

Лекция 3

Правовые основы антикоррупционной политики

1. **Общая характеристика современного российского антикоррупционного законодательства**
2. **Антикоррупционное законодательство Республики Татарстан**
3. **Международные нормы по противодействию коррупции, ратифицированные РФ**

В числе правовых актов, имеющих существенную антикоррупционную составляющую, следует назвать федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.; «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г.; «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.; Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»; Федеральный закон № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”»; Федеральный закон № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”»; Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”».

Общая характеристика ФЗ РФ «О противодействии коррупции»

10 января 2009 г. вступил в силу первый в отечественной истории Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ **«О противодействии коррупции»**. Этот закон формирует понятийный аппарат, закрепляет принципы, организационные основы противодействия коррупции, меры по ее

профилактике, устанавливает основные принципы противодействия этому явлению, определяет правовые и организационные основы предупреждения и борьбы с ней. В этом законе, по сути, сформулирована политика государства в сфере противодействия коррупции. Невзирая на то, что в нем ужесточается ответственность за коррупционные преступления, необходимое внимание придается и профилактике коррупционных правонарушений. Силовое противодействие коррупции оправдано, если оно демонстрирует неизбежность наказания за противоправные действия. Особенно важно выявление и пресечение коррупционных проявлений в таких социально-значимых сферах, как расходование бюджетных средств, управление и распоряжение государственной собственностью, приоритетные национальные проекты. Законом вводятся дополнительные ограничения и обязательства в отношении государственных и муниципальных служащих, но он ставит в качестве базовой задачи совершенствование структуры государственного управления, а также функций и полномочий органов государственной власти.

Согласно данному закону, **коррупция** – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

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

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

Основные принципы противодействия коррупции:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;

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

Надо сказать, что указанный закон содержит небольшое количество мер практической направленности, но и они вызывают заслуженную критику. Согласно ст. 8 закона, на служащих возложена обязанность представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Указанная мера уже предусмотрена в ст. 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о госслужбе), но свою эффективность доказать не смогла. Представляется, что и после повторного закрепления в законе она не поможет выявить нелегальные доходы служащего, изблечить его в совершении коррупционного правонарушения. Декларация о доходах и имуществе будет формально содержать указание на то денежное содержание, которое выплачивается служащему, а также на имущество, которое находится в собственности служащего и членов его семьи.

Законом регулируются отношения при возникновении конфликта интересов на государственной и муниципальной службе – ситуации, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей (ст. 10 и 11). Порядок разрешения указанного конфликта закреплен, в частности, в ст. 19 Закона о госслужбе. Отсутствие практики применения соответствующих норм свидетельствует об их неэффективности; нет примеров, когда данные нормы предотвращали бы проявления коррупции.

Закон **«Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»** сделал возможным создание общедоступного банка судебных решений, картотеки судебных дел, а также публикацию важнейших документов в Интернете. Также принят федеральный закон, которым обеспечено создание единого информационного пространства федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в **рамках Государственной автоматизированной системы «Правосудие»**. Кроме того, сегодня внедрение электронного документооборота и оказание государственных услуг в электронной форме реализуется через Единый

портал государственных и муниципальных услуг, доступный любому пользователю, обеспечивается доступ физических и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах, государственных функциях. Это позволяет исключить субъективный подход, сократить время и документооборот. Кроме того, ощущается потребность в реализации такой меры, как предоставление гражданам и организациям права на инициирование служебного расследования в отношении муниципальных и государственных служащих, членов соответствующих органов, комиссий с обязательным информированием о результатах их проведения.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», существует запрет для госслужащих в течение двух лет после увольнения со службы поступать на работу в коммерческие структуры в том случае, если отдельные функции управления этими структурами, организациями непосредственно входили в их должностные обязанности. Однако представляется, что без установления соответствующего запрета для учредителей, руководителей, членов исполнительных органов коммерческих организаций такое решение будет асимметрично и неэффективно, и поэтому необходимо контролировать не только переход государственных служащих на должности руководителей и членов исполнительных органов коммерческих организаций, но и обратный переход. Перспективным направлением является включение антикоррупционных положений в бюджетное, налоговое, земельное законодательство, законодательство о здравоохранении и образовании.

Необходимо изменить правила назначения наказаний в отношении тяжких и особо тяжких преступлений. Следует отметить, что нередко лица, обвиняемые в совершении коррупционных преступлений, в том числе тяжких и особо тяжких, осуждаются условно, что не противоречит уголовному законодательству. Данный феномен противодействия «беловоротничковой» преступности уже давно известен в криминологии. В целях совершенствования нормативных основ борьбы с коррупцией предлагается внести изменения в ст. 73 УК РФ и исключить возможность назначения наказания условно лицам, осужденным за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. Необходимо уточнить понятие коррупции. Закон определяет коррупцию через обязательный признак – получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера (ст. 1). Между тем, коррупция может заключаться в приобретении выгоды неимущественного характера (например, карьеризм, протекционизм).

Многообразие форм коррупции предопределяет задачу дифференциации их по степени общественной опасности и установления круга коррупционных преступлений. Вопрос о том, какие преступления

следует отнести к числу коррупционных, до настоящего времени является дискуссионным. Различные авторы выделяют от 9 до 80 коррупционных преступлений.

Круг коррупционных преступлений составляют деяния, предусмотренные: п. «в» ч. 2 ст. 127¹, п. «в» ч. 2 ст. 127², ч. 2 ст. 137, ч. 2 ст. 138, ч. 3 ст. 139, п. «б» ч. 2 и ч. 3 ст. 141, ст. 141¹, ст. 142, ст. 142¹, ст. 145¹, п. «г» ч. 3 ст. 146, ч. 3 ст. 159, ч. 3 и ч. 4 ст. 160, ст. 169, ст. 170, п. «б» ч. 3 ст. 174, п. «б» ч. 3 ст. 174¹, ч. 3 ст. 175, ст. 176, п. «а» ч. 2 ст. 178, ч. 2 и ч. 3 ст. 183, ст. 184, ст. 185, ст. 185², п. «б» ч. 3 ст. 188, ст. 189, ст. 193, ст. 194, ст. 195, ст. 196, ст. 197, ст. 199, ст. 199¹, ст. 199², ст. 201, ст. 202, ст. 204, ч. 2 ст. 205¹, ч. 3 ст. 209, ч. 3 ст. 210, п. «б» ч. 3 ст. 228¹, п. «б» ч. 2 ст. 229, п. «а» ч. 2 ст. 241, ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258, п. «в» ч. 2 ст. 260, ч. 2 ст. 272, ст. 285, ст. 285¹, ст. 285², ст. 286, ст. 289, ст. 290, ст. 291, ст. 292, ч. 1 ст. 292¹, ч. 3 ст. 294, ст. 299, ст. 300, ст. 301, ст. 303, ст. 304, ст. 305, ст. 307, ст. 312, ст. 315 Уголовного кодекса РФ.

Критерием включения деяний в данный перечень является незаконное использование физическим лицом своего должностного положения в целях получения выгоды.

Широкий масштаб коррупции в стране требует адекватных системных мер ее преодоления. Источником коррупции может быть сам нормативно-правовой акт, его неопределенность, противоречивость, обилие дополнений. Одной из системных мер по преодолению коррупции является экспертиза **коррупциогенности** нормативных правовых актов, поскольку одной из сфер, где коррупция оказывает свое тлетворное влияние, является законодательство. Важным правовым средством противодействия коррупции является антикоррупционный анализ нормативных правовых актов на предмет выявления в них положений, способствующих коррупционным проявлениям (антикоррупционная экспертиза). Отличительным признаком коррупциогенного законодательства является наличие норм, допускающих их произвольные трактовку и применение государственными (муниципальными) служащими. Таким образом, корни коррупции подпитываются некачественным законодательством. Необходимо обеспечить единообразие применения анализа (экспертизы) коррупциогенности. Мониторинг и экспертизу законодательных документов, особенно на стадии разработки, можно рассматривать как превентивную меру противодействия коррупции.

2. Антикоррупционное законодательство Республики Татарстан

Помимо федерального законодательства, органами исполнительной власти разрабатываются и утверждаются ведомственные антикоррупционные программы. В качестве примеров можно привести Программу

противодействия коррупции в сфере деятельности Минобрнауки России; Программу противодействия коррупции в деятельности Федерального агентства по образованию, антикоррупционную программу Федеральной антимонопольной службы, а также Минкультуры, Минприроды, Росводресурсов, Рослесхоза, Роспечати, Россельхознадзора, Роструда, Росфиннадзора и т.д.

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации активно разрабатываются и принимаются антикоррупционные законы и программы. Противодействие коррупции на местном уровне очень важно, так как бытовая коррупция всегда на виду у граждан, от нее они больше всего страдают. К тому же, по опросам ВЦИОМ о том, какие институты у нас более всего подвержены коррупции, власть на местах уверенно «победила» с 36 % голосов.

В Республике Татарстан действует закон от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан», в котором определены задачи, принципы, основные направления и формы противодействия коррупции в рамках реализации антикоррупционной политики республики.

Общие положения закона РТ «О противодействии коррупции»

В настоящем законе используются следующие основные понятия:

- 1) **коррупция** – идентично с ФЗ РФ «О противодействии коррупции»
- 2) **коррупционное правонарушение** – это деяние, обладающее признаками коррупции, за которое действующими правовыми актами предусмотрена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность;
- 3) **государственный орган** – образованная в соответствии с законодательством Республики Татарстан составная часть государственного аппарата, наделенная соответствующей компетенцией и производной от нее структурой, осуществляющая в присущих ей организационно-правовых формах государственно-властные полномочия;
- 4) **антикоррупционный мониторинг** – наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также мер реализации антикоррупционной политики;
- 5) **антикоррупционная экспертиза правовых актов** – деятельность специалистов по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов;
- 6) **коррупциогенный фактор** – явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их распространению;

7) **предупреждение коррупции** – деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленная на выявление, изучение, ограничение либо устранение явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению.

В соответствии с законом, задачами антикоррупционной политики в Республике Татарстан являются:

- 1) устранение причин, порождающих коррупцию, и противодействие условиям, способствующим ее проявлению;
- 2) повышение риска коррупционных действий и потерь от них;
- 3) увеличение выгод от действий в рамках закона и во благо общественных интересов;
- 4) вовлечение гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики;
- 5) формирование нетерпимости по отношению к коррупционным действиям.

Противодействие коррупции в Республике Татарстан осуществляется на основе следующих основных принципов:

- 1) равенства всех перед законом и судом;
- 2) приоритета профилактических мер, направленных на искоренение условий, порождающих коррупцию;
- 3) обеспечения четкой правовой регламентации деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней;
- 4) совершенствования структуры государственного и муниципального аппаратов и процедуры решения вопросов, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц;
- 5) приоритета защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- 6) признания допустимости ограничений прав и свобод лиц, замещающих государственные должности, должности государственной гражданской службы или муниципальной службы в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;
- 7) восстановления нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидации и предупреждения вредных последствий коррупционных правонарушений;
- 8) защиты государством прав и законных интересов лиц, замещающих государственные должности, должности государственной гражданской службы или муниципальной службы, установления этим лицам заработной

платы (денежного содержания) и льгот, обеспечивающих указанным лицам и их семьям достойный уровень жизни;

9) ответственности лиц, замещающих государственные должности, должности государственной гражданской службы или муниципальной службы, за коррупционные правонарушения;

10) взаимодействия государственной власти и общества;

11) обеспечения гласности;

12) адаптивности политики, опирающейся на независимые мониторинг и социальную диагностику.

Субъектами антикоррупционной политики в Республике Татарстан являются:

1) государственные органы, на которые возлагаются отдельные полномочия по реализации антикоррупционной политики;

2) специальный государственный орган по реализации антикоррупционной политики;

3) органы местного самоуправления;

4) общественные организации, вовлеченные в реализацию антикоррупционной политики;

5) средства массовой информации.

Виды коррупционных правонарушений:

1) дисциплинарные коррупционные проступки – проступки, обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями, за которые установлена дисциплинарная ответственность;

2) административные коррупционные правонарушения, обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями правонарушения, за которые установлена административная ответственность;

3) коррупционные преступления – виновно совершенные, общественно опасные деяния, предусмотренные соответствующими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации, содержащие признаки коррупции;

4) преступления, связанные с коррупционными преступлениями, – любые общественно опасные деяния, предусмотренные статьями Уголовного кодекса Российской Федерации, совершенные в соучастии с лицами, которые могут быть признаны виновными в совершении коррупционных преступлений.

Коррупция существовала всегда и во всех странах. О полной победе над ней речи не идет, но нужно создать как можно больше правовых барьеров, тогда она перестанет быть доминирующим элементом социальной и государственной системы. Государство в состоянии ограничить масштабы этого явления до такой степени, чтобы оно не подрывало сами основы

существования страны. Большую роль здесь играет информирование общественности о ходе антикоррупционной политики и о положениях современного антикоррупционного законодательства.

3. Международные нормы по противодействию коррупции, ратифицированные РФ

В последние годы Российская Федерация ратифицировала ряд международных конвенций по противодействию коррупции, а с 1 февраля 2007 г. Россия официально стала полноправным членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО). Реализация требований и рекомендаций этих документов в российском законодательстве является необходимым и важным этапом на пути создания национального антикоррупционного права:

1. Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. (ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ с заявлениями, вступила в силу для России 8 июня 2006 г.).

2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ, вступила в силу для России 1 февраля 2007 г.).

3. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. (ратифицирована с оговорками и заявлением Федеральным законом от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ, вступила в силу для России 1 декабря 2001 г.).

4. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (ратифицирована с заявлениями Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ, вступила в силу для России 25 июня 2004 г.).

5. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1999 г. (ратифицирована Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ с заявлениями, вступила в силу для России 27 декабря 2002 г.).

Большой интерес представляет Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года, принятая Генеральной Ассамблеей ООН. Россия ратифицировала ее Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказания за нее». Указанная Конвенция явилась ответным шагом мирового сообщества на глобализацию организованной преступности и коррупции. Конвенция охватывает широкий спектр проблем, в том числе и коррупцию, как

преступление, имеющее транснациональное значение. Транснациональная коррупция проявляется в виде подкупа иностранных должностных лиц с целью получения возможности вести или продолжать экономическую деятельность в какой-либо стране либо получать безосновательное преимущество. Впервые в международном соглашении регламентирована ответственность за принятие участия или получение прибыли от серьезных преступлений, таких как отмывание денег, совершенных организованными преступными группами (существенные денежные штрафы).

Конвенция направлена на поощрение, стимулирование и поддержку международного сотрудничества, которое имеет исключительное значение в области предупреждения коррупции и борьбы с ней, так как позволяет расширить возможности государств, которые нуждаются в помощи, усилить механизмы обмена информацией и взаимной помощи при расследованиях. Конвенция акцентирует внимание на необходимости проявления политической воли со стороны исполнительной, законодательной и судебной властей для применения разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в различных сферах жизни. В частности, Конвенция указывает на необходимость создания специализированного национального органа по борьбе с коррупцией, что расценивается как одно из проявлений политической воли.

В связи с тем, что коррупция зиждется на системе государственного администрирования, особого внимания заслуживают предусмотренные Конвенцией профилактические меры по набору и продвижению по службе гражданских служащих и публичных должностных лиц, системы, обеспечивающие справедливые оклады и способствующие эффективной ротации кадров, программы их обучения и профессиональной подготовки, т.е. те средства, которые наиболее популярны и эффективны в экономически развитых странах. Заслуживают внимания меры по обеспечению прозрачности в системе государственных закупок, в управлении публичными финансами и деятельности государственной администрации.

Содержащиеся в Конвенции антикоррупционные инструменты на практике могут изменить к лучшему качество жизни миллионов людей во всем мире. В сфере борьбы с коррупцией представляет интерес опыт Совета Европы, в рамках которого приняты и открыты для подписания Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, которая подписана 31 государством-членом Совета Европы, в том числе Россией. В преамбуле Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию подчеркнута угроза, которую она представляет для правопорядка, демократии,

прав человека, социальной справедливости, экономического развития, моральных устоев.

Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте истоки развития антикоррупционного законодательства в царской России.
2. Расскажите, в чем состоит различие понятий «мздоимство» и «лихоимство» в антикоррупционном законодательстве царской России?
3. Назовите характерные особенности антикоррупционной политики и антикоррупционного законодательства советского периода.
4. Расскажите, какие основные положения содержат антикоррупционные международные законодательные акты, ратифицированные РФ?
5. Расскажите, какие действующие нормативные акты РФ содержат в себе нормы антикоррупционного законодательства?
6. Дайте общую характеристику Федеральному закону РФ «О противодействии коррупции».