничений, запретов, обязанностей. Соответствующее регулирование статуса служащих муниципального

²⁶СЗ РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609.

²⁷СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6217.

²⁸СЗ РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 776.

²⁹СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

уровня осуществляется Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»³⁰.

Ограничения для государственных и муниципальных служащих предусматриваются также Гражданским кодексом РФ³¹. Они касаются запрещения дарения государственным и муниципальным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей подарков, стоимость которых превышает 3 тысячи рублей. Если стоимость подарка превышает установленную сумму, то он передаётся служащим по акту в орган, в котором он замещает должность, и признаётся соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта РФ или муниципальной собственностью.

Целям противодействия коррупции при заключении государственных контрактов служит Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³². Он устанавливает, что основной формой размещения государственного и муниципального заказа является проведение торгов, которые организуются во всех случаях, за исключением прямо предусмотренных самим Федеральным законом. Информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг размещается на специальном сайте Российской Федерации в сети Интернет – www.zakupki.gov.ru. Благодаря этому каждый может отследить информацию о размещаемом заказе и принять участие в торгах. Такая система является открытой и позволяет эффективно отслеживать ход торгов, выявлять и предотвращать коррупционные махинации с государственными средствами, выделенными на осуществление закупок. Открытые торги при размещении государственных заказов, сведения о которых доступны широкому кругу лиц, являются одним из наиболее эффективных инструментов противодействия коррупции.

Важнейшую роль в правовом обеспечении непосредственно борьбы с коррупцией играет российский Уголовный кодекс. Он криминализирует коррупционные деяния и устанавливает ответственность за их совершение. Несмотря на уже упоминавшиеся несоответствия между нормами Уголовного кодекса и определением понятия «коррупция», закреплённым Федеральным законом «О противодействии коррупции», можно констатировать, что преступления коррупционной направленности в Кодексе распределены по трём главам. Основной блок составляют преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, среди которых можно выделить следующие коррупционные составы: злоупотребление должностными полномочиями (статья 285), нецелевое расходование бюджетных средств (статья 285¹), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (статья 285²), превышение должностных полномочий (статья 286), незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 289), получение взятки (статья 290), дача взятки (статья 291). Вторую группу составляют коррупционные преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях: злоупотребление полномочиями (статья 201), злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (статья 202), коммерческий подкуп (статья 204). Наконец, в третью группу преступлений коррупционной направленности следует включать составы преступлений в сфере экономической деятельности, среди которых: воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности (статья 169), регистрация незаконных сделок с землёй (статья 170), легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретённых другими лицами преступным путём (статья 174) либо самим лицом в результате совершения им преступления (статья 174¹). В случае

³⁰СЗ РФ, 05.03.2007, № 10, ст. 1152.

³¹Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.

³²СЗ РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105.

совершения преступлений, составы которых закрепляются частями третьей и четвертой статьи 204, статьями 285 и 290, Кодекс предусматривает применение такой меры уголовно-правового характера, как конфискация имущества. Стоит отметить, что в целом положения отечественного уголовного законодательства соответствуют нормам Конвенции ООН против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

Рассмотренные выше законодательные акты свидетельствуют, что коррупция – явление всеобъемлющее, а противодействие ей затрагивает самые разнообразные сферы жизни общества и государства. Отдельные антикоррупционные нормы встречаются также и в иных законах, например, в Трудовом кодексе, Кодексе об административных правонарушениях и некоторых других. Зачастую реализация положений законов зависит от принятия соответствующих им подзаконных нормативных актов, конкретизирующих их положения и устанавливающих порядок их применения на практике. Такие акты являются важным структурным элементом правовой основы деятельности по противодействию коррупции.

Указом Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции»³³ в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, её порождающих, образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Основными задачами совета являются: а) подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; б) координация деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; в) контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, разработка которого возлагалась на Совет этим же Указом. Создание такого органа при Президенте РФ способствует координации работы по правовому обеспечению противодействия коррупции.

13 апреля 2010 года Указом Президента РФ № 460³⁴ утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции в новой редакции (на 2010 – 2011 годы). Стратегия констатирует, что «несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьёзно затрудняет функционирование всех общественных механизмов... и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации». Стратегия принимается как постоянно совершенствуемая система мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, направленная на устранение коренных причин коррупции в обществе и реализуемая субъектами противодействия коррупции. Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы предусматривает меры по реализации Стратегии в рамках планового периода, оформленные в виде конкретных поручений.

В целях содействия государственным органам в обеспечении соблюдения государственным служащим установленных антикоррупционным законодательством ограничений, запретов, требований и обязанностей, а также в осуществлении в государственных органах мер по предупреждению коррупции при них создаются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в соответствии с Указом Президента от 01.07.2010 № 812³⁵.

³³СЗ РФ, 26.05.2008, № 21, ст. 2429.

³⁴Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы» // СЗ РФ, 19.04.2010, № 16, ст. 1875.

³⁵СЗ РФ, 05.07.2010, № 27, ст. 3446;

Для государственных служащих устанавливаются Общие принципы служебного поведения, утверждённые Указом Президента РФ от 12.08.2002 № 885³⁶. Направленные на обеспечение высокого уровня профессионализма, добросовестности и беспристрастности государственных служащих. Общие принципы закрепляют в соответствии с положениями Федерального закона «О противодействии коррупции» основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей.

Ряд нормативных актов Президента посвящён порядку проверки достоверности и полноты сведений о доходах, представляемых государственными служащими и лицами, замещающими государственные должности. Это указы Президента РФ от 21.09.2009 № 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»³⁷ и от 21.09.2009 № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»³⁸.

Отдельные вопросы, связанные с устройством на новое место работы (службы) бывших государственных служащих, регулируются Указом Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”»³⁹.

В обеспечение реализации положений Федерального закона «О противодействии коррупции» могут приниматься также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации. Среди таких актов стоит отметить Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96⁴⁰, которым утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, распространяющиеся на проведение такой экспертизы Министерством юстиции РФ и независимой антикоррупционной экспертизы, и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативно-правовых актов, применяемая при проведении такой экспертизы прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами, и которой должны руководствоваться независимые эксперты при проведении антикоррупционной экспертизы.

Иные федеральные органы государственной власти участвуют в формировании правовой основы противодействия коррупции в соответствии с федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ. Цель принятия ведомственных нормативных актов – в непосредственной организации работы по осуществлению соответствующих антикоррупционных мероприятий. В настоящее время основными направлениями ведомственного правового регулирования в указанной сфере являются утверждение программ противодействия коррупции в государственных органах⁴¹, проведение

³⁶Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ, 19.08.2002, № 33, ст. 3196.

³⁷СЗ РФ, 28.09.2009, № 39, ст. 4588.

³⁸СЗ РФ, 28.09.2009, № 39, ст. 4589.

³⁹СЗ РФ, 26.07.2010, № 30, ст. 4070.

⁴⁰Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

⁴¹ См., напр.: Приказ Министерства регионального развития РФ от 27.09.2008 № 175 «О Программе противодействия коррупции в Министерстве регионального развития Российской Федерации на 2008 – 2011 годы» // СПС КонсультантПлюс; Приказ Министерства транспорта РФ от 29.09.2008 № 158 «Об

антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных правовых актов⁴², порядок уведомления государственными служащими представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений⁴³.

Регулирование деятельности по противодействию коррупции на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляется в соответствии с федеральным законодательством соответственно нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Как уже отмечалось, коррупция как социальное явление разлагает общество и неизбежно приводит к нарушению конституционных прав и свобод граждан, основополагающих принципов организации государства, на что, в частности, обращал внимание Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин⁴⁴. Поэтому говоря о правовой основе противодействия коррупции, нельзя не отметить роль актов Конституционного Суда РФ. Выраженные в них правовые позиции российского органа конституционной юстиции последовательно ориентируют на необходимость соблюдения принципа равенства всех перед законом, иных конституционных принципов, прав и свобод, способствуя созданию благоприятных условий для профилактики коррупции.

Таким образом, система антикоррупционного законодательства в России основывается на нормах Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, положениях антикоррупционных международных договоров РФ и включает в себя Федеральный закон «О противодействии коррупции», иные федеральные законы (в т.ч. федеральные конституционные законы), нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ и иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и муниципальные правовые акты. Федеральный закон «О противодействии коррупции» выступает системообразующим элементом всего антикоррупционного законодательства. Многие его нормы не

утверждении Программы противодействия коррупции в Министерстве транспорта Российской Федерации на 2008 – 2011 годы» // СПС КонсультантПлюс; Приказ Федеральной налоговой службы от 19.01.2010 № ММ-7-4/12@ «Об утверждении программы противодействия коррупции в налоговых органах» // СПС КонсультантПлюс.

⁴² См., напр.: Приказ Министерства юстиции РФ от 18.05.2009 № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // БНАФОИВ, 27.07.2009, № 30; Приказ Федеральной антимонопольной службы от 15.09.2009 № 609 «Об утверждении порядка проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов ФАС России в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Российская газета, 2010, 14 января; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 25.11.2009 № 209 «О координации мероприятий по противодействию коррупции и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁴³ См., напр.: Приказ Федеральной службы безопасности РФ от 10.06.2010 № 291 «Об утверждении порядка уведомления военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов Федеральной службы безопасности о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета, 2010, 13 августа; Приказ Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 08.11.2010 № 314 «О порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов к совершению коррупционных правонарушений» // БНАФОИВ, 2011, № 8; Приказ Федерального казначейства от 17.11.2010 № 18н «Об утверждении порядка уведомления федеральными государственными служащими Федерального казначейства представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // БНАФОИВ, 2011, № 8.

⁴⁴ См.: С чиновников снимут порчу. Интервью с Председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным // Российская газета, 2004, 2 марта.

предназначены для непосредственного правоприменения и нередко имеют оттенок декларативности. Однако он устанавливает принципы и направления государственной политики в сфере противодействия коррупции, которые являются базой для развития текущего законодательства. Задача по конкретизации соответствующих положений решается иными федеральными законами. За счёт этого систему антикоррупционных норм в Российской Федерации в общем и целом можно считать сформированной. Хотя очевидно, что эта система в значительной степени децентрализована, о чём свидетельствует хотя бы количество рассмотренных нормативных правовых актов. К сожалению, антикоррупционное законодательство в России несовершенно, предусмотренные институты и меры по противодействию коррупции имеют существенные недостатки, которые снижают эффективность соответствующей государственной политики. Анализу таких недостатков и поиску способов их устранения посвящены последующие главы настоящей работы.

2. Проблемы совершенствования государственной службы.

Коррупция в системе государственной службы сегодня достигает масштабов, угрожающих национальной безопасности России. Она дискредитирует органы власти, лишает их доверия со стороны граждан, причиняет колоссальный материальный и моральный ущерб государству. Повсеместное распространение коррупции способствует её самовоспроизводству, когда расхищение государственных средств, взяточничество и другие коррупционные проявления превращаются в норму не только для самих чиновников, но и для большинства граждан, которые становятся заложниками этой коррумпированной системы. Главная сложность борьбы с коррупцией в России заключается в том, что она проникла всюду, она пронизывает весь государственный механизм снизу доверху словно раковая опухоль. Поэтому и противодействие ей в нашей стране – задача архисложная. Лечить приходится всю систему в целом. Проблема заключается в том, что стадия поражения государственного механизма болезнью коррупции такова, что на аналогичной стадии заболевания человека раком шансы на его выживание приближаются к нулю. Соответственно, рано или поздно коррупция может стать одним из ведущих факторов, способных поставить под угрозу само существование нашего нынешнего государства. Допускать этого никак нельзя. В своём Послании Федеральному Собранию от 05.11.2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев ясно дал понять, что осознание той опасности, которую создаёт коррупция, есть на высшем уровне государственной власти⁴⁵. Действия, произведённые на этом направлении с конца 2008 года, дают нам основание рассуждать сегодня о преимуществах и недостатках антикоррупционной политики государства, поскольку она наконец-то получила должную степень формализации на уровне федеральных законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти.

Для того чтобы успешно искоренить коррупцию, государству необходимо начинать лечение прежде всего с себя самого как системы и с тех, кто фактически осуществляет полномочия этого государства, – с государственных чиновников, говоря формально, с государственных служащих. Современное антикоррупционное законодательство и законодательство о государственной службе предусматривают правовые механизмы, направленные на недопущение проявлений коррупции при осуществлении государственными служащими своих полномочий.

Государственная служба в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴⁶ представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан

⁴⁵ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008 // Российская газета, 2008, 6 ноября.

⁴⁶ СЗ РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации и государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Фактически государственный служащий выступает представителем государства в отношениях с физическими и юридическими лицами, иными субъектами права. Эти субъекты стремятся к обеспечению своих прав и удовлетворению законных интересов. Государственный служащий помимо своего правового статуса, установленного законодательством о государственной службе, обладает также и качествами физического лица. Соответственно, у государственного служащего тоже есть личные интересы, которые при определённых условиях могут не совпадать с интересами иных субъектов права, что может стать благоприятной почвой для совершения коррупционного правонарушения. С целью предупреждения коррупции в связи с описанной ситуацией законодательство закрепляет понятие «конфликт интересов».

Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе Федеральный закон «О противодействии коррупции» понимает ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. При этом под упомянутой личной заинтересованностью понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Понятие конфликта интересов встречалось в отечественном законодательстве и до принятия Федерального закона «О противодействии коррупции». Законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 19) и «О муниципальной службе в Российской Федерации» (статья 14¹), принятые соответственно в 2004 и 2007 годах, также содержат положения, касающиеся урегулирования конфликта интересов. Однако определение, закрепляемое Законом «О противодействии коррупции», является несколько более широким по своему содержанию, поскольку, во-первых, включает в себя влияние личной заинтересованности не только на конкретные должностные, но и на общие служебные обязанности государственного служащего, во-вторых, предусматривает, что личная заинтересованность может быть как прямой, так и косвенной. Положительно отмечая указанные нововведения (хотя не совсем понятно, что конкретно имел в виду законодатель под косвенной заинтересованностью), необходимо также отметить, что наличие различных определений одного и того же понятия в нескольких законах сходной тематики не способствует единообразному правоприменению. Такие расхождения нужно устранять. Далее, обращает на себя внимание также ориентированность понятия «конфликт интересов» прежде всего на материальную заинтересованность служащего. Как отмечалось ранее, проявления коррупции гораздо разнообразнее, чем простое стремление к обогащению с использованием должностного положения. Нематериальная заинтересованность также может играть существенную роль в возникновении конфликта интересов. Закон не учитывает этого аспекта проблемы, хотя в действующей системе правового регулирования это и логично, поскольку определение самого понятия «коррупция» также является имущественно ориентированным.

Закон устанавливает, что в государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, а в случае возникновения конфликта интересов или появления возможности его возникновения – уведомить в письменной форме своего непосредственного начальника сразу же, как только ему станет об этом известно. Стоит отметить, что Закон «О противодействии коррупции» и Закон «О государственной службе в РФ» предписывают государственному служащему о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения сообщать разным субъектам: если в первом речь идёт о непосредственном начальнике (часть 2 статьи 11), то второй говорит о представителе нанимателя (часть 3 статьи 19). Очевидно, что упомянутые субъекты совпадают далеко не всегда, что также создаёт определённую неясность в правоприменении.

Кроме того, анализ положений законодательства позволяет сделать вывод, что понятие «конфликт интересов», а также меры, принимаемые для его недопущения, имеют оценочный характер. Вследствие этого государственный служащий далеко не всегда оказывается в состоянии осознать не только угрозу возникновения конфликта интересов, но и сам возникший конфликт⁴⁷. Отсутствие конкретизации ситуаций, при которых государственный служащий обязан сообщать о возникновении либо возможности возникновения у него конфликта интересов, снижает эффективность действующих норм.

Обязанность принятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, возникшего или могущего возникнуть у государственного служащего при исполнении им служебных обязанностей, возлагается на представителя нанимателя. Основным способом получения им информации о возникновении конфликта интересов является, по-видимому, информирование его об этом самим служащим либо непосредственным руководителем такого служащего. Источниками информации о конфликте интересов также могут служить: а) декларации о доходах государственных служащих; б) заявления граждан и организаций; в) материалы публикаций в средствах массовой информации; г) результаты служебных проверок и т.д.⁴⁸ Открытым остаётся вопрос о том, как выявлять конфликт интересов, который государственный служащий скрывает, несмотря на угрозу применения к нему мер ответственности в соответствии с законодательством. Перечисленные меры имеют разрозненный характер и не складываются в единую систему. В случае сговора государственного служащего с гражданином или организацией, предоставляющей ему имущественную выгоду, выявить факт совершения коррупционного правонарушения становится крайне затруднительно.

Меры, принимаемые представителем нанимателя, могут включать в себя изменение должностного (служебного) положения государственного служащего, ставшего стороной конфликта интересов, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, а в случаях, предусмотренных законодательством – путём отвода (самоотвода) государственного служащего.

Для соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликта интересов в государственных органах образуются соответствующие комиссии, функционирующие в соответствии с Положением, утверждённым Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821. В состав комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие, представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также независимые эксперты из числа представителей научных и образовательных учреждений, других организаций. Компетенция комиссии включает рассмотрение вопросов, связанных с выявленными нарушениями государственными служащими требований антикоррупционного законодательства, обращений бывших и действующих государственных служащих, а также представлений

⁴⁷ См.: Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009.

⁴⁸ См.: Там же.

руководителя государственного органа или члена комиссии по поводу обеспечения соблюдения государственным служащим антикоррупционных требований.

Очевидно, что деятельность комиссии и меры, предпринимаемые представителем нанимателя, направлены на предупреждение и урегулирование выявленного конфликта интересов (о чём, собственно, и говорит Закон). Однако нормативных предписаний, направленных непосредственно на выявление конфликта интересов и связанных с ним коррупционных правонарушений, в законодательстве содержится мало. Предусмотренные же меры являются субъективными, поскольку зависят от воли либо самого государственного служащего, либо от воли граждан, организаций, средств массовой информации. Эти воли разрозненны, бессистемны, а воля самого государственного служащего в случае его коррумпированности вообще направлена на непосредственное сокрытие конфликта интересов с целью обеспечения удовлетворения своей личной заинтересованности в этом конфликте. Соответственно, и работе по выявлению конфликта интересов также недостаёт системности.

Приведённые аргументы свидетельствуют, что правовое регулирование конфликта интересов в российском антикоррупционном законодательстве несовершенно и требует внесения изменений, в т.ч. в направлении конкретизации мер по его выявлению, предупреждению и урегулированию.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» возлагает на государственного служащего также обязанность уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры и другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Невыполнение государственным служащим этой должностной (служебной) обязанности признаётся правонарушением, влекущим увольнение его с государственной службы и привлечение к иным видам ответственности в соответствии с законодательством.

При рассмотрении данной обязанности прежде всего внимание на себя обращает тот факт, что Закон «О противодействии коррупции», как уже отмечалось, не определяет понятие коррупционного правонарушения. Закреплённое Законом понятие коррупции имеет ряд несогласованностей с уголовным законодательством, а потому применять его в некоторых случаях становится затруднительно. Санкция за неуведомление о фактах склонения к коррупции весьма серьёзная, поэтому неопределённость с тем, конкретно о чём же должны сообщать государственные служащие, следует устранить как можно скорее.

Нельзя не отметить высокую степень латентности, которая свойственна нарушениям данной должностной обязанности. Факт несообщения об обращении в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения выявить и зафиксировать достаточно сложно в силу того, что такие обращения могут иметь место вне места службы, по телефону, дома и иными способами, затрудняющими их обнаружение. В связи с этим одним из эффективных инструментов выявления подобного рода нарушений могло бы стать установление обязанности сообщения государственным служащим информации о фактах совершения другими государственными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо предоставления заведомо недостоверных либо неполных сведений об их доходе, имуществе, обязательствах имущественного характера. Принятие таких мер государственным служащим в первоначальной редакции Закона «О противодействии коррупции» являлось обязанностью государственного служащего, однако в процессе обсуждения законопроекта в Государственной Думе от такой обязанности было решено отказаться как от ограничивающей существенным образом права государственных служащих. При этом Закон предусмотрел возможность применения мер государственной защиты по отношению к тем служащим, которые посчитали необходимым сообщить о совершении своими коллегами коррупционных правонарушений. Не касаясь вопроса о моральной стороне дела, стоит отметить, что исключение соответствующей обязанности из текста

статьи в значительной степени выхолостило антикоррупционное содержание всей нормы⁴⁹.

Установление конкретных форм реализации положений Закона об уведомлении государственными служащими представителя нанимателя о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений возложено на представителя нанимателя. Государственные органы принимают нормативные правовые акты, в которых определяют порядок и форму соответствующего уведомления, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, порядок организации проверки таких сведений и регистрации уведомлений. Так, Приказ ФСБ от 10.06.2010 № 291 устанавливает перечень сведений, которые должны отражаться в уведомлениях:

1) должность, воинское звание (классный чин), фамилия, имя, отчество сотрудника;

2) описание обстоятельств, при которых стало известно о случаях обращения к сотруднику в связи с исполнением им должностных (служебных) обязанностей каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, а также сведения о сотруднике, которого склоняют к совершению коррупционного правонарушения;

3) подробные сведения о коррупционных правонарушениях, которые должен был бы совершить сотрудник по просьбе обратившихся лиц;

4) все известные сведения о физическом (юридическом) лице, склоняющем к коррупционному правонарушению;

5) способ и обстоятельства склонения к коррупционному правонарушению, а также информация об отказе (согласии) принять предложение лица о совершении коррупционного правонарушения.

На основании оформленного и зарегистрированного уведомления в случае необходимости производится проверка, материалы которой являются основанием для применения мер по предупреждению фактов совершения коррупционных правонарушений, а в случае выявления в ходе проверки признаков преступления руководитель государственного органа передаёт материалы проверки в прокуратуру либо совершает иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Ещё одной мерой, направленной на противодействие коррупции в системе государственной службы, является установление обязанности государственных служащих представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Представление таких сведений обязательно как для граждан, претендующих на замещение должности государственной службы, так и для служащих, замещающих должность государственной службы. Данная обязанность ранее устанавливалась Законами «О государственной гражданской службе в РФ» и «О муниципальной службе в РФ». Новеллой Закона «О противодействии коррупции» и внесённых в соответствии с ним изменений в законодательство стало распространение этой обязанности на супругу (супруга) и несовершеннолетних детей государственного или муниципального служащего. Непредставление соответствующей информации государственным служащим влечёт освобождение его от занимаемой должности, а в случае с претендентом на замещение государственной должности – отказ в приёме на службу. Рассматриваемая обязанность распространяется не на всех государственных служащих, а лишь на тех, которые замещают должности, включённые в специальный перечень, который на данный момент пока не принят.

Очевидной целью распространения обязанности декларирования доходов не только на самого государственного служащего, но и на его ближайших членов семьи, является оптимизация контроля за доходами и имуществом государственных служащих, которые в случае получения доходов в нарушение законодательства оформляют имущество на жену,

⁴⁹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009.

детей и прочих родственников. Соответственно, введение рассматриваемой нормы имеет своей целью пресечь описанную практику и сделать имущественное положение государственных служащих более прозрачным. К сожалению, данная мера не представляется эффективной и не достигает своих целей, поскольку ничто не мешает государственному служащему оформить незаконно полученное имущество на своих совершеннолетних детей, родителей, братьев, сестёр и т.д. и т.п.

С целью обеспечения гласности и прозрачности государственной службы сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих могут предоставляться для опубликования средствами массовой информации. Основанием для предоставления сведений в соответствии с Указом Президента РФ от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»⁵⁰ является обращение общероссийского средства массовой информации, которым могут быть предоставлены следующие сведения (пункт 13 Положения): декларированный годовой доход; перечень объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них; перечень транспортных средств и суммарная декларированная стоимость ценных бумаг, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности. При этом запрещается предоставлять иные данные о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего; данные о супруге, детях и иных членах семьи; данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные средства коммуникации гражданского служащего или членов его семьи; данные, позволяющие определить местоположение объектов недвижимости; а также информацию, отнесённую к государственной тайне или являющуюся конфиденциальной (пункт 15 Положения). Ограничение перечня информации, предоставляемой средствами массовой информации, указанными в Положении сведениями оправданно с точки зрения защиты персональных данных государственных служащих, права которых, конечно же, нарушать нельзя. Однако вызывает сомнение целесообразность исключения из перечня этих сведений данных хотя бы об имуществе членов семьи служащего. Уровень доходов и качество жизни государственного служащего на бумаге могут разительно отличаться от реального уровня жизни его семьи. Представляется, что для целей эффективного противодействия коррупции следует закрепить обязанность предоставлять средствами массовой информации дополнительно сведения о недвижимости и автотранспортных средствах, принадлежащих членам семьи государственного служащего, с указанием рода их занятий.

С имущественным статусом государственных служащих тесно связано ограничение, предусмотренное Гражданским кодексом. Его статья 575 не допускает дарение подарков стоимостью более трёх тысяч рублей лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Указанный запрет не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, полученные лицами, в отношении которых установлен запрет дарения, и стоимость которых превышает три тысячи рублей, передаются служащим по акту в орган, в котором лицо занимает должность, и признаётся соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта РФ или муниципальной собственностью. При этом Федеральный закон «О государственной службе в РФ» закрепляет за гражданским служащим, сдавшим подарок, право выкупить его в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

⁵⁰ СЗ РФ, 06.06.2005, № 23, ст. 2242.

Ограничение возможности дарения государственным и муниципальным служащим, безусловно, мера оправданная, поскольку под дарением можно легко замаскировать получение и дачу взятки. В свою очередь положения, ограничивающие действие установленного запрета, направлены на недопущение чрезмерного ограничения прав служащих. Это также представляется оправданным. Однако формулировка статьи наводит на мысль, что государственным служащим разрешается получать обычные подарки стоимостью три тысячи рублей и менее в связи с их должностным положением, что является узаконенным прикрытием для мелкого взяточничества в связи с надлежащим исполнением государственным служащим его должностных обязанностей. Однако указанное положение компенсируется нормой, установленной пунктом 6 части 1 статьи 17 Законом «О государственной гражданской службе в РФ», согласно которому гражданским служащим запрещается получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц, в том числе подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения.

Вообще, проблема соотношения подарка и взятки всегда вызывала дискуссии в научной доктрине. Большинство толкований связывают подарок и действия, совершаемые должностным лицом, через следующую зависимость: если вручение подарка предшествовало действиям должностного лица либо если такие действия были обусловлены последующим вознаграждением в виде подарка, его следует квалифицировать как получение взятки. Необходимо также отметить различие мотивов подарка и взятки: если первый вручается из благодарности, то взятка имеет своей целью побудить должностное лицо к совершению действий в интересах взяткодателя⁵¹.

В целях противодействия коррупции ограничения на государственных служащих налагаются и после увольнения их со службы. Одно из них касается вопроса трудоустройства бывших государственных служащих на работу в коммерческие и некоммерческие организации, с которыми была связана служебная деятельность государственного служащего. До принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» и внесения соответствующих изменений в законодательство Закон «О государственной гражданской службе в РФ» предусматривал запрет гражданскому служащему замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности. Закон «О муниципальной службе в РФ» такого запрета не предусматривал. Новое антикоррупционное законодательство внесло существенные коррективы в данную норму.

Отныне 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 имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Закон «О государственной гражданской службе в РФ» в новой редакции распространяет аналогичные требования на гражданских служащих также и в случае заключения ими гражданско-правового договора с указанными организациями. Рассматриваемые положения законодательства в большей степени способствуют реализации

⁵¹См.: Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М., 2010.

конституционного принципа свободы труда⁵², поскольку теперь допускает возможность такого трудоустройства в соответствии с решением комиссии по соблюдению служебных требований, что фактически является профилактикой коррупции. Порядок деятельности таких комиссий устанавливается уже упоминавшимся Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утверждённым Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821. Данный нормативный акт предусматривает, что соответствующие комиссии рассматривают по существу обращение государственного служащего, заслушивают его пояснения, рассматривают дополнительные материалы. По результатам рассмотрения обращения государственного служащего выносится решение о даче согласия служащему на назначение на должность в соответствующей организации или об отказе в замещении соответствующей должности. Указаний на обстоятельства и мотивы, которыми комиссии должны руководствоваться при принятии соответствующих решений, в этом нормативном акте нет.

Положение, как и Закон «О государственной гражданской службе в РФ», исходит из того, что согласие даётся на выполнение работы не только по трудовому договору, но и на условиях гражданско-правового договора. Однако механизм ответственности за незаконное привлечение государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего к выполнению работы⁵³ распространяется только на трудовую деятельность, т.е. санкция за привлечение бывшего государственного или муниципального служащего к выполнению работ или оказанию услуг по гражданско-правовому договору не предусмотрена. Очевидно, что соответствующий запрет, установленный пунктом 1 части 3 статьи 17 Закона «О государственной гражданской службе в РФ», на практике применяться не может.

Часть 2 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» устанавливает, что бывший государственный или муниципальный служащий, речь о котором ведётся в части 1 указанной статьи, в течение двух лет с момента увольнения с государственной службы обязан сообщать работодателю при заключении трудового договора сведения о последнем месте своей службы. Работодатель, в свою очередь, обязан сообщать о заключении трудового договора с таким служащим представителю нанимателя по последнему месту работы служащего (часть 4 статьи 12).

Очевидная цель установления указанных обязанностей бывшего государственного или муниципального служащего и его нового работодателя заключается в обеспечении исполнения требования, установленного частью 1 статьи 12. Соответствующие изменения были внесены в Трудовой кодекс РФ Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ. Эти изменения включают закрепление обязанности, соответствующей положениям части 2 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»⁵⁴, а также устанавливают дополнительное основание прекращения трудового договора – заключение его в нарушение установленных федеральными законами ограничений, запретов и требований, касающихся привлечения к трудовой деятельности граждан, уволенных с государственной или муниципальной службы⁵⁵.

К сожалению, все перечисленные меры, направленные на предотвращение злоупотреблений государственным служащим, имевшим отношение к управлению организацией, с которой он заключает трудовой договор, могут работать далеко не во всех случаях. Обязанность получения согласия комиссии по соблюдению служебных требований на заключение трудового договора с такой организацией, даже будучи обеспеченным соответствующими санкциями, легко обходится заключением гражданско-правовых договоров о выполнении работ или об оказании услуг. Требование же Закона «О

⁵² См.: ч. 1 ст. 37 Конституции РФ.

⁵³ См.: ст. 19.29 КоАП РФ.

⁵⁴ См.: ст. 64¹ ТК РФ.

⁵⁵ См.: ст. 84 ТК РФ.

государственной гражданской службе в РФ» касательно получения согласия на заключения с соответствующими организациями гражданско-правовых договоров санкциями не обеспечено. Это обстоятельство снижает эффективность данной антикоррупционной нормы.

Несколько более подробно следует остановиться на статусе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов. Указанные комиссии образуются правовым актом государственного органа, в их состав входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Составы комиссий по урегулированию конфликтов интересов формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссиями решения.

Несмотря на то, что статус комиссий по урегулированию конфликта интересов достаточно чётко определяется соответствующим Положением и принятыми на его основе во многих государственных органах нормативными правовыми актами, их деятельность в настоящее время не может считаться эффективной, поскольку полномочия их крайне ограничены. Интересным в этой связи представляется опыт других стран по противодействию коррупции с использованием специально создаваемых антикоррупционных органов.

Например, Комиссия по искоренению коррупции в Индонезии имеет исключительно репрессивные функции. Конечная цель её создания чётко обозначена в названии Комиссии – не «по противодействию», не «по борьбе», а «по искоренению», что является свидетельством серьёзности намерений государства в разрешении проблемы коррупции. За неполные 7 лет работы (она начала действовать с 29 декабря 2003 г.) были осуждены 17 членов парламента Индонезии, три министра и руководителя министерского уровня, шесть губернаторов провинций, глава Центробанка и четыре его заместителя, 19 мэров и глав округов. А также члены различных комиссий от ЦИКа до Антимонопольной комиссии, прокуроры. Комиссия абсолютно независима и обладает специальными полномочиями по надзору и координации всех правоохранительных органов. И даже вправе в особых случаях проводить собственное расследование, выдвигать обвинение и поддерживать его в суде⁵⁶.

Назначение руководителей Комиссии (председатель и четыре заместителя) проходит по сложной, по гласной и прозрачной процедуре. Всё начинается с отбора кандидатов. Специальный Отборочный комитет, созданный из представителей не только власти, но и общественности, формирует первичный список претендентов. Глава государства отбирает из этого списка не менее двух кандидатов на одно место и направляет получившийся перечень в парламент, который, в свою очередь, утверждает окончательный список из пяти человек. Этот процесс широко освещается в СМИ. Граждане имеют право направлять Отборочному комитету своё мнение о каждой кандидатуре. Срок полномочий членов Комиссии – 4 года, допускается переизбрание на второй срок, но общее время

⁵⁶ См.: Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 15 – 18.

работы в Комиссии не может превышать два срока. Все они обладают статусом государственных служащих и могут выполнять отдельные прокурорские функции. Комиссия самостоятельно формирует штат своих советников. Списки кандидатур открыты для всеобщего обсуждения. В состав Комиссии входят также чиновники более низкого уровня, в числе которых следователи, обвинители, генеральный прокурор, приравненный к Генеральному прокурору страны. Персонал набирается из проверенных сотрудников правоохранительных органов по методу прикомандирования. В настоящее время центральный аппарат Комиссии насчитывает более 700 человек. Комиссия выступает основным координатором и надзирателем за правоохранительными органами и в связи с этим обладает широкими полномочиями. Она вправе вести прослушивание и запись телефонных переговоров, запрещать подозреваемым выезд за границу, получать банковскую, финансовую и налоговую информацию. Комиссия также может принимать к своему производству дела о коррупционных преступлениях, которые ведут полиция и прокуратура. Существует три категории дел, которые Комиссия расследует в обязательном порядке. Во-первых, это дела, в которых замешаны представители власти или полиции. Во-вторых, дела, ущерб по которым превосходит 100 тыс. долларов США. В-третьих, она вправе рассматривать все случаи, которые вызвали особый общественный резонанс⁵⁷.

Для рассмотрения дел, расследованных Комиссией, создан специальный Суд по коррупции. Он входит в систему судов общей юрисдикции, а судейский корпус формируется из рядовых судей и окружных судей. Работу Комиссии обеспечивает генеральный секретарь, полномочия которого примерно соответствуют полномочиям российского руководителя аппарата. Генеральный секретарь имеет статус заместителя главы Комиссии и назначается и отстраняется от должности президентом страны. Однако за свою деятельность он ответствен перед членами Комиссии. Стройная и четкая система функционирования самого могущественного органа, расследующего преступления коррупционной направленности, дала результаты. Эксперты международной неправительственной организации по противодействию коррупции Transparency International постоянно повышают уровень Индонезии в своем рейтинге. Успехи в работе Комиссии широко освещаются в СМИ. Согласно социологическим опросам, 69% населения Индонезии уверено, что Комиссия сможет выполнить свою основную задачу и искоренить коррупцию в стране⁵⁸.

Рассмотренная система по противодействию коррупции, созданная в Индонезии, вызывает, прежде всего, уважение. Опыт этого государства свидетельствует, что для решительной борьбы с коррупцией необходимы решительные меры, включающие в себя создание специализированной системы органов по борьбе с коррупцией, предоставление им широких полномочий по расследованию дел соответствующей направленности, обеспечение демократичного порядка формирования таких органов и как можно более полного и последовательного проведения в жизнь принципов открытости и гласности их работы. Беспристрастность Комиссии обеспечивается в первую очередь её полной организационной обособленностью и независимостью от тех государственных органов, коррупцию в которых она призвана искоренять. Способ формирования Комиссии, основанный на сочетании государственных и общественных начал, участии различных политических сил и институтов власти, широком освещении этого процесса в средствах массовой информации, обеспечивает включение в состав Комиссии только таких деятелей, которые могут заниматься эффективным искоренением коррупции, а не решением поверхностных профилактических вопросов, правовое регулирование которых преисполнено пробелами. Предоставленные Комиссии полномочия обеспечивают

⁵⁷ См.: Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 17 – 18.

⁵⁸ См.: Там же. С. 18.

возможность принятия решительных и эффективных мер, направленных на профилактику, пресечение, расследование и наказание за совершение коррупционных преступлений. Исполнение Комиссией отдельных правоохранительных функций позволяет ей искоренять коррупцию в системе правоохранительных органов, включая полицию и суды. Наконец, гласность и открытость деятельности рассматриваемого органа обеспечивает действенный общественный контроль, заинтересованность и вовлечённость населения в борьбу с коррупцией. Статистические данные, приведённые выше, наглядно демонстрируют ту пропасть, которая лежит между результатами деятельности индонезийской Комиссии по искоренению коррупции и эффективностью (не только фактической, но и с точки зрения формальной модели) отечественных комиссий по урегулированию конфликта интересов. Одной из причин, по которой уровень коррупции в России несмотря ни на какие меры неуклонно повышается, является отсутствие реально действующей системы органов (не подразделений или органов при существующих государственных институтах, а именно отдельной системы) по противодействию коррупции.

Политика государства в области противодействия коррупции может быть эффективна только тогда, когда она имеет комплексный характер, под которым подразумевается не только установление дополнительных обязанностей, ограничений и запретов, обусловленных статусом государственного служащего, но и закрепление системы дополнительных социальных гарантий, носящих компенсирующий характер. Очевидно, что для рядового гражданина поступление на государственную службу с целью исполнения полномочий соответствующего государственного органа не будет интересным, если он столкнётся только со сплошными антикоррупционными ограничениями. Поставленный в жёсткие рамки государственный служащий будет нацелен в таком случае не на исполнение возложенной на него государственной функции, а на противодействие установленным рамкам, которые существенно ограничивают его правовой статус по сравнению с другими гражданами РФ. Его главным инструментом для противодействия этим рамкам являются возложенные на него полномочия, которыми он будет злоупотреблять, компенсируя неудобства статуса государственного служащего. Соответственно, единственным результатом станет разрастание коррупции. Именно поэтому система социальных гарантий, которые должны предоставляться государственным служащим, играет чрезвычайно важную роль во всей государственной политике по противодействию коррупции. Целью такой системы является профилактика коррупционных правонарушений, совершаемых служащими по мотивам обеспечения достойного уровня жизни своей семье и с использованием своего служебного положения. Очевидно, что эти методы незаконны. Но также очевидно, что у чиновников, порой, нет иного выхода в силу того материального положения, в котором они находятся.

Социальные гарантии должны обеспечивать такой уровень жизни государственного служащего, при котором он будет объективно не заинтересован в совершении коррупционных правонарушений с целью обеспечения своего достатка – этот достаток будет обеспечивать государство. Естественно, такие меры не помогут в случаях, когда речь идёт о материальной выгоде, многократно превышающей объективные возможности государства по обеспечению жизненного уровня государственного служащего. Однако с помощью этих мер можно достичь победы над чрезвычайно распространённой коррупцией низового уровня, как раз и обусловленной минимальным жалованием, не отвечающими современным потребностям общества и личности условиями труда и т.п.

В действующем законодательстве система государственных гарантий для государственных гражданских служащих устанавливается Федеральным законом «О государственной гражданской службе в РФ». Целями установления государственных гарантий для гражданских служащих часть 1 статьи 52 названного Закона признаёт обеспечение правовой и социальной защищённости гражданских служащих, повышение мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепление

стабильности профессионального состава кадров гражданской службы, а также компенсацию ограничений, установленных федеральными законами. Государственные гарантии включают в себя равные условия оплаты труда и сопоставимые показатели оценки эффективности при замещении соответствующих должностей; право на получение денежного содержания своевременно и в полном объеме; условия прохождения службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей; отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочей недели, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков; медицинское обслуживание гражданского служащего и членов его семьи; обязательное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности; выплаты по обязательному государственному страхованию; возмещение расходов, связанных со служебными командировками; возмещение расходов, связанных с переездом в другую местность в связи с переводом в другой государственный орган; защита гражданского служащего и членов его семьи от неправомерных действий, обусловленных исполнением им служебных обязанностей; государственное пенсионное обеспечение; иные гарантии, установленные федеральными законами. Дополнительные гарантии для гражданских служащих касаются профессиональной переподготовки, транспортного обслуживания и компенсации расходов за использование личного автотранспорта в служебных целях, предоставление иной должности в случае реорганизации или ликвидации государственного органа, субсидии на приобретение жилого помещения. Несколько меньший объем гарантий предусмотрен для муниципальных служащих Законом «О муниципальной службе в РФ». Конкретизация перечисленных гарантий осуществляется соответствующими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства РФ, федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, а по вопросам муниципальной службы – также и муниципальными правовыми актами.

Многие из установленных для государственных и муниципальных служащих гарантий перекликаются с гарантиями, установленными для работников частного сектора в соответствии с трудовым законодательством. В конечном счёте получается, что с точки зрения прав и возможностей, предоставленных государственным служащим, их правовой статус немногим отличается от статуса работников негосударственных компаний. При этом количество обязанностей, ограничений и запретов, налагаемых на государственных служащих, как уже отмечалось, существенно превышает количество аналогичных элементов правового статуса обычных физических лиц. Представляется, что это неправильный подход. Государственные служащие должны иметь больший уровень гарантий, обусловленный налагаемыми на них ограничениями и значимостью той социальной функции, которую они исполняют. Государство в современных условиях должно осознать, что для государственных служащих оно выступает, прежде всего, в качестве работодателя. Как и все работодатели, оно должно участвовать в конкуренции за квалифицированного работника, обеспечивая ему (работнику, служащему) условия оплаты труда и социальные гарантии, как минимум соответствующие тем, которые предлагаются иными работодателями. Это позволит привлечь на государственную службу профессионалов, имущественное и правовое положение которых будет адекватно тем ограничениям, которые обусловлены их служебным положением. Это позволит эффективно противодействовать коррупционным правонарушениям, совершаемым по мотивам вынужденной необходимости улучшения государственным служащим материальных условий жизни. Очевидно, что одними законодательными мерами эту проблему разрешить невозможно. Реформировать необходимо всю государственную политику в области обеспечения достойных условий труда, уровня жалования, социальных гарантий для государственных служащих. Однако сегодня, к сожалению, вряд ли можно рассчитывать, что в ближайшем будущем что-то серьёзно изменится в этом направлении.

Рассматривая проблемы совершенствования государственной службы, нельзя не обратить внимание на такой аспект проблемы, как обеспечение доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В Российской Федерации на сегодняшний день действуют Федеральные законы «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Названные законы исходят из необходимости установления механизма реализации права граждан на доступ к информации путём закрепления обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, а также судов предоставлять им сведения о своей деятельности. Субъектом реализации права на доступ к информации – пользователем информацией признаётся гражданин (физическое лицо), организация (юридическое лицо), общественное объединение, государственный орган, орган местного самоуправления, осуществляющие поиск информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и судов. Предоставление соответствующей информации пользователям информацией осуществляется следующими способами:

- 1) обнародование (опубликование) информации о деятельности соответствующих органов в средствах массовой информации;
- 2) размещение информации о деятельности соответствующих органов в сети Интернет;
- 3) размещение информации о деятельности соответствующих органов в помещениях, ими занимаемых;
- 4) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, через архивные и библиотечные фонды, а с информацией о деятельности судов – через архивные фонды;
- 5) присутствие пользователей информацией на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов органов местного самоуправления, а также в открытых судебных заседаниях;
- 6) предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности соответствующих органов;
- 7) касательно информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления – и другими способами, предусмотренными соответственно нормативными правовыми актами и муниципальными правовыми актами.

Законы об обеспечении доступа к информации предусматривают, что каждый государственный орган, орган местного самоуправления, суд имеют свои официальные сайты в сети Интернет, на которых размещается существенный объём информации, на основании которой пользователь информацией может получить комплексное представление о деятельности соответствующего органа, его структуре, порядке осуществления государственных функций, порядке взаимодействия этого органа с населением и организациями, порядке получения информации о деятельности органа, а также информацию о вакансиях, конкурсах, размещении государственных заказов и иные сведения, установленные соответствующими статьями рассматриваемых Законов.

Указанные в Законах органы обязаны предоставлять информацию о своей деятельности по запросу пользователя информацией вне зависимости от того, с какой целью он такие сведения запрашивает, поскольку он имеет право не обосновывать необходимость получения соответствующей информации (если эти сведения не относятся к информации, доступ к которой ограничен)⁵⁹. Законами устанавливаются

⁵⁹ См.: п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»; п. 3 ст. 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

исчерпывающие перечни оснований, исключающих возможность предоставления информации по запросу пользователя информацией. Указанные нормы устраняют свободу усмотрения должностных лиц по вопросу предоставления информации и таким образом затрудняют возможность скрыть информацию, позволяющую выявить факты коррупции. Одновременно эти нормы во взаимосвязи друг с другом ограничивают возможность злоупотреблений со стороны пользователей информацией, имея в виду, например, многократное запрашивание одной и той же информации, запрос на доступ к опубликованной и иной общедоступной информации, запрос информации, требующей проведения аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией и проч.

Итак, совершенствование института государственной службы выступает одним из ключевых направлений антикоррупционной деятельности. Изменений в соответствующее законодательство в последнее время было внесено достаточно много, что как раз и связано с формированием нормативно-правовой базы противодействия коррупции в нашей стране. Установление дополнительных обязанностей, ограничений и запретов для государственных служащих существенно скорректировало их правовой статус с точки зрения возрастания их ответственности. Рассмотренные в настоящей главе меры не всегда последовательны и зачастую вводятся в действие без учёта пробелов, имеющих в соответствующих правовых нормах, что снижает эффективность антикоррупционной политики в целом. Поэтому система мер по противодействию коррупции имеет большой потенциал с точки зрения дальнейшего совершенствования. Однако было бы опрометчиво выступать с соответствующими предложениями, основываясь исключительно на анализе правовых норм. Коррупция – явление всеобъемлющее, поэтому эффективно противостоять ей возможно, лишь постоянно принимая во внимание опыт реализации антикоррупционных норм на практике. Огромную роль в этом противостоянии должны играть институты гражданского общества. Их опыт противодействия коррупции является бесценным материалом, который можно и нужно использовать при выработке мер по совершенствованию антикоррупционного законодательства.

3. Институты гражданского общества в противостоянии с коррупцией

Какими бы эффективными не представлялись законодательные меры, направленные на противодействие коррупции, они никогда не приведут к торжеству честности, прозрачности и ответственности, если не будут взяты на вооружение кем-то, кто является движущей силой позитивного преобразования системы. Очевидно, что государство само себя излечить не в состоянии. Необходим некий субъект, систематическое воздействие которого способно побороть коррупцию, начиная от отдельных и низжайших её проявлений до масштабного расхищения бюджетных средств, которое может иметь место даже на очень высоком уровне государственной власти. Единственным таким субъектом может стать только гражданское общество.

В литературе не существует единой точки зрения по вопросу о том, что же собой представляет гражданское общество, и особенно – можно ли говорить о гражданском обществе применительно к Российской Федерации. Если обобщить подходы к определению сущности данного понятия, то одно остаётся неизменным: категория «гражданское общество» предполагает высокий уровень развития общества или движение к такому уровню. «Это общество сознательных граждан и активных участников общественных процессов; в нём существует внутреннее единство во имя стратегических социальных и политических целей... предполагается наличие общественных дел и самостоятельных общественных механизмов управления ими; общество не

противопоставляется государству, а исходит из потребности в конструктивном взаимодействии с ним...»⁶⁰.

Обладает ли российское общество качествами, которые в своей совокупности позволили бы определить его как развитое гражданское общество? Скорее всего, ответ на этот вопрос будет отрицательным. Однако на сегодняшний день мы можем говорить о том, что отдельные элементы гражданского общества в нашей стране есть. Они возникли сравнительно недавно, и им предстоит пройти в своём развитии ещё долгий путь. Многие из них вызваны к жизни наличием общего для всех граждан врага, с которым государство в одиночку справиться не может. Многие из них нацелены непосредственно на борьбу с этим врагом, потому что практика показывает, что никто, кроме самих граждан, эту проблему эффективно не решит. Об этих элементах пойдёт речь в настоящей главе, а враг, который мешает нормальному развитию личности, общества и государства, – это, естественно, коррупция.

Гражданского общества как целостной системы в России пока нет, но в последнее время всё более явно проявляют себя те, кто является основой такого общества – сознательные граждане с активной жизненной позицией. Они готовы непримиримо и последовательно бороться с коррупцией в различных её проявлениях, как в одиночку, так и в составе объединений своих единомышленников – институтов гражданского общества. Российское законодательство закрепляет ряд возможностей для ведения этой борьбы. С помощью предоставленных инструментов институты гражданского общества могут выявлять факты, свидетельствующие о совершении коррупционных правонарушений и принимать меры, направленные на их недопущение, пресечение и наказание виновных лиц.

Соответствующее правовое регулирование в Российской Федерации осуществляется на основании международных документов в области противодействия коррупции, закрепляющих необходимость всемерного содействия институтам гражданского общества в их деятельности по противодействию коррупции в рамках, установленных законодательством. Так, статья 13 Конвенции ООН против коррупции предусматривает, что «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».

К числу мер, укрепляющих участие общества в деятельности по противодействию коррупции, Конвенция относит: а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений; б) обеспечение для населения эффективного доступа к информации; в) 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; г) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции, которая может ограничиваться исключительно в целях уважения прав или репутации других лиц, а также для защиты национальной безопасности, публичного порядка либо охраны здоровья или нравственности населения. Большое значение Конвенция придаёт обеспечению информирования населения об органах, ответственных за противодействие коррупции, возможности беспрепятственно обращаться в такие органы для представления им сообщений, в том числе анонимных, о любых фактах, которые могут рассматриваться в качестве совершения коррупционного правонарушения.

⁶⁰ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 501.

К сожалению, приведённые установления Конвенции ООН против коррупции в России выполняются не в полном объёме, хотя в последние годы была проведена масштабная работа в этом направлении. Одним из аспектов этой работы, обеспечивающим возможность контролировать государство с точки зрения недопущения коррупции, является повышение степени прозрачности государственных органов при осуществлении ими своих функций.

Гласность и открытость деятельности государственных органов – главный враг коррупции. Поэтому особую роль с этой точки зрения играют уже рассматривавшиеся Федеральные законы «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Предусмотренные Законами способы обеспечения доступа к информации о деятельности соответствующих органов пользователям информацией позволяют институтам гражданского общества осуществлять достаточно эффективный общественный контроль. В условиях постепенной информатизации многих сфер общественной и государственной жизни особую роль в обеспечении доступа к информации приобретает сеть Интернет. Формы антикоррупционного контроля посредством Интернета многообразны. Анализ их эффективности на конкретных примерах такого контроля представляется наиболее показательным с точки зрения общей оценки способов противодействия коррупции институтами гражданского общества.

Одним из наиболее распространённых видов коррупционных правонарушений являются нарушения при осуществлении государственных закупок. Правовое регулирование в обозначенной сфере осуществляется Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Он устанавливает, что, по общему правилу, размещение государственного заказа осуществляется посредством проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме (пункт 1 части 1, часть 2 статьи 10). Победителем торгов, в которых могут принимать участие любые юридические лица вне зависимости от формы собственности и любые физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, признаётся участник торгов, предложивший наилучшие условия (конкурс) либо наименьшую цену (аукцион).

Нарушения при организации и проведении торгов чаще всего связаны получением чиновниками так называемых «откатов» за обеспечение победы на торгах конкретного участника, с которым достигнута договорённость о выплате «отката». Схема названного мероприятия выглядит примерно следующим образом. У государственного заказчика возникает объективная необходимость в размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ либо оказание услуг для государственных нужд. На эти цели из бюджета выделяются средства, значительно превышающие рыночную стоимость заказа. Государственные чиновники, ответственные за размещение заказа, осуществляют поиск контрагента с целью осуществления с ним коррупционного сговора, направленного на так называемый «распил» государственных бюджетных средств. Вариантов «распила» много. Обычно используются контрагенты, связи с которыми уже налажены, что является определённой гарантией того, что схема сработает так, как она задумывалась коррупционерами. Суть «распила» заключается в том, что контрагенту обеспечивается победа на торгах и, соответственно, заключение государственного контракта, а контрагент в свою очередь выплачивает часть средств, полученных по контракту, тем чиновникам, которые обеспечивали его победу на торгах. Полученные чиновниками средства называются «откатом».

Обеспечение победы контрагента на торгах обычно достигается за счёт установления таких требований к участникам конкурса, выполнить которые заведомо для чиновников оказывается в состоянии исключительно коррупционный контрагент. Например, речь может идти о создании официального сайта (портала) государственного органа в сети

Интернет в срок, не превышающий 5 дней, за 2,5 млн. рублей. В данном случае очевидно, что сумма контракта значительно завышена, а установленные без видимых причин превращают мероприятие по разработке сайта в практически невыполнимую задачу. При этом коррупционный контрагент, заранее осведомлённый о требованиях, содержащихся в государственном заказе, зачастую выполняет необходимую работу заранее – до объявления конкурса, что объясняет его способность выполнить государственный заказ в установленные сроки. Соответственно, заказ размещается, объявляется конкурс по выбору поставщиков, он завершается победой коррупционного контрагента, который в установленные сроки представляет результаты выполнения заказа. Государственные средства (значительно завышенные), выделенные на выполнение государственного заказа, перечисляются из бюджета и с использованием различных схем распределяются между чиновниками (собственно, «откат») и контрагентом. Размер отката варьируется, но в среднем может составлять примерно 10-30% суммы, выделенной на исполнение заказа. Остальные средства отходят организации-контрагенту, которая в действительности выполнила работу, стоимость которой может составлять всего 5-10% от изначальной суммы государственного контракта. Экономический эффект очевиден, как и огромный вред, причинённый государству.

Ещё одним вариантом «распила», применяемым обычно в случаях, когда сумма государственного контракта исчисляется миллиардами рублей, является заключение контракта (договора подряда) с компаниями-однодневками, состоящими, порой, исключительно из генерального директора. Победа таких компаний обеспечивается способами, сходными с описанным в предыдущем абзаце. Выигравшая торги компания-подрядчик заключает с другими компаниями договоры субподряда (уровней субподряда может быть несколько) на непосредственное выполнение работ, предусмотренных государственным контрактом, но речь в таких договорах идёт уже о значительно меньших суммах. Результатом «распила» становится распределение бюджетных средств между чиновниками, обеспечившими победу контрагента («откат»), непосредственно контрагентом (который, в свою очередь, может иметь косвенное отношение всё к тем же чиновникам) и субподрядчиками, которые выполняют работу, осваивая уже значительно меньшие средства, что неизбежно сказывается на качестве результата этой работы. А речь зачастую идёт о строительстве дорог, мостов, газо- и нефтепроводов, зданий, реализации иных крупных проектов. Коррупция в данном случае не только наносит колоссальный ущерб государству, но и ставит под угрозу жизни многих людей, которые вынуждены пользоваться ежегодно разрушающимися дорогами, качающимися мостами и прочими следствиями расхищения государственных средств, с которыми гражданам приходится сталкиваться в современной российской действительности.

Описанные варианты коррупционных преступлений относятся к числу тех, которые реально ставят под угрозу национальную безопасность Российской Федерации. Вред, наносимый государству, обществу и, в конечном счёте, каждому налогоплательщику, вполне можно сравнить по объёмам с величиной валового внутреннего продукта. Главным средством противодействия этому злу является гласность. Положения действующего антикоррупционного законодательства предусматривают реализацию названного принципа. Так, информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг должна размещаться в сети Интернет⁶¹, для чего в соответствии с законодательством создан официальный сайт www.zakupki.gov.ru, на котором размещается вся информация о государственных закупках, необходимая для участия в конкурсе и заключения государственных контрактов (включая конкурсную

⁶¹ См.: пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; п. 7 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»; ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

документацию). Главным инструментом, которым могут пользоваться институты гражданского общества и граждане, ставящие перед собой цель противодействовать коррупции, с использованием информации, размещённой на указанном официальном сайте, является выявление коррупциогенных положений конкурсной документации.

Постоянно появляются активисты, готовые целенаправленно и профессионально заниматься соответствующим анализом размещённой информации о государственных заказах. Например, в сети Интернет с недавнего времени начал функционировать информационный портал «РосПил»⁶², цель которого заключается в сборе информации о готовящихся коррупционных правонарушениях в сфере государственных закупок и конкретной работе по каждому конкурсу с привлечением экспертов. Пользователи сайта могут самостоятельно оставлять информацию о конкурсах, условия которых с большой вероятностью способствуют расхищению государственных средств способами, описанными выше. В первую очередь речь идёт о конкурсах, где установленные сроки выполнения категорически не соответствуют объёмам работы.

После обнаружения таких «сомнительных» конкурсов эксперты проводят анализ конкурсной документации, выявляют её противоречия законодательству, подготавливают и направляют в соответствующие органы (чаще всего в Федеральную антимонопольную службу) жалобы. Результатом проделанной работы на данный момент стала отмена более десятка конкурсов, условия которых были признаны противоречащими законодательству. Сумма «спасённых» от «распила» бюджетных средств исчисляется сотнями миллионов рублей. Это пример реальных действий сознательных граждан по активной борьбе с коррупцией в нашей стране, которые убедительно доказывают, что с коррупцией можно и нужно эффективно сражаться и побеждать. Такие граждане – основа реального зарождающегося гражданского общества России, и чем больше их будет, тем быстрее настанет тот день, когда коррупция в нашей стране перестанет быть национальным бедствием.

Ещё одним вариантом использования сети Интернет для противодействия коррупции является придание огласке фактов, имеющих коррупционный подтекст, приводящее к возбуждению общественной дискуссии. На основании норм Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» государственные органы публикуют в сети Интернет результаты своей нормотворческой деятельности, в том числе проекты законов и иных нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение соответствующих органов. Так, в начале марта 2011 года на сайте Министерства экономического развития РФ был опубликован проект закона «О федеральной контрактной системе»⁶³, который планировался в качестве замены Закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». По действующему законодательству процедура размещения государственных заказов унифицирована и постепенно переходит на использование электронных аукционов, которые обеспечивают анонимность участников аукциона и отменяют предквалификацию, открывая доступ для участия в торгах для любого предприятия. Несмотря на несовершенство системы, она является открытой и универсальной, позволяет отследить нарушения при осуществлении закупок и принять меры, направленные на отмену торгов или их результатов. Именно на этих принципах основан описанный выше проект «РосПил», позволяющий, как наглядно проиллюстрировано, эффективно противодействовать коррупции. Предлагаемый законопроект «О федеральной контрактной системе» существенно расширял перечень способов размещения заказа на приобретение товаров, работ, услуг, к числу которых предлагалось относить:

- 1) электронный аукцион;
- 2) электронный аукцион с предквалификацией;

⁶²<http://rospil.info>.

⁶³http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/system/doc20110303_010.

- 3) открытый одноэтапный конкурс;
- 4) открытый одноэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором;
- 5) открытый двухэтапный конкурс;
- 6) закрытый конкурс;
- 7) закрытый двухэтапный конкурс;
- 8) конкурентные переговоры.

На основании анализа данного законопроекта юрист и общественный деятель А. Навальный 5 марта 2011 года с использованием популярного Интернет-сервиса «LiveJournal» выступил с критикой предлагавшихся изменений⁶⁴. Особое внимание он обращал на такой способ размещения заказа, как конкурентные переговоры. Очевидно, что в случае размещения государственного заказа указанным способом проконтролировать соблюдение требования единства подходов к определению поставщиков и исполнителей было бы невозможно. Многообразие способов размещения заказа, очевидно, основывалось на презумпции добросовестности заказчика. Применение такого принципа в условиях российской действительности, в которой коррупция проникла практически во все сферы государственной и общественной жизни, в совокупности с полным забвением антикоррупционного потенциала Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» выглядело, как минимум, странно, а вообще говоря, подозрительно.

Указанная публикация спровоцировала общественную дискуссию, в рамках которой состоялась шумевшая публичная дискуссия между А. Навальным и одним из разработчиков проекта закона Я. Кузьминовым. В настоящее время указанный законопроект снят с обсуждения Министерством экономического развития. Для принятия антикоррупционных мер представителю гражданского общества в данном случае оказалось достаточно ознакомиться с документом, размещённым в сети Интернет на основании Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», и высказать своё мнение об этом документе с помощью популярного Интернет-сервиса. Это спровоцировало дискуссию, результатом которой явилось снятие вопроса о дальнейшей разработке соответствующего документа стекущей повестки дня.

Другим возможным вариантом действия в случае обнаружения гражданином, институтом гражданского общества в проектах нормативных правовых актов или непосредственно в самих нормативных правовых актах коррупциогенных положений является проведение независимой антикоррупционной экспертизы. Статья 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» устанавливает, что такая экспертиза может проводиться институтами гражданского общества и гражданами за счёт собственных средств в порядке, утверждённом нормативным правовым актом Российской Федерации. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должно содержать указание на выявленные в нормативном правовом акте либо проекте нормативного правового акта коррупциогенные факторы и предложения по их устранению. Предъявляемому Законом требованию конструктивности независимой антикоррупционной экспертизы корреспондирует предписание органу, организации или должностному лицу, которому направлено соответствующее экспертное заключение, в обязательном порядке рассмотреть такое заключение в тридцатидневный срок со дня его получения. Заключение независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер, однако по результатам его рассмотрения проводившему экспертизу гражданину или организации направляется мотивированный ответ по

⁶⁴<http://navalny.livejournal.com/565626.html>.

существо изложенных в заключении предложений о способах устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96, устанавливают, что для проведения независимой антикоррупционной экспертизы соответствующие юридические и физические лица должны быть аккредитованы Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Для целей проведения антикоррупционной экспертизы установлена соответствующая Методика, утверждённая уже упомянутым Постановлением Правительства РФ, которой при проведении экспертизы также должны пользоваться независимые эксперты.

Методика определяет два типа коррупциогенных факторов. К первому из них относятся положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Такими факторами, согласно рассматриваемой Методике, являются: а) широта дискреционных полномочий; б) определение компетенции по формуле "вправе"; в) выборочное изменение объёма прав граждан и организаций; г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; ж) отсутствие или неполнота административных процедур; з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур путём закрепления административного порядка предоставления права (блага).

Ко второму типу коррупциогенных факторов относятся нормы, которые содержат неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Таковыми признаются: а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами); в) юридико-лингвистическая неопределённость (употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера).

Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы очевидно, что проводить её нужно в отношении каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта. Данное требование нашло отражение в рассматриваемой Методике.

Возможность проведения антикоррупционной экспертизы обеспечивается опубликованием на официальных сайтах федеральных государственных органов и организаций проектов соответствующих нормативных правовых актов, разработчиками которых они являются (проектов федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, а также проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов). Опубликованию подлежат также проекты 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. Указанные проекты должны публиковаться на официальных сайтах соответствующих органов в течение рабочего дня, в который проекты нормативных правовых актов были направлены на согласование в государственные органы и организации в соответствии с установленным порядком. Одновременно с опубликованием проекта нормативного правового акта размещается информация о датах начала и окончания приёма заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы этого проекта. Проекты нормативных правовых актов, которые должны

вноситься на рассмотрение Президента РФ или Правительства РФ, представляются им с приложением поступивших заключений.

Таким образом, независимая антикоррупционная экспертиза позволяет гражданам, их объединениям, организациям после прохождения процедуры аккредитации при Министерстве юстиции осуществлять анализ нормативных правовых актов и их проектов с целью определения степени их потенциальной коррупционности, выявлять коррупциогенные факторы и предлагать способы их устранения. В соответствии с установленным порядком результаты экспертизы рассматриваются на высшем уровне государственной власти, от которого как раз и исходит инициатива по противодействию коррупции. Дополнительным и очень эффективным фактором воздействия на потенциально коррупционный документ является придание результатов независимой антикоррупционной экспертизы широкой огласке (опубликование в сети Интернет, с помощью средств массовой информации и т.п.). В случае наличия серьёзных претензий к проекту нормативного правового акта, которые известны большому количеству людей, государственному органу или организации будет уже сложнее принимать такой акт в неизменном виде, поскольку это будет выглядеть как неприкрытое поощрение и содействие коррупции. Антикоррупционная пропаганда, как общего характера, так и в отношении конкретных нормативных актов, действий государственных органов, организаций и должностных лиц, – это один из наиболее эффективных способов противодействия гражданскому обществу распространению коррупции. Такая пропаганда не только воспитывает нетерпимость к коррупции в широких слоях населения, но и способствует привлечению и консолидации антикоррупционных усилий отдельных граждан – активистов гражданского общества.

На фоне позитивных инструментов противодействия коррупции и примеров их эффективного использования повод для размышления над антикоррупционной политикой государства в начале 2011 года дал Конституционный Суд РФ. Его Определение от 18.01.2011 № 8-О-П «По жалобе открытого акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть»» на нарушение конституционных прав и свобод положением абзаца первого пункта 1 статьи 91 Федерального закона «Об акционерных обществах»⁶⁵ одновременно иллюстрирует один из возможных способов использования прав, предоставленных законодательством отдельному гражданину, во имя противодействия коррупции.

Нефтяная компания «Роснефть» является акционерным обществом, подконтрольным государству. Соответственно, она имеет отношение к расходу государственных средств и потенциально может рассматриваться как организация, в которой возможны проявления коррупции. В соответствии с законодательством РФ и важнейшими антикоррупционными международными правовыми актами существование коррупции в частном секторе (например, в организациях) признаётся и подлежит наказанию. В Уголовном кодексе РФ содержится несколько статей, устанавливающих ответственность за такие преступления, как то: злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп. В связи с этим представление информации о деятельности компаний с государственным участием представляется столь же важной и необходимой мерой, как и предоставление информации о деятельности непосредственно государственных органов.

Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»⁶⁶ обязывает акционерное общество обеспечить акционерам доступ к документам о его деятельности в течение семи дней со дня предъявления соответствующего запроса в помещении исполнительного органа акционерного общества, а по требованию акционера также и предоставить копии соответствующих документов. К числу документов, обязательных для представления акционерам по их запросу⁶⁷, относятся: 1) договор о создании общества; 2) устав общества, изменения и дополнения, внесённые в устав

⁶⁵ СЗ РФ, 21.02.2011, № 8, ст. 1202.

⁶⁶ СЗ РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 1.

⁶⁷ См.: ст.ст. 89, 91 Федерального закона «Об акционерных обществах».

общества, зарегистрированные в установленном порядке, решение о создании общества, документ о государственной регистрации общества; 3) документы, подтверждающие права общества на имущество, находящееся на его балансе; 4) внутренние документы общества; 5) положение о филиале или представительстве общества; 6) годовые отчёты; 7) документы бухгалтерского учета; 8) документы бухгалтерской отчетности; 9) протоколы общих собраний акционеров (решения акционера, являющегося владельцем всех голосующих акций общества), заседаний совета директоров (наблюдательного совета) общества, ревизионной комиссии (ревизора) общества и коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции); 10) бюллетени для голосования, а также доверенности (копии доверенностей) на участие в общем собрании акционеров; 11) отчёты независимых оценщиков; списки аффилированных лиц общества; 12) списки лиц, имеющих право на участие в общем собрании акционеров, имеющих право на получение дивидендов, а также иные списки, составляемые обществом для осуществления акционерами своих прав в соответствии с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах»; 13) заключения ревизионной комиссии (ревизора) общества, аудитора общества, государственных и муниципальных органов финансового контроля; 14) проспекты эмиссии, ежеквартальные отчёты эмитента и иные документы, содержащие информацию, подлежащую опубликованию или раскрытию иным способом в соответствии с федеральным законодательством; 15) иные документы, которые акционерное общество обязано хранить в соответствии с Федеральным законом, уставом общества, внутренними документами общества, решениями общего собрания акционеров, совета директоров (наблюдательного совета) общества, органов управления общества, а также документы, предусмотренные правовыми актами Российской Федерации.

Толкование положения статьи 91 рассматриваемого Федерального закона приводит к выводу, что указанную информацию акционерное общество обязано предоставлять акционерам вне зависимости от количества акций, им принадлежащих. Исключение составляют документы бухгалтерского учёта и протоколы заседаний коллегиального исполнительного органа, к которым право доступа имеют лишь акционеры (акционер), имеющие в совокупности не менее 25 процентов голосующих акций акционерного общества. Указанная норма направлена на противодействие злоупотреблениям, возможным со стороны акционеров, что достигается за счёт ограничения доступа к важнейшей информации миноритарным акционерам, и в то же время гарантирует реализацию их права на доступ к информации о деятельности акционерного общества, установленное абзацем третьим пункта 1 статьи 67 Гражданского кодекса РФ⁶⁸. Кстати говоря, Гражданский кодекс запрещает акционерам разглашать конфиденциальную информацию о деятельности общества (абзац третий пункта 2 статьи 67), что в совокупности с установленными законодательством мерами ответственности за разглашение коммерческой тайны является правовой гарантией добросовестности действий акционеров при получении доступа к информации о деятельности акционерного общества.

Конституционный Суд РФ в упомянутом Определении от 18.01.2011 № 8-О-П указал на необходимость осуществления права акционеров на доступ к документам общества без нарушения прав и законных интересов как самих акционеров, так и акционерного общества как самостоятельного субъекта гражданского оборота, заинтересованного в сохранении конфиденциальности коммерчески значимой для него информации. Свою позицию Конституционный Суд обосновал ссылкой на часть 3 статьи 17 Конституции РФ, устанавливающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, а также на право акционерного общества принимать меры по охране конфиденциальности информации, отнесённой к коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайной, вытекающее из положений

⁶⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

части 4 статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»⁶⁹.

С учётом анализа указанных правовых норм и положений Закона «Об акционерных обществах» Конституционный Суд РФ приходит к выводу, что действующее правовое регулирование «отвечает целям обеспечения информационной открытости хозяйственной деятельности акционерного общества и возможности реализации всеми его участниками своих прав, а также обеспечения необходимого баланса прав и законных интересов всех заинтересованных лиц в процессе предпринимательской деятельности акционерного общества и тем самым публичного интереса в развитии акционерного общества в целом».

Однако далее Суд указывает, что оспариваемые нормы Федерального закона «Об акционерных обществах» предполагают, что «в целях обеспечения баланса прав и законных интересов акционера, требующего доступа к протоколам совета директоров акционерного общества, с одной стороны, и других акционеров, акционерного общества в целом, а также иных участников правоотношений, связанных с акционерным обществом, – с другой стороны, допустимо выдвижение органами управления акционерного общества возражений против выполнения требований акционера, если, с точки зрения акционерного общества, характер и объём запрашиваемой информации свидетельствуют о наличии признаков злоупотребления со стороны акционера правом на доступ к информации акционерного общества, в том числе в связи с отсутствием у него законного интереса в получении соответствующей информации, или если имеют место иные фактические обстоятельства, свидетельствующие о недобросовестности акционера. Такие возражения не могут носить произвольный и пристрастный характер, а спор между акционером и органами управления акционерного общества, выдвинувшими возражения, в любом случае подлежит разрешению в судебном порядке».

Одновременно Конституционный Суд обращает внимание на правомочие федерального законодателя конкретизировать возможные возражения органов управления акционерным обществом на требования акционера в зависимости от характера документов, доступа к которым требует акционер, количества имеющихся у него акций и иных факторов, а также установить особенности судебной процедуры по такого рода спорам.

Уважая юридическую силу правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в проанализированном Определении, необходимо отметить следующее. Поводом для обращения компании «Роснефть» в Конституционный Суд явилось частично удовлетворённое арбитражным судом требование миноритарного акционера компании А.А. Навального об обязанности компании предоставить ему копии протоколов заседаний совета директоров за 2009 год. Указанный гражданин, являясь автором проекта «РосПил», намеревался, используя предоставленные законодательством инструменты, проверить деятельность ОАО «Нефтяная компания “Роснефть”» на предмет совершения коррупционных правонарушений при расходовании государственных средств, что согласуется с основными принципами противодействия коррупции, закреплёнными пунктами 5, 7 статьи 3 соответствующего Федерального закона.

Правовая позиция, выраженная в рассмотренном Определении Конституционного Суда, фактически устанавливает не предусмотренное законодательством об акционерных обществах право общества выдвигать возражения на требования миноритарного акционера о предоставлении информации о деятельности общества, в случае если руководство акционерного общества посчитает, что в действиях акционера присутствуют признаки злоупотребления правом. Опасность этой правовой позиции с точки зрения антикоррупционной политики заключается в оценочном характере понятия «злоупотребление правом» в каждом конкретном случае. Баланс интересов в соотношении публичности и конфиденциальности в деятельности акционерного общества также

⁶⁹ СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (ч. 1), ст. 3448.

является оценочной категорией. Соответственно, планку этого баланса в каждом конкретном случае предлагается определять суду. Учитывая запредельный уровень коррупции в нашей стране, свойственный также и судебной системе, со всей очевидностью можно констатировать, что существует серьёзная опасность нарушения прав миноритарных акционеров, в том числе выступающих в качестве представителей гражданского общества в связи с проблемой противодействия коррупции, на получение информации о деятельности акционерного общества, которое может оправдываться ссылками на Определение Конституционного Суда от 18.01.2011 № 8-О-П.

Фактически миноритарные акционеры оказались лишены безусловного инструмента воздействия на акционерное общество, на смену которому пришёл условный инструмент, целесообразность применения которого в каждом конкретном случае будет устанавливаться судом. В случае ссылок акционерного общества на такие мотивы запроса доступа к информации, как, например, стремление намеренно затруднить работу общества требованием предоставить большое количество документов, акционер будет фактически поставлен перед необходимостью доказывать, что он не имеет целью злоупотреблять своим правом. Данное обстоятельство не имеет ничего общего с презумпцией невиновности. Кроме того, не существует гарантий, что суд оценит мотив акционера, направленный на проверку деятельности общества с целью выявления фактов коррупции, в качестве основания, достаточного для удовлетворения его требований, а не откажет, ссылаясь на то, что противодействие коррупции не входит в полномочия акционера – физического лица, а относится к полномочиям соответствующих государственных органов, в которые ему и будет предложено обратиться.

Описанная ситуация является вымышленной, но логика рассуждения имеет все шансы получить аналогичное воплощение в конкретных решениях судов, которые и так не благополучны с точки зрения коррупции. Высказанная мысль не является выражением презумпции коррумпированности всех судей, но обращает внимание на необходимость сокращения свободы усмотрения в связи с обеспечением прав граждан и организаций на осуществление деятельности по противодействию коррупции, на что они имеют право в том числе и на основании подпункта «б» пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Особую роль граждане и институты гражданского общества могут сыграть в процессе совершенствования антикоррупционного законодательства. Учёт их богатого и многообразного опыта взаимодействия с коррумпированными структурами государства возможно обеспечить с помощью организации общественных обсуждений соответствующих законопроектов. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Под эгидой Президента Российской Федерации в сети Интернет функционирует сайт zakonproekt2011.ru, с помощью которого каждый желающий пользователь может ознакомиться с содержанием опубликованного законопроекта и высказать своё мнение либо предложить поправки как в целом к документу, так и к отдельным его положениям. Изначально концепция сайта была разработана для общественного обсуждения проекта федерального закона «О полиции». Несколько позже на нём был опубликован проект закона «Об образовании». Количество внесённых поправок посредством комментариев к указанным законопроектам исчисляется десятками тысяч. Не подлежит сомнению, что предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства вызвали бы не меньший общественный резонанс.

Однако с точки зрения правового оформления самого процесса обсуждения и учёта его результатов действующий механизм вызывает определённые вопросы. Порядок общественного обсуждения не урегулирован законом. Соответственно, отсутствуют единые критерии вынесения законопроекта на общественное обсуждение. По состоянию на апрель 2011 года на соответствующем сайте было опубликовано лишь два названных документа, обсуждение по которым уже завершено. Никак не определяется также порядок учёта предложенных пользователями замечаний. Эти факторы свидетельствуют о том, что

реальная ценность обсуждения может быть крайне незначительной, даже с учётом предложения большого количества действительно позитивных и конструктивных поправок – они могут быть просто не учтены без объяснения причин. Таким образом, мера, введённая с целью обеспечения гласности и повышения степени взаимодействия общества и государства, на практике оказывается весьма закрытой и превращается лишь в демократическую ширму для принятия непопулярных законов. Так, например, в принятой редакции ныне действующего Федерального закона «О полиции» учтено не так много критических поправок, поступивших по результатам общественного обсуждения. К сожалению, нет никаких оснований предполагать, что возможное вынесение на обсуждение законопроектов, связанных с совершенствованием антикоррупционного законодательства, окажется более эффективным вне зависимости от качества и количества внесённых пользователями поправок. В то же время необходимо отметить, что сама идея введения в общественно-государственную действительность такого института, как общественные обсуждения наиболее резонансных законопроектов с использованием современных технологий, безусловно, заслуживает позитивной оценки. Главная проблема для России традиционна – как реализовать хорошую идею так, чтобы не искоренить её до основания из того, что получится в результате?

В связи с феноменом общественных обсуждений необходимо также отметить, что в Российской Федерации формально, несмотря на отсутствие каких-либо упоминаний об этом в Конституции РФ, существует институт всенародных обсуждений. Так, Регламент Государственной Думы⁷⁰ предусматривает, что Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении (пункт 6 статьи 119). Таких прецедентов в современной российской истории не было. Однако использование этого института для целей совершенствования антикоррупционного законодательства представляется весьма эффективным. Всенародное обсуждение соответствующих мер будет способствовать массовому вовлечению в процесс обсуждения граждан и институтов гражданского общества. Думается, что потенциал всенародных обсуждений как формы активного и массового вовлечения гражданского общества в государственную жизнь весьма велик, поэтому забвение данного института в современной российской действительности вызывает сожаление.

В Российской Федерации функционирует орган, считающийся краеугольным камнем гражданского общества – Общественная палата РФ. В её состав входят видные общественные деятели, которые все вместе в соответствии с Законом⁷¹ призваны 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, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации. Общественная палата и отдельные её члены могут использовать возможности, предоставляемые им законодательством, для противодействия коррупции. К числу таких возможностей относятся:

направление в органы государственной власти и органы местного самоуправления запросов о предоставлении информации, необходимой Общественной палате для исполнения её полномочий, в том числе в целях содействия гражданину, пострадавшему от проявлений коррупции, в восстановлении его прав;

инициирование обсуждения проблемных вопросов антикоррупционной политики общего и частного характера в средствах массовой информации;

⁷⁰Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801.

⁷¹Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ, 11.04.2005, № 15, ст. 1277.

осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

проведение общественной 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, в том числе по вопросам их соответствия антикоррупционной политике государства. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы проектов нормативных правовых актов подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом;

а также иные действия в рамках предоставленных полномочий.

Участие граждан в деятельности по противодействию коррупции возможно не только индивидуальными способами, но и в коллективных формах. В Российской Федерации признаётся право граждан вступать в общественные объединения, гарантируется свобода их деятельности⁷². Такие объединения могут создаваться с целью непосредственного противодействия коррупции и в соответствии с законодательством⁷³ выполнять массу разнообразных функций: разъяснять гражданам их права и порядок действий в случае столкновения с проявлениями коррупции, осуществлять непосредственную юридическую поддержку гражданам, пострадавшим от коррупции, осуществлять общественный контроль за деятельностью государственных органов в пределах, установленных законодательством и т.п. Теоретически объединения граждан, солидарных в своём стремлении не допустить, чтобы коррупция каким-то образом ущемляла их права, могли бы стать основной общественной сопротивлению этому злу. Но, к сожалению, в силу многих факторов, не последним из которых является современное состояние политической системы, эффективность реализации гражданами своего конституционного права на объединение сведена к минимальным значениям. Поэтому, как ни парадоксально, индивидуальные формы протеста против коррупции оказываются сегодня более эффективными, чем коллективные.

В государствах с развитой политической системой эффективное противодействие коррупции осуществляют политические партии. Публичный характер их деятельности, а также восприимчивость политической системы к смене правящего слоя превращает коррупцию в фактор, неминуемо приводящий к поражению находящейся у власти группы (партии) на выборах. Соответственно, политические оппоненты чутко следят за действиями друг друга и стремятся выявить и доказать факты коррупции государственных чиновников. Чем больше этих фактов, тем больше шансов, что грядущие выборы приведут в смене системы управления. Свободная и развитая политическая система делает правящую партию объективно не заинтересованной в коррупции, а оппозиционные силы – заинтересованными в использовании всех возможностей для активного разоблачения коррумпированных чиновников.

С сожалением приходится констатировать, что в России описанный метод противодействия коррупции малоэффективен. Развитых политических партии в нашей стране не существует вообще. Создание новых политических партий крайне затруднено⁷⁴. Чрезмерное стремление к стабильности государственной власти привело к глухому застою в политической системе, которая на сегодняшний день не обладает реальным потенциалом для смены правящей верхушки. Соответственно, обвинения и даже доказательство фактов коррупции не способны привести к реальным изменениям в

⁷² См.: ст. 30 Конституции РФ.

⁷³ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ, 22.05.1995, № 21, ст. 1930.

⁷⁴ Об этом см. подробнее: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.

политической жизни. Оппозиционные политические силы (партии либо бывшие партии) настолько слабы либо подавлены, что не могут реально осуществлять глобальное противодействие коррупции в рамках системы, а потому и не стремятся к этому. Соответственно, по линии политических партий антикоррупционная деятельность в нашей стране практически не осуществляется.

Наконец, в связи с проблемой противодействия коррупции со стороны институтов гражданского общества нельзя обойти вниманием вопрос о средствах массовой информации. Их иногда справедливо называют «четвёртой властью» в государстве. Смысл такого эпитета заключается в том влиянии, которое СМИ способны оказывать в условиях развитого гражданского общества. Как уже было отмечено, в развитой политической системе опубликование информации о коррупционных нарушениях может привести к смене власти (в рамках установленного конституционного строя, конечно же). Поэтому влияние самих средств массовой информации, свободных от политического влияния власти, очень велико. Целью СМИ должно выступать объективное и всестороннее освещение событий общественной и государственной жизни, как бы негативно эта информация не характеризовала государственную систему. В России же практически все СМИ, имеющие хоть сколько-то значимое влияние, прямо или косвенно контролируются государством. Соответственно, события государственной жизни они освещают, чётко следуя букве Закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»⁷⁵. При этом острые общественно-политические дискуссии по спорным вопросам, периодически проходящие, например, в Общественной палате РФ, никак не освещаются. Поэтому сложно себе представить, чтобы в каком-либо российском средстве массовой информации были опубликованы сведения о коррумпированности высокого государственного чиновника и это повлекло бы его отставку. С сожалением приходится констатировать, что СМИ как инструмент гражданского общества в настоящее время не действуют, поскольку в большинстве своём являются инструментом государства. Несомненно, противодействию коррупции это не способствует.

Таким образом, гражданское общество в России находится на самой ранней стадии своего развития. Соответствующие институты в нашей стране развиты крайне слабо. Коллективные формы антикоррупционного воздействия на государство со стороны граждан встречают множественные препятствия, обусловленные, в первую очередь, особенностями современной политической системы. Это вынуждает активных граждан искать альтернативные способы противодействия коррупции с использованием тех прав, которые предоставлены каждому отдельному гражданину. Примеры успешности такого противодействия свидетельствуют, что, во-первых, коррупцию можно одолеть, а во-вторых, российское общество развивается и несмотря на ограничения, накладываемые на него политической системой, способно двигаться по направлению к превращению в настоящее гражданское общество. Опыт противодействия коррупции гражданами – членами общества с использованием предоставленных законодательством возможностей, а также негативный опыт деятельности коллективных общественных институтов в этом направлении должен стать базой для совершенствования российского антикоррупционного законодательства, которое позволило бы государству, обществу и личности реально объединиться для достижения важнейшей сегодня цели победы над коррупцией.

4. Предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства

⁷⁵Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ, 16.01.1995, № 3, ст. 170.

Систему законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целом и целом можно считать сформированной. Она включает в себя множество нормативных актов разной юридической силы и состоит, таким образом, из Федерального закона «О противодействии коррупции», принятых во исполнение его положений специализированных антикоррупционных законов, федеральных законов, содержащих отдельные антикоррупционные нормы, а также подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих непосредственную реализацию установлений федеральных законов. Несмотря на стремление законодателя придать противодействию коррупции системный характер, приходится констатировать, что многие предусмотренные меры слабо связаны между собой, их нормативное закрепление далеко не всегда исключает пробелы в праве, а сходные положения разных федеральных законов, регулирующих одни и те же вопросы, нередко друг другу не соответствуют. Указанные обстоятельства снижают эффективность антикоррупционной политики государства и должны быть устранены как можно скорее.

Прежде всего, множество вопросов вызывает закреплённое Федеральным законом «О противодействии коррупции» определение понятия «коррупция». Основанное на перечислении видов правонарушений (составов преступлений), оно упоминает несуществующий состав (злоупотребление служебным положением), а также чрезмерно сужает понятие коррупции, ограничивая все возможные мотивы совершения коррупционных правонарушений исключительно целью получения имущественной выгоды, что на практике далеко не всегда так. Одновременно Закон отказался от определения понятия «коррупционное правонарушение», которое фактически подменяется понятием «коррупция». Учитывая несоответствие положений Федерального закона и Уголовного кодекса, который к тому же предусматривает большее количество составов преступления, объективно имеющих коррупционный характер, но не включаемых в содержание коррупции в действующей редакции Закона, предлагается коренным образом переработать систему понятий, которыми оперирует Федеральный закон «О противодействии коррупции». Непонятно, по каким причинам разработчики законопроекта решили отказаться от основы определения понятия «коррупция», установленной первоначальной редакцией Национального плана противодействия коррупции, предусматривавшим, что коррупция должна быть определена как социально-политическое явление. Среди признаков, которые целесообразно включить в новое определение, следует выделить: 1) использование государственными и муниципальными служащими, должностными лицами государственных и муниципальных органов, организаций всех форм собственности предоставленных им полномочий; 2) от своего имени либо от имени и в интересах иных лиц; 3) вопреки законным интересам личности, общества, государства; 4) с целью получения имущественных и (или) неимущественных выгод либо преимуществ; 5) для себя или для третьих лиц. Совокупность приведённых признаков позволяет уйти от перечисления составов преступлений в определении коррупции и ориентирует на комплексное противодействие коррупции как явлению, характеризующемуся использованием чиновниками своего положения в личных целях.

Возможна и более свободная форма определения понятия «коррупция», например, «злоупотребление либо участие в злоупотреблении должностными лицами предоставленными им полномочиями в целью получения каких-либо выгод, преимуществ». Однако нужно отметить, что подобное определение не согласуется с традициями правовой системы и особенностями осуществления правосудия в России, поскольку предоставляет судьям широкую степень усмотрения при квалификации тех или иных нарушений в качестве коррупционных актов. Учитывая обычное для России стремление законодателя к регламентации осуществления государственных функций, а также уровень коррупции в государственных органах, в том числе и в судах, возложение на судей достаточно широкой свободы усмотрения в вопросе квалификации коррупционных правонарушений маловероятно.

Одновременно необходимо законодательное закрепление понятия «коррупционное правонарушение», которое следует определять через составы преступлений. Возможны варианты. Так, коррупционное правонарушение можно определить как отдельное проявление коррупции, выраженное в совершении преступления, предусмотренного соответствующими статьями Уголовного кодекса (с перечислением статей). Вторым вариантом, более сложным с точки зрения технической реализации, но в большей степени соответствующим международным документам в области борьбы с коррупцией, является перераспределение норм Уголовного кодекса с формированием отдельной главы, посвящённой преступлениям коррупционной направленности. Такая мера позволит систематизировать антикоррупционные уголовные нормы, устранив неясности в отнесении того или иного состава преступления к коррупционным правонарушениям.

Определённые коррективы следует внести также в понятие «противодействие коррупции», из которого следует исключить упоминание о полномочиях физических лиц по противодействию коррупции, поскольку такая конструкция является юридически некорректной. Правильнее было бы изложить первую часть определения следующим образом: «противодействие коррупции – деятельность федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах их полномочий, а также деятельность институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в рамках предоставленных им прав». Кроме того, предусмотренные направления противодействия коррупции необходимо привести в соответствие с установленными Уголовно-процессуальным кодексом стадиями судопроизводства.

В целом же Федеральный закон «О противодействии коррупции» требует значительных уточнений, дополнений и конкретизации. Так, Закон фактически не касается вопросов минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, в то время как это направление является равноправным аспектом противодействия коррупции наряду с профилактикой коррупции и борьбой с коррупцией.

Целесообразно включить в Закон конкретные меры по противодействию коррупции, которые не будут требовать принятия дополнительных законов для их конкретизации. Представляется абсурдной ситуация, когда проведение антикоррупционной экспертизы предусматривается Законом «О противодействии коррупции», регулируется отдельным Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе», порядок и методика проведения такой экспертизы утверждаются Постановлением Правительства, а непосредственный порядок осуществления действий по антикоррупционной экспертизе определяется нормативными правовыми актами соответствующих государственных органов. Смысл отражения правового регулирования антикоррупционные экспертизы иерархичной системе из четырёх типов нормативных актов, мягко говоря, не вполне очевиден. Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы вполне могло бы целиком быть включено в число положений Закона «О противодействии коррупции».

Необходимо также отметить, что указанный Закон породил множество дублирующих норм в правовой системе, что само по себе не способствует упорядочиванию правового регулирования, а зачастую эти дублирующие нормы не в полной мере соответствуют друг другу. Например, рассмотренное в соответствующей главе настоящей работы несоответствие определений понятия «конфликт интересов», закреплённых Законом «О противодействии коррупции» и Законом «О государственной гражданской службе в РФ». Вопрос о том, на какой нормативный акт в данном случае ориентироваться, не является очевидным даже с точки зрения правовой теории. В любом случае, указанные противоречия должны были быть устранены одновременно с принятием антикоррупционного Закона.

Правовое регулирование мер, направленных на противодействие коррупции, имеет ряд серьёзных недостатков, которые целесообразно устранить при помощи внесения изменений в соответствующие положения законодательства. В частности, понятие личной

заинтересованности государственного или муниципального служащего, являющейся основой для возникновения конфликта интересов, следует дополнить возможностью получения также и нематериальной (личной) выгоды. Такое изменение будет в большей степени соответствовать реальной практике возникновения конфликта интересов и положениям Конвенции ООН против коррупции, часть 5 статьи 8 которой указывает, что 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. Приведённая норма Конвенции исходит из того, что выгода, получаемая должностным лицом, может быть не только материальной.

Меры по предотвращению конфликта интересов законодательством по большей части не конкретизированы. В силу того, что данная категория носит оценочный характер, возможны сложности с однозначной квалификацией факта возникновения конфликта интересов или угрозы его возникновения. Представляется, что целесообразно было бы закрепить примерный перечень ситуаций, в которых государственный служащий обязан сообщать представителю нанимателя о потенциальной угрозе возникновения конфликта интересов. К числу таких ситуаций может быть отнесено, например, состояние государственного служащего или его близких родственников в течение последних 12 месяцев в трудовых отношениях с юридическим лицом, участвующим в конкурсе; владение указанными лицами акциями, облигациями и иными ценными бумагами организации, с которой государственный служащий взаимодействует при осуществлении своих полномочий, и т.д. Естественно, такой перечень не должен быть исчерпывающим, однако закрепление его в законодательстве могло бы способствовать снижению количества случаев умышленного и неосознанного сокрытия конфликта интересов, налаживанию работы по выявлению скрытых конфликтов.

Один из существенных пробелов в антикоррупционном правовом регулировании статуса государственных служащих связан с ограничениями, налагаемыми на бывшего государственного служащего при заключении им трудового договора с новым работодателем. Закон предусматривает обязанность гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении трудового договора с организацией, отдельные функции государственного управления которой входили в должностные (служебные) полномочия бывшего государственного или муниципального служащего, получать согласие на трудоустройство в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов, образованной в органе, в котором он проходил службу, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы. Данная профилактическая мера в случае наличия сомнений у бывшего государственного служащего в возможности получения указанного согласия комиссии либо по иным мотивам может легко преодолеваться заключением гражданско-правовых договоров с новым работодателем. С точки зрения обеспечения реальной эффективности установленной меры предлагается дополнить положения части 1 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанностью бывшего государственного или муниципального служащего получать согласие соответствующей комиссии по соблюдению служебных требований также и в случае заключения гражданско-правовых договоров с организациями, отдельные функции управления которыми входили в его должностные (служебные) обязанности до увольнения.

Центральным элементом реформы правового статуса государственного служащего является установление более полного контроля за его имущественным статусом. Представление государственным служащим информации о своих доходах, имуществе и

обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей осуществляется в заявительном порядке. Указанные в декларации о доходах сведения могут быть проверены государственным органом с использованием соответствующих средств, однако доходы, полученные неофициально, обнаружить проблематично. Кроме того, с возникновением необходимости декларировать доходы и имущество супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, соответствующее имущество, которое государственный служащий стремится укрыть от декларирования, может отныне оформляться на родителей, родителей супруги (супруга), совершеннолетних детей и проч. В связи с этим представляется целесообразным распространить требование представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера также на названных ближайших родственников государственного служащего и его супруги (супруга). Разумеется, что беспречно расширять список таких лиц бессмысленно, однако целью достижения оптимального баланса частных и государственных интересов при декларировании доходов и имущества государственного служащего и членов его семьи предложенные изменения оправдываются.

Обеспечить действенный контроль за имущественным положением государственного служащего возможно лишь в том случае, если одновременно с обязанностью декларирования своих доходов он будет обязан предоставлять сведения о своих расходах. В таком случае сокрытие доходов государственным служащим окажется более проблематичным, потому что по результатам сравнения двух деклараций должно быть установлено соответствие расходов доходам. Отклонение от баланса должно являться основанием для проведения соответствующих проверочных мероприятий. При этом государственный служащий должен предоставлять сведения не только о своих расходах, но и о расходах лиц, сведения о доходах которых он подаёт. Установление контроля за расходами государственного служащего и его ближайших родственников является логичным шагом, завершающим построение системы, делающей имущественное состояние государственного служащего более прозрачным.

Нельзя не отметить, что обязанность предоставления вышеуказанных сведений о доходах возлагается только на служащих, замещающих должности государственной или муниципальной службы, включённые в перечень, устанавливаемый нормативными правовыми актами Российской Федерации. Для того чтобы нормы статьи 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» реально применялись на практике, такой перечень требуется принять как можно скорее.

Установление дополнительных обязанностей, ограничений и запретов, возлагаемых на государственных и муниципальных служащих, ни в коем случае не должно вызывать дисбаланс их правового статуса. Ничем не скомпенсированное ограничение прав чиновников может, с одной стороны, только подтолкнуть их к совершению коррупционных правонарушений с целью «компенсации» разницы в объёме прав и обязанностей, а с другой стороны, оттолкнёт от государственной службы квалифицированных специалистов, которые предпочтут иные варианты трудоустройства с большей степенью свободы и более высоким уровнем заработной платы, чем может предложить государственная служба. Именно поэтому важнейшей задачей государственной политики в области противодействия коррупции является совершенствование системы гарантий, предоставляемых государственным служащим. Существующая система мало чем отличается от установленной Трудовым кодексом РФ для большинства категорий работников. Соответственно, налицо дисбаланс гарантий и ограничений, установленных для государственных служащих.

В условиях современной рыночной экономики рабочее место становится товаром в той же степени, что и способности к труду, с которыми на рынок выходят соискатели. Государственная служба – лишь один из возможных вариантов, которые предложены

человеку, осуществляющему поиск работы. Если государство заинтересовано в том, чтобы привлечь на службу действительно квалифицированного профессионала, оно должно предложить ему условия службы, уровень жалования и социальные гарантии, которые будут, как минимум, сравнимы с теми, что могут предложить иные работодатели. Лучшим способом противодействия коррупции является привлечение на государственную службу таких людей, которые являются профессионалами своего дела, осознанно сделали выбор в пользу службы и не испытывают недовольства по поводу уровня своего заработка или социальных гарантий. Государственным служащим должны быть законодательно гарантированы повышенный уровень оплаты труда, различные социальные льготы и формально определённые критерии карьерного роста. Довольный своим положением государственный служащий будет гораздо менее заинтересован в совершении актов коррупции, чем служащий, убеждённый, что государство его ограничивает и эксплуатирует, взамен не предлагая никаких адекватных компенсаций. Поэтому при формировании государственной политики и внесении изменений в законодательство всегда важно исходить из необходимости комплексного регулирования противодействия коррупции. Применительно к проблеме совершенствования государственной службы это означает, что дополнительные ограничения, накладываемые на служащих, должны соответственно компенсироваться предоставлением им дополнительных социальных гарантий.

Стоит отметить, что повышение социального статуса государственного служащего вполне может рассматриваться как одно из оснований для ужесточения ответственности за совершение коррупционных правонарушений, исходя из принципа адекватности прав предъявляемым требованиям. Сегодня к реальным срокам лишения свободы приговаривается очень малое количество коррупционеров – в большинстве своём вместе с обвинительным приговором они получают условные сроки. Поэтому одной из возможных мер по борьбе с коррупцией могло бы стать ограничение применения условного осуждения при рассмотрении дел о совершении преступлений коррупционной направленности. Эффект от применения данной меры заключался бы в более последовательном соблюдении установленного Федеральным законом «О противодействии коррупции» принципа неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений, что одновременно способствовало бы повышению уровня позитивной ответственности государственных служащих за свои действия и ориентировало бы их на исключение из своей деятельности любых намёков на совершение коррупционных действия под страхом осуждения к реальному сроку лишения свободы.

Одновременно с предложенной мерой в уголовное законодательство следовало бы внести системные изменения, направленные на обеспечение большего соответствия Уголовного кодекса требованиям, которые Российская Федерация взяла на себя в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Прежде всего, необходимо обратить внимание на тот факт, что международно-правовые документы исходят из равной степени общественной опасности коррупционных правонарушений как в публичном, так и в частном секторе – конструкция составов соответствующих преступлений однотипна. Так, статья 12 Конвенции ООН против коррупции гласит: «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».

Однако российский Уголовный кодекс содержит положение, в соответствии с которым коррупционным преступлениям в частном секторе предоставляет отличный от

преступлений в публичном секторе правовой режим. Так, в примечании 2 к статье 201 УК РФ говорится: «Если деяние, предусмотренное настоящей статьёй либо иными статьями настоящей главы, причинило вред интересам исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с её согласия». Таким образом, преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях фактически переносятся в категорию дел частного обвинения. Это совершенно не соответствует природе таких деяний. Когда вред причиняется юридическому лицу, то ущерб наносится также стабильности имущественного оборота, контрагентам данного юридического лица, его акционерам, учредителям и т.д. – а, следовательно, интересам общества и государства. Установление предусмотренного рассматриваемым примечанием снисхождения к частным коррупционерам не соответствует ратифицированным Россией международным антикоррупционным документам⁷⁶. В связи с этим предлагается исключить указанное примечание из текста Кодекса.

Конвенция ООН против коррупции в статье 2 даёт определение понятия «публичное должностное лицо», которое по своему смыслу соответствует понятию «должностное лицо» из российского уголовного законодательства. Однако содержание этих понятий различается. Так, примечание к статье 285 УК РФ устанавливает, что к должностным лицам в статьях главы 30 относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Приведённое определение не в полной мере соответствует Конвенции ООН, которая указывает на необходимость включения в число должностных лиц, выполняющих какую-либо публичную функцию для публичного предприятия или предоставляющих публичную услугу. Представляется, что в Уголовный кодекс следует внести поправки, включающие руководителей государственных и муниципальных предприятий – коммерческих организаций в число должностных лиц в смысле примечания к статье 285.

Стоит отметить, что законодательство некоторых государств СНГ в данном вопросе носит более прогрессивный характер по сравнению с положениями российского УК. Так, в соответствии с Уголовным кодексом Республики Беларусь понятие должностного лица включает в себя лиц, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающих в учреждениях, организациях или на предприятиях (независимо от формы собственности), в Вооруженных силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, а также лиц, уполномоченных в установленном порядке на совершение юридически значимых действий⁷⁷. Изложенная формулировка в большей степени соответствует положениям Конвенции ООН против коррупции, поэтому её рекомендуется учитывать при внесении изменений в отечественное уголовное законодательство.

Одной из необходимых мер, направленных на совершенствование российского антикоррупционного законодательства, должно стать подписание и последующая ратификация нашей страной Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Во исполнение её положений в России необходимо будет обеспечить правовое регулирование возмещения вреда, причинённого коррупционным правонарушением. Соответствующая статья, которую целесообразно включить в часть вторую Гражданского кодекса РФ, должна установить право любого лица, которому причинён ущерб в результате совершения коррупционного правонарушения, на

⁷⁶ См.: Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней. Дисс. ... к.ю.н.. М., 2004.

⁷⁷ Там же.

возмещение этого ущерба в полном объёме, включая реальный ущерб, упущенную выгоду и компенсацию морального вреда. Положения статьи должны предусматривать, что вред возмещается в том случае, если между причинённым ущербом и совершением коррупционного правонарушения существует причинно-следственная связь, причём к коррупционному правонарушению в этом смысле следует отнести не только совершение или санкционирование акта коррупции ответчиком, но и непринятие разумных мер по предотвращению коррупционного правонарушения. Статья должна устанавливать, что ответчики, совместно причинившие ущерб в результате совершения коррупционного правонарушения, несут солидарную ответственность перед лицом (лицами), которому причинён ущерб в результате совершения коррупционного правонарушения.

Необходимо также закрепить положение, в соответствии с которым объём возмещения вреда, причинённого потерпевшему (истцу), по своей вине способствовавшему причинению ущерба или его усугублению, может быть уменьшен либо в возмещении ущерба может быть отказано по решению суда в результате рассмотрения всех обстоятельств дела. Следует также установить предусмотренный Конвенцией специальный срок исковой давности, который составляет три года с момента, когда истцу стало либо должно было стать известно о причинении ущерба либо о совершении акта коррупции, и при этом не более десяти лет с момента совершения коррупционного правонарушения. Наконец, в часть первую Гражданского кодекса РФ необходимо ввести статью, касающуюся недействительности сделок в связи с совершением коррупционных правонарушений. Так, сделка, которая предусматривает совершение коррупционного правонарушения, должна признаваться ничтожной. Судом может быть также установлена недействительность сделки (оспоримая сделка), при совершении которой актом коррупции было нарушено согласие одной из сторон, по заявлению такой стороны, вне зависимости от её права требовать возмещения ущерба.

Очевидно, что изложенные предложения по внесению изменений в законодательство могут быть реализованы исключительно в том случае, если государство сможет обеспечить отстранение коррупционеров от деятельности по противодействию коррупции. В противном случае вся антикоррупционная государственная кампания превращается в откровенный фарс. К сожалению, часто в истории России так и получалось, с коррупцией борются те, кто заинтересован в её победе, громкие государственные меры превращаются в декларации, не подкреплённые реальным содержанием. Уровень коррупции в России достиг невероятных масштабов, поэтому эффективная борьба с этим злом возможна только с использованием экстраординарных мер.

Такой мерой может и должно стать создание в нашей стране особой системы государственных органов по борьбе с коррупцией. Такие органы должны быть организационно обособлены от всех существующих государственных и муниципальных органов, не подчиняться государственным чиновникам и быть подотчётными, в первую очередь, российскому народу. Порядок их формирования должен обеспечивать широкое участие в этом процессе институтов гражданского общества и граждан. Гласность – тот действенный инструмент, который может обеспечить участие в работе таких органов настоящего достойных личностей, искренне желающих преодолеть эту одну из самых опасных отечественных проблем – коррупцию. Интересным в этой связи представляется опыт антикоррупционной политики Индонезии, где функционирует Комиссия по искоренению коррупции, обладающая репрессивными функциями, а также особый антикоррупционный суд, рассматривающий исключительно дела соответствующей направленности. России целесообразно перенять многое из этой модели. Конкретный способ реализации (каким образом формируется, как называется, кому подчиняется) не имеет решающего значения и может варьироваться. Главное – это неукоснительное соблюдение принципов гласности, полномочности, независимости и демократичности

такого органа (органов), что будет являться самым ярким свидетельством решительности государства в вопросе борьбы с коррупцией.

Богатый опыт самостоятельного взаимодействия с коррупцией в своей повседневной деятельности имеют граждане РФ. Те из них, кто занимает активную жизненную позицию, стремятся противодействовать коррупции всеми способами, которые могут быть предоставлены отдельному человеку. Именно поэтому необходимо учитывать соответствующий опыт граждан, качественно повысив степень их влияния на принятие важнейших государственных решений по вопросам совершенствования законодательства о противодействии коррупции. С этой целью целесообразно задействовать и максимально развить потенциал, заложенный в концепцию общественных обсуждений законопроектов в сети Интернет. Для таких обсуждений может быть создан специальный государственный информационный портал, на котором пользователи смогут оставлять свои предложения о поправках к тем или иным документам. Необходимо урегулировать процесс общественных обсуждений на уровне федерального закона, в котором установить основания и порядок вынесения законопроекта на общественное обсуждение, перечень государственных органов, имеющих право принимать соответствующее решение, сроки обсуждения, порядок подведения итогов и учёта результатов обсуждения. Итоги должны подводиться гласно до принятия закона в окончательной редакции и в обязательном порядке публиковаться на информационном портале. Предложенный порядок позволит вовлечь множество граждан в процесс совершенствования законодательства (не только антикоррупционного, но и по иным отраслям), учесть при разработке законопроектов их опыт и идеи и, в конечном счёте, будет способствовать искоренению коррупции.

Параллельно с организацией и регламентацией общественных обсуждений законопроектов в сети Интернет целесообразно рассмотреть вопрос о возрождении института всенародных обсуждений и использовать его преимущества для совершенствования антикоррупционного законодательства. Вынесение законопроекта на всенародное обсуждение подразумевает организацию масштабной информационной кампании, направленной на привлечение населения к обсуждению, стимулирование его к внесению своих предложений и поправок. Широкая публикация законопроекта в средствах массовой информации, дискуссии на телевидении, радио, в печати, организация разнообразных мероприятий типа круглых столов, конференций и т.п. – эти и иные подобные меры, направленные на создание в обществе атмосферы постоянной коллективной работы над законопроектом в течение срока обсуждения, способны разбудить творческие потенциал российских граждан, в том числе тех, которые не являются активными пользователями Интернета, и направить его на совершенствование антикоррупционного законодательства. Массовая пропагандистская кампания в рамках всенародных обсуждений способна подтолкнуть население к активным действиям по противодействию коррупции, выработать реальную нетерпимость к коррупционным актами и лицам, их совершающим.

В современных условиях консолидация мнений граждан может осуществляться многими способами: через общественные приёмные государственных органов и органов местного самоуправления; через специализированные общественные приёмные, создаваемые непосредственно с целью сбора мнений и предложений граждан; с помощью различных каналов связи, в т.ч. по электронной почте; на специальных сайтах в Интернете (для этого вполне можно использовать информационные порталы для общественных обсуждений, предложение о формировании которого высказано выше) и т.д. Естественно, необходима чёткая регламентация процесса учёта предложений и поправок, вносимых гражданами и их объединениями. Главное отличие института всенародных обсуждений от концепции общественных обсуждений заключается в масштабе мероприятий. Последнее подразумевает опубликование законопроекта на специальном сайте, его целевой аудиторией являются активные пользователи Интернета. Всенародное же обсуждение основывается на массовой информационной (пропагандистской) кампании с целью

побудить к участию в обсуждении как можно большее число граждан, представляющих различные социальные слои, группы, имеющих различные потребности и интересы. Именно поэтому всенародные обсуждения в правовой доктрине считаются институтом представительной демократии. Их использование способно дать новый импульс антикоррупционной политике государства и вдохнуть новую жизнь в само российское общество, которое в этом случае неизбежно сделает огромный шаг вперед к тому, чтобы стать по-настоящему гражданским. Единственное, что требуется на первом этапе, – это государственная воля...

К сожалению, российская действительность предоставляет множество фактов, свидетельствующих, что государственной воли, направленной на соответствующие преобразования, на не сформирована в том объеме, в котором об этом декларируется. Политическая система общества находится в законсервированном состоянии, что способствует снижению активности граждан в общественной жизни. Как уже было показано, сложность создания и обеспечения нормального функционирования общественных объединений и в особенности политических партий является причиной политической апатии. Политическая апатия в современной России привела к апатии общественной, которая, в свою очередь, является причиной попустительства коррупции со стороны большинства российских граждан. Деятельность отдельных личностей, готовых целенаправленно заниматься противодействием коррупции в рамках имеющихся возможностей – это особая форма индивидуального протеста против общественного застоя и засилья коррупции, пренебрежения правовыми нормами и отсутствия уважения коррумпированной системы к человеку.

Как уж неоднократно отмечалось, коррупция – это явление, охватывающее все сферы общественной и государственной жизни. Затрагивает она и каждого конкретного человека, который постоянно сталкивается с ней в повседневной жизни. До тех пор, пока человек будет терпеть коррупцию, относиться к ней как к неизбежному злу, не веря в возможность торжества справедливости, коррупция останется непобедимой. Залог успеха в борьбе с ней – это предоставление каждому гражданину возможности реально ей противодействовать, возможности открыто говорить о коррупции и быть услышанным государственными органами, ответственными за противодействие коррупции. Это покажет, что один человек может что-то реально изменить в существующей системе, что государство уважает человека и готово открыто и эффективно сотрудничать с ним во имя искоренения коррупции. Воспитание свободного духом и активного гражданина и искреннее уважение государством его позиции – это универсальный способ победы над разлагающим наше государство злом коррупции.

К сожалению, российская политическая система практически не поддается реформированию в указанном направлении. Одной из основных причин этого является тот факт, что осуществление мер, предпринимаемых государством по противодействию коррупции, возлагается, прежде всего, на государственных чиновников, которые являются главным оплотом коррупции. Те, кто исполняет государственную волю, никак не заинтересованы в проводимой государственной политике, поэтому очевидно, что любые устанавливаемые меры по противодействию коррупции не будут эффективными. Если государство (руководство государства) действительно заинтересовано в преодолении сопротивления своих собственных чиновников, у него в этом может быть лишь один союзник – гражданское общество, которое не может функционировать в отсутствие свободы. Государству следует осознать это и принять соответствующие политико-правовые меры по либерализации политической (следовательно, и в целом общественной) системы. А до тех пор, пока противодействие коррупции будет зависеть от коррумпированных государственным чиновников, наша страна будет и дальше откатываться от ведущих стран мира по рейтингу восприятия коррупции, вне зависимости от совершенствования антикоррупционного законодательства.

Заключение

Коррупция за последние 20 лет прочно закрепилась в качестве свойства всего общественно-государственного организма в Российской Федерации. Она превратилась в фактор, который приходится учитывать при принятии государственно-властных решений, при определении коммерческих целей и выделении средств их достижения юридическими лицами, в общении физических лиц с государственными органами и организациями. Коррупция стала обыденностью, превратившись из угрозы существованию системы в неотъемлемый элемент этой системы, без которого её представить уже сложно. Аналитическая информация международных организаций, осуществляющих мониторинг противодействия коррупции в различных странах мира и в рейтингах которых Россия в последние годы неуклонно теряет свои позиции, даёт повод задуматься над тем, насколько эффективно в таких условиях можно реализовывать государственную политику в принципе.

Действия, предпринимаемые на высшем уровне государственной власти, начиная с 2008 года, свидетельствуют, что понимание неприемлемости такой ситуации у руководства страны имеется. Принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» и приведение в соответствие с ним действующего законодательства стало первым шагом на пути формирования в России полноценной системы антикоррупционного законодательства. Впервые на уровне федерального закона закрепляется определение, пусть несовершенно, понятия «коррупция», а определение противодействия коррупции ориентирует на участие в соответствующей деятельности не только государственных и иных органов, но и институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, таким образом, провозглашая противодействие коррупции задачей всего общества.

К сожалению, антикоррупционные положения соответствующих нормативных правовых актов далеки от совершенства. Наличие пробелов в правовом регулировании отдельных мер и институтов, несогласованностей между Федеральным законом «О противодействии коррупции», с одной стороны, и Уголовным и Уголовно-процессуальными кодексами, Законом «О государственной гражданской службе в РФ», иными федеральными законами, с другой стороны, множество отсылочных норм и положений декларативного характера существенно снижают эффективность использования соответствующего правового инструментария для противостояния с коррупцией. Изначальная идея принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» в качестве акта, систематизирующего антикоррупционную деятельность в государстве, на практике оказалась не реализованной: сам Закон продублировал некоторые уже имевшиеся правовые нормы, предусмотрев минимальное количество конкретных антикоррупционных мер, и на его основе было принято ещё больше нормативных актов различного уровня, в том числе федеральных законов во исполнение отдельных его положений. Показательна уже упоминавшаяся ситуация с правовым регулированием антикоррупционной экспертизы, которое осуществляется отдельным Федеральным законом и конкретизируется Постановлением Правительства РФ, хотя нормы этих актов вполне могли бы быть консолидированы с положениями Закона «О противодействии коррупции». Однако при всех обозначенных недостатках необходимо признать, что в целом система антикоррупционного законодательства в России сформирована и обладает определённым потенциалом для эффективного правоприменения.

Предусмотренные законодательством меры, направленные на совершенствование правового регулирования государственной службы, ориентируют государственного служащего на необходимость не допускать и даже самостоятельно противодействовать коррупции при осуществлении им своих полномочий. С целью профилактики совершения коррупционных правонарушений законодательство устанавливает дополнительные

обязанности, ограничения и запреты для государственных служащих. Такие меры в целом обеспечивают противодействие коррупции на государственной службе, однако потенциал для их дальнейшего совершенствования до конца не исчерпан.

Специализированные органы по противодействию коррупции, создание которых предусмотрено российским законодательством и международными документами, в нашей стране неэффективны. Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции не обладает достаточными полномочиями и вообще не является органом, на который возлагается разрешение конкретных коррупционных проблем. Его предназначение заключается в выработке предложений Президенту РФ по формированию государственной политики в области противодействия коррупции. Создаваемые при государственных органах комиссии по урегулированию конфликта интересов имеют очень узкую компетенцию и, не обладают хоть сколько-то значимыми возможностями для реальной борьбы с коррупцией. Отсутствие в стране обособленной системы специальных антикоррупционных органов является одним из центральных препятствий, не позволяющих эффективно использовать потенциал действующего нормативного регулирования, которое во многих аспектах можно охарактеризовать положительно. К сожалению, государство продолжает надеяться, что бороться с коррупцией начнут сами коррупционеры.

Законодательство Российской Федерации предоставляет определённые возможности для противодействия коррупции институтам гражданского общества и отдельным гражданам. Большое значение с этой точки зрения имеет обеспечение доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и судов. Открытость деятельности органов власти – непереносимое условие, обеспечивающее гражданам и общественным объединениям возможность контролировать деятельность государственных чиновников, выявлять и способствовать пресечению фактов коррупции. Приведённые в настоящей работе примеры свидетельствуют, что при желании даже с применением тех ограниченных возможностей, которые предоставлены действующим законодательством, гражданин может эффективно противодействовать коррупции. Не трудно представить себе ту позитивную роль, которую могли бы сыграть объединяющие таких граждан институты гражданского общества.

К сожалению, государство недооценивает тот потенциал, который имеется в недрах российского общества. В числе его представителей есть множество честных, активных, целеустремлённых людей, которые могут и готовы лечить государственный организм от болезни коррупции. Но этот потенциал не может реализоваться в современных условиях. Виной тому – состояние политической системы, которая ограничивает общественную активность граждан. Человек будет позитивно преобразовывать систему лишь тогда, когда она, во-первых, даст ему возможность работать над исправлением её недостатков, а во-вторых, будет уважительно относиться к результатам его деятельности в этом направлении. В нашей стране на данный момент система не может обеспечить ни одного из этих условий.

Таким образом, в целях реального противодействия коррупции изменение российского законодательства должно осуществляться по двум основным направлениям:

- 1) совершенствование конкретно антикоррупционного законодательства, в том числе с использованием предложений, высказанных в настоящей работе;
- 2) реформирование политической системы до состояния, при котором человек получит возможность реально влиять на происходящие в ней процессы, а результаты его деятельности будут признаваться и уважаться государством.

Только когда государство осознает, что единственным союзником его в борьбе с коррупцией является общество и каждый отдельный гражданин, а вовсе не только государственный аппарат, – только тогда антикоррупционное законодательство заработает в полную силу, а предусмотренные им меры позволят впервые за многие годы

доказать, что уровень коррупции в России может и снижаться. Вопрос лишь в том, настолько искренне желание государства противодействовать коррупции.

Список нормативных актов

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ, 26.01.2009, № 4, ст. 445;
2. Всеобщая декларация прав человека (принята в г. Нью-Йорке 10.12.1948 резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 217 А [III]) // Российская газета, 1995, 5 апреля;
3. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990 [ETS № 141]) // СЗ РФ, 20.01.2003, № 3, ст. 203;
4. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 [ETS № 173]) // СЗ РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2394;
5. Конвенция Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 55/25) // СЗ РФ, 04.10.2004, № 40, ст. 3882;
6. Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31.10.2003 № 54/8) // СЗ РФ, 26.06.2006, № 26, ст. 2780;
7. Федеральный конституционный закон от 25.12.2008 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”» // СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6206;
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301;
9. Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ, 16.01.1995, № 3, ст. 170;
10. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ, 22.05.1995, № 21, ст. 1930;
11. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.07.1995, № 29, ст. 2757;
12. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 1;
13. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410;
14. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954;
15. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2950;
16. Федеральный закон от 28.05.2001 № 62-ФЗ «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» // СЗ РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2280;
17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1;
18. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3;
19. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063;

20. Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих её Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за неё» // СЗ РФ, 03.05.2004, № 18, ст. 1684;
21. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215;
22. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ, 11.04.2005, № 15, ст. 1277;
23. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105;
24. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции» // СЗ РФ, 20.03.2006, № 12, ст. 1231;
25. Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (ч. 1), ст. 3424;
26. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (ч. 1), ст. 3448;
27. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.03.2007, № 10, ст. 1152;
28. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6217;
29. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228;
30. Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» // СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6229;
31. Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединённых 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”» // СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6235;
32. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 776;
33. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609;
34. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900;
35. Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ, 19.08.2002, № 33, ст. 3196;
36. Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // СЗ РФ, 06.06.2005, № 23, ст. 2242;
37. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ, 26.05.2008, № 21, ст. 2429;

38. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 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» // СЗ РФ, 28.09.2009, № 39, ст. 4588;

39. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // СЗ РФ, 28.09.2009, № 39, ст. 4589;

40. Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы» // СЗ РФ, 19.04.2010, № 16, ст. 1875;

41. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ, 05.07.2010, № 27, ст. 3446;

42. Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”» // СЗ РФ, 26.07.2010, № 30, ст. 4070;

43. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801;

44. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084;

45. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // СЗ РФ, 14.11.2005, № 46, ст. 4720;

46. Приказ Министерства регионального развития РФ от 27.09.2008 № 175 «О Программе противодействия коррупции в Министерстве регионального развития Российской Федерации на 2008 – 2011 годы» // СПС КонсультантПлюс;

47. Приказ Министерства транспорта РФ от 29.09.2008 № 158 «Об утверждении Программы противодействия коррупции в Министерстве транспорта Российской Федерации на 2008 – 2011 годы» // СПС КонсультантПлюс;

48. Приказ Министерства юстиции РФ от 18.05.2009 № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // БНАФОИВ, 27.07.2009, № 30;

49. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 15.09.2009 № 609 «Об утверждении порядка проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов ФАС России в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Российская газета, 2010, 14 января;

50. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 25.11.2009 № 209 «О координации мероприятий по противодействию коррупции и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс;

51. Приказ Федеральной налоговой службы от 19.01.2010 № ММ-7-4/12@ «Об утверждении программы противодействия коррупции в налоговых органах» // СПС КонсультантПлюс;

52. Приказ Федеральной службы безопасности РФ от 10.06.2010 № 291 «Об утверждении порядка уведомления военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов Федеральной службы безопасности о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета, 2010, 13 августа;

53. Приказ Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 08.11.2010 № 314 «О порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов к совершению коррупционных правонарушений» // БНАФОИВ, 2011, № 8;

54. Приказ Федерального казначейства от 17.11.2010 № 18н «Об утверждении порядка уведомления федеральными государственными служащими Федерального казначейства представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // БНАФОИВ, 2011, № 8;

55. Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2011 № 8-О-П «По жалобе открытого акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть» на нарушение конституционных прав и свобод положением абзаца первого пункта 1 статьи 91 Федерального закона «Об акционерных обществах»» // СЗ РФ, 21.02.2011, № 8, ст. 1202;

56. Указ Президента РФ от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 23.04.1992, № 17, ст. 923 (нормативный акт утратил силу);

57. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) // СПС КонсультантПлюс (не подписана Российской Федерацией).

Список использованной литературы.

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : в 2 т. М., 2010. Т. 1;
2. Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней. Дисс. ... к.ю.н.. М., 2004;
3. Евстифеев В.В. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 6;
4. Коваль А.В. Государственная политика в области противодействия коррупции // Законность. 2010. № 10;
5. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / И.С. Алихаджиева, Д.С. Велиева, Г.Н. Комкова и др.; под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009;
6. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. 2010. № 9;
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008 // Российская газета, 2008, 6 ноября;
8. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / И.С. Власов, А.А. Колесник, Т.О. Кошаева и др.; отв. ред. В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М., 2010;
9. С чиновников снимут порчу. Интервью с Председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным // Российская газета, 2004, 2 марта;

10. Сараев Н.В. О некоторых вопросах применения законодательства России о противодействии коррупции // Административное и муниципальное право. 2010. № 6;
11. Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М., 2010;
12. Уголовное право России. Особенная часть. В 2 томах: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. Г.Н. Борзенкова и д.ю.н., проф. В.С. Комиссарова. М., 2005;
13. Шишкарев С.Н. Российское законодательство в сфере противодействия коррупции: перспективы дальнейшего развития // Общество и право. 2010. № 2.

Список ссылок на Интернет-ресурсы.

1. <http://www.transparency.org>;
2. <http://rospil.info>;
3. http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/system/doc20110303_010;
4. <http://navalny.livejournal.com>.

Приложение. Основные предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства

№	Наименование нормативного акта	Действующая редакция нормы	Предлагаемая редакция нормы
1.	Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»	<p>Пункт 1 статьи 1: «коррупция:</p> <p>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</p>	<p>Пункт 1 статьи 1: <i>Вариант 1:</i> «<i>коррупция – социально-политическое явление, характеризующееся использованием государственными и муниципальными служащими, должностными лицами государственных и муниципальных органов, организаций всех форм собственности предоставленных им полномочий от своего имени либо от имени и в интересах иных лиц вопреки законным интересам личности, общества, государства с целью получения имущественных и (или) неимущественных выгод либо преимуществ для себя или для третьих лиц;</i>»; <i>Вариант 2:</i> «<i>коррупция –</i></p>

	<p>физическими лицами;</p> <p>б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;».</p>	<p><i>злоупотребление либо участие в злоупотреблении должностными лицами предоставленными им полномочиями в целях получения каких-либо выгод, преимуществ;».</i></p>
2.	<p><i>Отсутствует.</i></p>	<p>Пункт 2 статьи 1: <i>«коррупционное правонарушение – отдельное проявление коррупции, выраженное в совершении преступления, предусмотренного статьями 169, 170, 174, 174¹, 201, 202, 204, 285, 285¹, 285², 286, 289, 290, 291 Уголовного кодекса РФ;».</i></p>
3.	<p>Пункт 2 статьи 1: «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:</p> <p>а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);</p> <p>б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);</p> <p>в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.».</p>	<p>Пункт 3 статьи 1: «противодействие коррупции – деятельность федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах их полномочий, <i>а также деятельность институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в рамках предоставленных им прав:</i></p> <p>а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции;</p> <p>б) <i>по борьбе с коррупцией</i>, в том числе по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию, расследованию коррупционных правонарушений, <i>осуждению и наказанию виновных в их совершении;</i></p> <p>в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.».</p>
4.	<p>Часть 2 статьи 10: «Под личной</p>	<p>Часть 2 статьи 10: «Под личной</p>

		<p>заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.</p>	<p>заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей <i>имущественных и (или) неимущественных выгод либо преимуществ для себя или для третьих лиц.</i>».</p>
5.		<p>Часть 1 статьи 12: «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 имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в</p>	<p>Часть 1 статьи 12: «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 имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, <i>заключать гражданско-правовые договоры с такими организациями,</i> если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению</p>

		порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.».	государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.
6.		<p>Часть 1 статьи 8: «Гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.».</p>	<p>Часть 1 статьи 8: «Гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих <i>супруги (супруга), детей, родителей, родителей супруги (супруга)</i>. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.».</p>
7.	Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О	<p>Часть 1 статьи 19: «Конфликт интересов – ситуация, при которой личная</p>	<p>Часть 1 статьи 19: «Конфликт интересов –</p>

	<p>государственной гражданской службе РФ»</p>	<p>заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.».</p>	<p>ситуация, при которой личная заинтересованность (<i>прямая или косвенная</i>) гражданского служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (<i>служебных</i>) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или <i>государства</i>, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или <i>государства</i>.».</p>
8.		<p>Часть 3 статьи 19: «Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. В случае</p>	<p>Часть 3 статьи 19: «Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (<i>служебных</i>) обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных (<i>служебных</i>) обязанностей <i>имущественных и (или) неимущественных выгод либо преимуществ для себя или для третьих лиц</i>. В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.».</p>

		возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.».	
9.	Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ	Примечание 1 к статье 201: «Выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, в статьях настоящей главы, а также в статьях 199.2 и 304 настоящего Кодекса признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.».	Примечание 1 к статье 201: «Выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, <i>государственное участие в которой составляет менее 50%</i> , а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, в статьях настоящей главы, а также в статьях 199.2 и 304 настоящего Кодекса признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.».
10.		Примечание 2 к статье 201: «Если деяние, предусмотренное настоящей статьёй либо иными статьями настоящей главы, причинило вред интересам	Примечание 2 к статье 201: <i>Признать утратившим силу.</i>

		исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с её согласия.».	
11.		<p>Примечание 1 к статье 285: «Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.».</p>	<p>Примечание 1 к статье 285: «Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, <i>а также лица, выполняющие управленческие функции в коммерческих или иных организациях, государственное участие в которых составляет более 50%.</i>».</p>
12.	Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ	<i>Отсутствует.</i>	<p>Статья 169¹. Недействительность сделки, заключённой с совершением коррупционного правонарушения: «1. <i>Сделка, предусматривающая совершение коррупционного правонарушения, ничтожна.</i> 2. <i>Сделка может быть оспорена в суде стороной, чьё</i></p>

			<i>согласие на заключение сделки было нарушено в результате совершения коррупционного правонарушения, независимо от права этой стороны на возмещение ущерба.».</i>
13.	Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ	<i>Отсутствует.</i>	<p>Статья 1069¹. Ответственность за вред, причинённый в результате совершения коррупционного правонарушения:</p> <p><i>«1. Гражданин или юридическое лицо, которому причинён ущерб в результате совершения коррупционного правонарушения, имеет право на возмещение причинённого материального вреда, упущенной финансовой выгоды, а также компенсацию морального вреда.</i></p> <p><i>2. Лица, совершившие коррупционное правонарушение, в результате которого причинён вред, несут солидарную ответственность перед потерпевшим.</i></p> <p><i>3. Суд может принять решение об уменьшении объёма возмещения вреда, причинённого потерпевшему коррупционным правонарушением, либо об отказе в возмещении вреда, если потерпевший по своей вине способствовал причинению ущерба либо его усугублению.</i></p> <p><i>4. Требование о возмещении вреда, причинённого совершением коррупционного правонарушения, может быть предъявлено в течение трёх лет с момента, когда потерпевшему стало либо должно было стать известно о совершении коррупционного правонарушения, либо о причинении вреда и лицах, ответственных за это.</i></p> <p><i>Указанное в абзаце первом пункта 4 требование не</i></p>

			<i>может быть предъявлено позднее, чем через десять лет с момента совершения коррупционного правонарушения.».</i>
--	--	--	---

Требуется также законодательно урегулировать следующие вопросы:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»:

а. Определить мероприятия по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

б. Включить положения Закона об антикоррупционной экспертизе в состав Федерального закона «О противодействии коррупции» в качестве отдельной главы.

с. Установить примерный перечень ситуаций, о которых государственный или муниципальный служащий обязан сообщать представителю нанимателя с целью предотвращения возможного конфликта интересов.

д. Закрепить обязанность государственных или муниципальных служащих, обязанных представлять сведения о доходах в соответствии со статьёй 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», представлять также сведения со своих расходах и расходах лиц, сведения о доходах которых государственные или муниципальные служащие обязаны представлять.

2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»:

а. Предусмотреть дополнительные гарантии для государственных и муниципальных служащих с целью повышения уровня их социальной защищённости и адекватной компенсации обязанностей, ограничений и запретов, возлагаемых на них.

3. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ:

а. Ограничить применение условного осуждения при рассмотрении дел о коррупционных правонарушениях.

4. Создание системы специализированных полномочных государственных органов по борьбе с коррупцией.

5. Законодательная регламентация общественных обсуждений законопроектов в сети Интернет.

6. Восстановление института всенародных обсуждений законопроектов и использование его потенциала для совершенствования антикоррупционного законодательства.