

©Михайлов В.И.
к.ю.н. доцент, Заслуженный
юрист Российской Федерации

**Нормативно-правовое обеспечение
государственной политики в области
противодействия коррупции на
современном этапе**

Т Е З И С Ы

7 июня 2012

Причины коррупции:

- несовершенство государственного управления, избыточное администрирование со стороны государства;
- желание получить преимущества в конкурентской борьбе любой ценой;
- жадность и аморальность российских чиновников и предпринимателей;
- низкий профессиональный уровень правоприменителей;
- правовая неграмотность населения;

- традиция;
- неэффективность законодательства;
- низкий уровень доходов государственных и муниципальных служащих, врачей, учителей и представителей других профессий;
- круговая порука чиновничьей братии;
- неразвитость институтов гражданского общества.

- По данным социологических опросов, четверть наших граждан вообще **не считают, что коррупция является ненормальным отклоняющимся** явлением. Приветствуют коррупцию.
- В обществе в целом практически отсутствует нетерпимость к коррупции как к институту.
- И хотя в различных социальных условиях **коррупция проявляется по разному**, но в целом в России в современных условиях коррупция является **системным явлением**

- Степень распространенности коррупции обусловили механизмы противостояния этому социальному злу

Закрепленный в законодательстве Российской Федерации и применяемый на практике **механизм противодействия коррупции представляет собой систему, включающую три взаимоувязанных и в то же время относительно самостоятельных элемента:**

во-первых, **предупреждение** (профилактика) коррупции,

во-вторых, уголовное преследование лиц, совершивших коррупционные преступления (**борьба**), и,

в-третьих, **минимизация и (или) ликвидация** последствий коррупционных деяний.

Данный механизм строится на использовании, **прежде всего, мер предупреждения,** направленных на создание на государственной и муниципальной службе атмосферы "неприличности" и "невыгодности" коррупционного поведения.

- **Система мер противодействия коррупции,** утвержденных надлежащим образом и скоординированных по целям и времени их осуществления, закрепленных за исполнителями, обеспеченных в финансовом, кадровом и пропагандистом планах, **именуется государственной политикой**

Наряду с нормативным регулированием **в системе мер государственной политики** по противодействию коррупции **важное место занимают также:**

- организационные меры;
- кадровые меры;
- финансовые и иные материальные меры;
- пропагандистские и просветительные меры.

Государственная политика Российской Федерации в области противодействия коррупции:

- является одним из направлений государственной политики;
- выражает неприятие коррупции;
- состоит в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности по предупреждению коррупции, борьбе с нею и минимизации (ликвидации) негативных последствий

- Для выработки системы мер государственной политики в области противодействия коррупции Президентом Российской Федерации 19 мая 2008 г. был издан Указ № 815 "О мерах по противодействию коррупции", которым образован **Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.**

В конце 2008 г. был принят **пакет антикоррупционных** законов, включающий:

- федеральный конституционный закон, вносящий изменения в ст. 10 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации";
- федеральный закон "О противодействии коррупции";
- два федеральных закона, вносящих изменения в почти 30 федеральных законов.

Президентом Российской Федерации был **издан ряд указов**, регулирующих порядок:

- **представления** государственными сведениями служащими **сведений** о своих **доходах** и об имуществе и доходах и об имуществе супруги (супруга) и несовершеннолетних детей,
- **проверки** достоверности сведений о доходах, а также соблюдения запретов, ограничений и обязанностей
- размещения сведений о доходах на сайтах в Интернете

- Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 утверждена **Национальная стратегия противодействия коррупции** и новая редакция Национального плана противодействия коррупции на 2010-2011 годы.
- Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 утвержден **Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы**

Одной из важнейших задач государственной антикоррупционной политике является задача **по коренному перелому общественного сознания,** формированию в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции.

- Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Для достижения этой цели **последовательно** решаются следующие три задачи:
- формирование соответствующих потребностям времени **законодательных и организационных** основ противодействия коррупции;
- организация **исполнения законодательных актов и управленческих решений** в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;
- обеспечение **выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения**, включая применение в необходимых случаях **мер принуждения** в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

- На данном этапе **основные усилия государственных и общественных институтов сосредотачиваются на мерах по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе.**
- Механизм противодействия коррупции в частном секторе находится в стадии законодательного оформления, хотя отдельные элементы уже функционируют.

- **Основными принципами государственной политики противодействия коррупции являются:**
- **а) признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;**
- **б) стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции";**
- **в) конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.**

- **Государственная политика противодействия коррупции реализуется:**
- при формировании и исполнении **бюджетов** всех уровней;
- путем решения **кадровых** вопросов;
- в ходе осуществления права **законодательной инициативы** и принятия законодательных (нормативных правовых) актов
- в ходе **контроля за исполнением** законодательства Российской Федерации и выполнением мероприятий
- путем обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Российской Федерации;
- путем оказания содействия средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;
- путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества.

Правовую основу противодействия коррупции образуют:

Конституция Российской Федерации;

Международно-правовые акты (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (31 октября 2003 г.), Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества (27 января 1999 г.);

Федеральные законы:

"О противодействии коррупции", "О полиции", "О государственной гражданской службе Российской Федерации", "О муниципальной службе в Российской Федерации", "Об оперативно-розыскной деятельности", ГК России, КоАП России, УК России, УПК России,

Указы Президента Российской Федерации:

- от 12 августа 2002 года № 885 об общих принципах служебного поведения государственных служащих;
- от 19 мая 2008 г. № 815 "О мерах по противодействию коррупции";
- от 18 мая 2009 г. № 557 - 561 о порядке представления сведений и их размещения на сайтах в сети Интернет;
- от 21 сентября 2010 г. № 1065 о порядке проведения проверок;
- от 13 апреля 2010 г. № 460 о утверждении Национальной стратегии противодействия коррупции;
- от 1 июля 2010 г. № 821 о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов";

Правовую основу противодействия коррупции наряду с Конституцией и федеральными законами образуют и международно-правовые акты. Однако, внедрение их положений в законодательство России должно осуществляться с учетом социальных и правовых особенностей нашей страны.

- Статья 20 "Незаконное обогащение" Конвенция ООН против коррупции
- "При условии **соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы** каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в **качестве уголовно наказуемого** деяния, когда оно совершается **умышленно**, незаконное обогащение, т.е. **значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.**

- Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции"
- Ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции со **следующими заявлениями:**
- 1) Российская Федерация **обладает юрисдикцией** в отношении деяний, признанных преступными согласно статье 15, пункту 1 статьи 16, статьям 17 – 19, 21 и 22, пункту статьи 23, статьям 24, 25 и 27 Конвенции, в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 3 статьи 42 Конвенции;
- 2) Российская Федерация в соответствии с пунктом 6 "а" статьи 44 Конвенции заявляет, что она будет на основе взаимности использовать Конвенцию качестве правового основания для сотрудничества в вопросах выдачи с другими государствами-участниками Конвенции;

К мерам предупреждения, призванным сузить возможности коррупционного поведения относятся, в частности:

- **создание подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений;**
- **представление сведений о доходах;**
- **проведение правонарушений проверок;**
- **антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов;**
- **формирование механизма по разрешению конфликта интересов;**

- **активизация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению всех государственных служащих.**
- **обязанность** государственных и муниципальных служащих **уведомлять** об обращениях в целях **склонения к совершению коррупционных правонарушений**;
- **установление ограничения для бывших государственных или муниципальных служащих** в течение двух лет **после увольнения со службы замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях**, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего;

- **ограничения получения подарков**
(3 т. р.; налог с 4 т.).
- **запрет на выезд в связи с исполнением должностных обязанностей** за счет средств физических и юридических лиц;
- **установление запрета на исполнения незаконных приказов;**
- **введение административной ответственности юридических лиц** за передачу от имени или в интересах юридического лица "взятки" должностному лицу;
- **существенное ограничение возможности государственных органов проводить проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей**

- Федеральным законом **от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ** введена такая мера уголовного наказания за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве как **штраф в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не менее двадцати пяти тысяч рублей и не более пятисот миллионов рублей.**

- в УК России закреплено **четыре вида** взятки в зависимости от их размера:
- простая взятка - до 25 тысяч рублей;
- взятка в значительном размере - от 25 тысяч рублей до 150 тысяч рублей;
- взятка в крупном размере - от 150 тысяч рублей до 1 миллиона рублей;
- взятка в особо крупном размере - свыше 1 миллиона рублей.

- Федеральным закон от 4 мая 2011 № 97-ФЗ санкции в статьях уголовного закона за взяточничество скорректированы таким образом, что на **первом месте в числе наказаний назван штраф до стократной суммы взятки**, но не менее двадцати пяти тысяч рублей и не более пятисот миллионов рублей.

- Лишение свободы рассматривается как альтернативное к штрафу наказание. Причем, штраф (естественно в меньших размерах) назначается в обязательном порядке и при лишении свободы.

- За получение взятки в особо крупном размере, то есть более 1 миллиона рублей, установлено наказание в виде штрафа в размере **от восьмидесятикратной до стократной суммы взятки** с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет со штрафом в размере семидесятикратной суммы взятки.

- Статья **19.28**. Незаконное вознаграждение **от имени юридического лица** КоАП России
- 1. Незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица, денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до в размере до трехкратной суммы размера взятки, но не менее одного миллиона рублей с конфискацией взятки.
- 2. Взятка в крупном размере влечет штраф до тридцатикратного размера суммы взятки но не менее двадцати миллионов рублей с конфискацией взятки,
- 3. Взятка в особо крупном размере влечет штраф в размере до стократной суммы предмета взятки, но не менее ста миллионов рублей с конфискацией предмета взятки;

- **Крупный размер** - сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие **один миллион рублей**;
- **особо крупны размер** - сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие **двадцать миллионов рублей**.

Диспозиция ст. 19.28 КоАП России **соответствует** требованиям **Конвенции ОЭСР** против подкупа иностранных должностных лиц.

- а) наряду с передачей ответственность заступает также за предложение или обещание;
- б) в качестве взяткополучателя – названы иностранное должностное лицо либо должностное лицо публичной международной организации

Отличие:

- в) в качестве предмета взятки – указаны деньги, ценные бумаги, иное имущество, оказание услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав, в то время, как в Конвенции ОЭСР – любые выгоды (преимущества)

- В КоАП России применительно к коррупционным правонарушениям увеличены **сроки давности до 6 лет**;
- введена глава о **международной помощи** по административным делам.

- Дальнейшее развитие антикоррупционного механизма, как представляется, будет осуществляться в направлениях, предусмотренных **Федеральным законом** от 21 ноября 2011 № 329-ФЗ
- **"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции"**

- На **банки** и иные кредитные организации, **регистрационные и налоговые органы** возложена обязанность в соответствии с законодательством о противодействии коррупции **представлять** руководителям федеральных государственных органов и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации **сведения о доходах и об имуществе** (включая справки по счетам и вкладам):

- Конкретный перечень руководителей федеральных государственных органов, имеющих полномочия запрашивать сведения, составляющие банковскую тайну, будет определяться Президентом Российской Федерации.

- В целях унификации прав и обязанностей, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, **на членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы**, членов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, лиц, замещающие иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе, **налагаются соответствующие ограничения, а также возлагаются обязанности, в том числе ежегодно представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.**

- Закреплено, что государственный служащий **подлежит увольнению с государственной службы:**
- в связи с **утратой доверия** к со стороны представителя нанимателя, в случае:
- неприятия служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- непредставления служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- участия служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- осуществления служащим предпринимательской деятельности;
- вхождения служащим в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- в связи с утратой доверия к служащему, являющемуся являющемся руководителем, со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, также в случае непринятия служащим, являющимся руководителем, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

Президентом Российской Федерации внесены в Государственную Думу проекты:

- федерального конституционного закона "О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации“;
- проект федерального закона **"О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам“**;
- проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам“;

- Контроль за служащего, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей включает в себя:
- 1) истребование от служащего сведений:
 - а) о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, связанных с совершением одной сделки по приобретению земельных участков и других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на сумму, **превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы) за три последних года, предшествующих совершению сделки;**
 - б) об источниках получения средств, за счет которых совершены сделки,
- 2) проверку достоверности и полноты сведений,
- 3) определение соответствия расходов госслужащего, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, связанных с совершением одной сделки по приобретению земельных участков и других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), их общему доходу.

- Руководитель федерального государственного органа либо должностное лицо, уполномоченное руководителем федерального государственного органа, принимает решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих (занимающих) должности, назначение на которые осуществляется руководителем данного государственного органа

- Непосредственно контроль за расходами осуществляется подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений того государственного органа, который назначает на должность соответствующего государственного служащего

Контроль за расходами может осуществляться **Генеральным прокурором Российской Федерации** и подчиненными ему прокурорами **по решению:**

- Президента Российской Федерации,
- Председателя Правительства Российской Федерации,
- должностного лица, определяемого Президентом Российской Федерации

- В случае, если в ходе осуществления контроля за расходами выявлено несоответствие расходов госслужащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы об ЭТОМ направляются в органы прокуратуры Российской Федерации

- Прокурор при получении таких материалов в порядке гражданского законодательства **обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, иных 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 действенность механизма противодействия коррупции зависит не только и не сколько от нормативной правовой базы, а прежде всего от повседневной практической работы государственных органов по реализации нормативных предписаний.

Спасибо за внимание!