

УДК 343.9:342.5

Т.Л. КОЗЛОВ,

кандидат юридических наук,

*заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности
в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции*

НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

В статье осуществлен обзор действующих антикоррупционных институтов, проанализированы имеющиеся недостатки и сформулированы предложения по развитию и совершенствованию антикоррупционного законодательства и практики его правоприменения.

Ключевые слова: противодействие коррупции; профилактика коррупционных правонарушений; декларирование доходов; контроль расходов; конфликт интересов; криминологические цепочки.

Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальный план (уже в третьей редакции), Федеральный закон «О противодействии коррупции» заложили идеологическую, законодательную и организационную основу для формирования и развития специальных антикоррупционных механизмов, действующих непосредственно в государственных органах и направленных на предупреждение коррупции.

Круг профилактических мер достаточно широк. Институт декларирования доходов в 2011 г. был подкреплен возможностью увольнения в связи с утратой доверия за неисполнение установленных в нем обязанностей. На кадровые службы возложена обязанность обеспечения полноты, своевременности и достоверности представляемых сведений о доходах, проверка соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов служащими (в том числе по собственной инициативе), взаимодействие с правоохранительными органами.

В государственных органах организуется работа по консультированию и правовому просвещению государственных служащих в вопросах противодействия коррупции. Установлен, хотя и половинчатый (не свыше трех тысяч рублей), но все же запрет на подарки государственным и муниципальным служащим в связи с их служебным положением.

Получил развитие институт урегулирования конфликта интересов на государственной службе, назначение которого заключается в выявлении и

предупреждении на ранней стадии своекорыстных действий служащих вопреки интересам государства, общества, граждан. Набирает обороты деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Если в 2008 г. (год принятия первого Национального плана противодействия коррупции) такие комиссии были созданы в лучшем случае в половине органов исполнительной власти, то в 2010 г. комиссии были образованы во всех федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 2011 год характеризовался возрастающей активностью комиссий по рассмотрению фактов представления недостоверных сведений о доходах, нарушениях требований к служебному поведению, непринятия мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов.

Постепенно входит в норму, хотя и не очень быстрыми темпами, реализация обязанности по уведомлению служащими руководства органов о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений. Порядок действий служащего и представителя нанимателя при выявлении таких фактов нормативно регламентирован. Предусматривается даже (хотя пока в большей степени декларативно) государственная защита лиц, сообщивших о коррупции.

Наконец, введена антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов с

тем, чтобы устранить правовую почву для коррупционных проявлений. Ее проведение реализуется как на ведомственной (т.е. внутри органов, разрабатывающих нормативные правовые акты), так и на вневедомственной основе (Генеральная прокуратура Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации), да еще с привлечением общественности (независимые эксперты).

На современном этапе представляется важным не снижать взятых в антикоррупционной политике темпов и, наряду с выравниванием экономической основы законопослушного поведения за счет повышения денежного содержания публичных должностных лиц следует развивать существующие антикоррупционные механизмы, добавляя новые, предварительно апробированные.

Приведем некоторые соображения на этот счет.

В плане предупреждения собственно коррупционной преступности, как совершенно резонно предлагают ученые-криминологи, необходимо исключить использование коррупции как средства становления и укрепления новых общественных отношений, создания социальной опоры новых отношений [1, с. 822]. На наш взгляд, следует разработать и законодательно закрепить криминологические цепочки возрастания степени общественной опасности коррупционных правонарушений на основе родственных формулировок объективной стороны: от дисциплинарных через административные к преступным, – для адекватного реагирования на них, упреждения наиболее опасных, преступных форм.

В частности, занятие иной оплачиваемой деятельностью без уведомления руководства государственного органа должно порождать (и порождает сейчас) дисциплинарную ответственность; управление, учреждение коммерческой организации, занятие предпринимательской деятельностью должно быть наказуемо в административном порядке, в том числе посредством дисквалификации (сейчас влечет увольнение в связи с утратой доверия); учреждение, управление коммерческой организацией, осуществление предпринимательской деятельности с оказанием влияния на коммерческий процесс с использованием служебного положения – уголовная ответственность (в настоящее время – ст. 289 УК РФ).

Получение незаконного вознаграждения, в том числе подарка стоимостью до трех тысяч в связи

с должностным положением – дисциплинарная ответственность; незаконное вознаграждение в виде услуг (оплата туристических путевок, погашение кредита), получение подарка стоимостью свыше трех тысяч рублей в связи с должностным (служебным) положением – административная ответственность; передача и принятие материального вознаграждения за выполнение действий, связанных с должностным (служебным) положением – уголовная ответственность (дача-получение взятки, ст.ст. 290, 291 УК РФ).

Представление интересов третьих лиц в государственном или муниципальном органе, в котором проходит службу – дисциплинарная ответственность; обращение с просьбой к государственному или муниципальному служащему о представлении интересов в государственном или муниципальном органе физического или юридического лица – административная ответственность; фактическое употребление должностных полномочий или должностного (служебного) положения из корыстной или иной личной заинтересованности, «оплата» этих действий – уголовная ответственность (ст.ст. 285, 286, 290, 291 УК РФ).

Такой подход позволит построить логически, увязать систему профилактики коррупции с правоохранительной деятельностью по борьбе с уже совершенными коррупционными правонарушениями. Кроме того, такая методика должна быть на вооружении у органов прокуратуры и правоохранительных органов. При выявлении любого из звеньев криминологической цепочки – дисциплинарный проступок в виде нарушения запрета, административное правонарушение в виде неисполнения правовых норм, имеющих антикоррупционную направленность, – необходима работа по установлению других звеньев цепочки, в частности, коррупционного преступления.

Очень важно, чтобы любой коррупционер знал – попадание в поле зрения органов прокуратуры, правоохранительной системы по любому коррупционному поводу с любой степенью общественной опасности закончится выявлением всей подноготной жизни и незаконной деятельности.

Безусловной поддержки заслуживает позиция специалистов, полагающих, что мероприятия по формированию административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции должны быть увязаны с мероприятиями по совер-

шенствованию законодательства о государственной и муниципальной службе [2, с. 3]. В связи с этим требуют развития основные антикоррупционные механизмы на государственной службе.

В частности, институту декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера следует придать менее формализованный, но более содержательный характер, одновременно продолжив его в направлении ответственности за незаконное (неосновательное) обогащение.

На наш взгляд, не следует обременять служащих, их родственников, кадровые службы заполнением и сбором многочисленных объемных справок (по большей части пустых, когда речь идет, например, о несовершеннолетних детях). Достаточно одной справки, заполняемой служащим и отражающей основные показатели материального положения его самого и его семьи. Эта справка должна служить формальным подтверждением честности и добросовестности конкретного лица, его открытости нанявшему его государству и обществу.

В свою очередь субъект осуществления контроля, например, подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных нарушений должен иметь полномочия по проверке при любом подозрении (на основе любой поступившей информации, за исключением анонимной, инициативно, по решению комиссии по урегулированию конфликта интересов, обращению граждан и организаций) без согласия проверяемого (оно должно быть получено изначально при поступлении на службу), но с его уведомлением, материального положения служащего и членов его семьи. Проверка может осуществляться путем получения необходимой информации в органах и учреждениях, ею располагающих.

После получения сведений о реальном имущественном положении служащего и выявлении его несоответствия (в сторону превышения) денежному содержанию, субъект контроля должен быть полномочен потребовать у служащего объяснения о происхождении тех или иных денежных средств, движимого и недвижимого имущества, ценных бумаг, а также документы, подтверждающие законность происхождения имущества.

Если документы, подтверждающие законность происхождения денежных средств, имущества,

ценных бумаг, отсутствуют, либо служащий отказывается давать объяснение, либо для проверки достоверности представленных сведений требуется получение объяснений у других лиц, в том числе родственников, друзей, работников банка и др., то материалы должны направляться в органы прокуратуры, где в рамках прокурорской проверки будет выясняться соблюдение служащим требований законодательства о противодействии коррупции в части отсутствия у него незаконных (неосновательных) доходов.

Что касается дальнейших действий и оснований ответственности служащего за незаконное (неосновательное) обогащение, то здесь положения ст. 20 Конвенции ООН против коррупции о криминализации незаконного обогащения должны быть имплементированы с учетом конституционного положения о презумпции невинности.

В связи с этим реализация идеи ответственности за незаконное обогащение без ущерба для принципиальных основ российской правовой системы видится в развитии института обязательств вследствие неосновательного обогащения (ст. ст. 1102–1109 ГК РФ). Последний может быть развит в направлении возможности лишения государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, имущества, законность происхождения которого им не удастся доказать в рамках гражданского процесса по иску прокурора в интересах государства.

В предлагаемом выше механизме при неподтверждении законности выявленных реальных доходов служащего должно возникать гражданско-правовое обязательство перед государством – нанимателем публичного лица – вернуть неосновательное обогащение. Его принудительное выполнение возможно посредством обращения прокурора в суд с иском к служащему в интересах государства, потерпевшего от действий своего служащего (находясь на публичной службе, неосновательно обогатился). Для этого следует дополнить ст. 45 ГПК РФ нормой о предоставлении прокурору права на предъявление иска об изъятии неосновательно (незаконно) приобретенного имущества [3].

В настоящее время на рассмотрении палат Федерального Собрания Российской Федерации находится Проект Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замеща-

ющих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹, инициированный президентом Российской Федерации. Главным его достоинством, на наш взгляд, является как раз попытка законодательного закрепления описанного выше механизма. В частности, ст. 17 законопроекта содержит норму о том, что Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

Однако законопроект пока предполагает запуск механизма контроля расходов лишь при обнаружении имущества, стоимость (сумма сделки по приобретению) которого превышает доход государственного служащего и его супруга по основному месту их службы (работы) за три последних года.

Фактически речь идет о весьма крупных приобретениях. Во всяком случае, покупка автомобиля среднего класса стоимостью до 1 млн рублей останется незамеченной. Надо полагать, что это первый шаг в направлении незаконных (неосновательных) доходов вообще, независимо от их суммы.

Другой важный механизм, нуждающийся в совершенствовании, это предупреждение и урегулирование конфликта интересов.

Антикоррупционный потенциал этого института очевиден. Своевременное рассмотрение ситуаций личной заинтересованности публичных служащих, которая может привести к конфликту интересов, позволяет избежать собственно самого конфликта, который может перерасти в уголовно-наказуемые формы. С другой стороны, работа комиссий по урегулированию конфликта интересов носит профилактический характер, поскольку решения об отнесении тех или иных

случаев к ситуации конфликта интересов становятся общеизвестны в пределах государственного органа и являются основой формирования антикоррупционного мышления и поведения.

Основным недостатком образуемых в органах государственной власти комиссий, как уже отмечалось, является их вспомогательная, а не основная роль в вопросах регулирования служебного поведения государственных служащих, соблюдения ими антикоррупционных стандартов, и рекомендательный характер принимаемых решений.

В то же время совершенствование организационно-правового механизма противодействия коррупции должно носить системный характер. Структура органов и подразделений профилактики и борьбы с коррупционными правонарушениями должна иметь четко просматриваемую логичную, взаимосвязанную, интегрированную в государственное и муниципальное управление архитектуру с ясным разнесением компетенции и налаженным взаимодействием.

В основании системы профилактики находятся подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Именно это первичное звено должно работать на обеспечение функционирования антикоррупционных механизмов внутри государственных и муниципальных органов, соблюдения всеми служащими антикоррупционных стандартов, на выявление и информирование комиссий о совершенных коррупционных правонарушениях. Для этого подразделения должны обладать соответствующими полномочиями, которые номинально уже установлены Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065, однако не подкреплены законодательно.

Проинформированные кадровыми службами комиссии – следующее антикоррупционное звено – должны стать первой инстанцией, принимающей решение (отнюдь не вспомогательного характера), о первичной, приблизительной квалификации содеянного: нарушение требований к служебному поведению, непринятие мер к предупреждению конфликта интересов, влекущие дисциплинарную ответственность; административное правонарушение; преступление. Для правильной квалификации и принятия законных решений в составе комиссии нужны как специалисты кадровых

¹ На момент подготовки статьи законопроект № 47244-6 принят Государственной Думой ФС РФ во втором чтении.

подразделений, так и независимые эксперты – специалисты в области государственной службы; возможно, нужны и представители органов прокуратуры, правоохранительных органов, которые могут помочь с квалификацией, оперативно отреагировать на признаки преступления или административного правонарушения.

Следующая ступень (в случае выявления в действиях служащего нарушений закона) – направление материалов для принятия решения руководителю органа – для обязательного (в случае соответствующих выводов комиссии) применения дисциплинарного взыскания, если нарушены требования к служебному поведению; в органы административной юрисдикции – для привлечения к административной ответственности; в правоохранительные органы – для решения вопроса об уголовном преследовании в случае нарушений уголовного закона.

В случае включения представителей правоохранительных органов в состав комиссий возможно непосредственное вручение на основании решения комиссии соответствующих материалов в отношении государственного или муниципального служащего для регистрации в компетентном органе и организации проверки (расследования).

В дальнейшем представляется целесообразным на базе федерального органа по управлению государственной службой развитие системы вневедомственного рассмотрения вопросов этики публичных служащих и досудебного механизма разрешения проблем, возникающих в служебных правоотношениях (с упразднением комиссий по служебным спорам, комиссий по урегулированию конфликта интересов). Вневедомственная основа позволит более объективно подходить к оценке действий служащего.

Необходимо совершенствование и других институтов, ограничений и запретов антикоррупционного характера. В частности, в вопросе уведомлений о фактах коррупции необходимо опираться на обязанность служащего информировать кадровые подразделения государственных или муниципальных органов обо всех подобных ситуациях, ставших ему известными, не только в отношении себя. Запрет на получение подарков в связи с должностным (служебным) положением должен быть полным, без учета стоимости подар-

ка; исключения должны быть четко оговорены – подарки от сослуживцев, родственников, друзей.

Более детально с учетом правоприменительной практики следует отработать ограничение по трудоустройству после увольнения с государственной и муниципальной службы. Должна быть четкая фиксация в Трудовом кодексе Российской Федерации правила о том, что бывшие государственные и муниципальные служащие в течение двух лет после увольнения со службы для заключения трудовых (гражданско-правовых) договоров должны представить либо согласие комиссии по урегулированию конфликта интересов, либо справку кадровой службы о нераспространении на данного бывшего служащего ограничения по трудоустройству.

За нарушение наиболее «коррупционных» запретов – управление коммерческой организацией, либо ее учреждение, занятие предпринимательской деятельностью; получение незаконного вознаграждения; представительство интересов третьих лиц в своем органе, представление заведомо недостоверных сведений о доходах, несообщение о личной заинтересованности и т.п. – предпочтительно установление административной ответственности в виде штрафов, в некоторых случаях (например, повторно) с дисквалификацией.

Для внедрения и успешного функционирования эффективных мер предупреждения коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления необходим периодический анализ зарубежного и отечественного опыта профилактики и пресечения коррупции, учет этого опыта в процессе совершенствования законодательства и практики применения антикоррупционных механизмов.

Список литературы

1. Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. – М.: Норма: Инфра-М, 2010.
2. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Люберцы, 2008.
3. Рекомендации круглого стола «Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство»: сборник статей: в 2 ч. Ч. 2 / под ред. А.В. Кудашкина. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011.

В редакцию материал поступил 14.11.12

Информация об авторе

Козлов Тимур Леонидович, кандидат юридических наук, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Адрес: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, тел.: (499) 255-06-05

E-mail: t-kozlov@yandex.ru

T.L. KOZLOV,

PhD (Law), Head of the Department of Prosecutor's inspection and law enforcement in the sphere of state and municipal service and corruption counteraction

Scientific-Research Institute of the Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation

THE MAIN DIRECTIONS OF LEGAL REGULATION DEEVELOPMENT IN CORRUPTION COUNTERACTION IN OFFICIAL BODIES

The article reviews the existing anti-corruption institutions, analyzes the existing drawbacks and formulates suggestions for the development and improvement of the anti-corruption legislation and practice of its implementation.

Key words: corruption counteraction; prevention of corruption breaches; income declaration; expenses control; interests conflict; criminological chains.

References

1. *Kriminologiya* (Criminology). Moscow: Norma: Infra-M, 2010.
2. Kurakin A.V. *Administrativno-pravovye sredstva preduprezhdeniya i presecheniya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii* (Administrative-legal means of prevention and termination of corruption in the sphere of state service of the Russian Federation). Lyubertsy, 2008.
3. *Rekomendatsii kruglogo stola «Problemy implementatsii mezhdunarodnykh norm v oblasti protivodeistviya korruptsii v rossiiskoe zakonodatel'stvo»: sbornik statei* (Recommendations of the Round Table "The problems of international norms' implementation in the sphere of corruption counteraction in the Russian legislation"). Moscow: Akademiya General'noi prokuratury RF, 2011.

Information about the author

Kozlov Timur Leonidovich, PhD (Law), Head of the Department of Prosecutor's inspection and law enforcement in the sphere of state and municipal service and corruption counteraction, Scientific-Research Institute of the Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Address: 15 2nd Zvenigorodskaya Str., 123022, Moscow, tel.: (499) 255-06-05

E-mail: t-kozlov@yandex.ru
