

Совершенствование законодательства о противодействии коррупции – залог успешной реализации государственной антикоррупционной политики

Пути дальнейшего развития отечественного антикоррупционного законодательства и связанные с этим процессом проблемные вопросы в юридической литературе рассматриваются в двух аспектах.

Во-первых, с точки зрения принятых Российской Федерацией международных обязательств по имплементации в российское законодательство международных норм.

И, во-вторых, с позиции устранения вскрытых в ходе мониторинга правоприменения различного рода коллизий, противоречий и других недостатков правотворческой деятельности.

Как справедливо отметил в своем выступлении в ходе проведения Всероссийского семинара-совещания первый заместитель Генерального прокурора РФ Буксман А.Э., процесс совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции еще далек от завершения.

Ряд обязательств Российской Федерации в данном направлении вытекает из рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО), содержащихся в докладе ГРЕКО по Российской Федерации, подготовленном по итогам первого и второго раундов оценки, проводившихся этой организацией в 2008 году.

В целях обеспечения организационной основы выполнения рекомендаций ГРЕКО Генеральным прокурором Российской Федерации по поручению президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции издан приказ от 26.08.2009 № 282, которым утверждены перечень конкретных мероприятий по реализации указанных рекомендаций и состав специальной межведомственной рабочей группы, которая следит за их выполнением¹.

Содержащиеся в нем меры были разработаны с учетом накопленного Генеральной прокуратурой РФ опыта обсуждения на пленарных заседаниях ГРЕКО механизмов выполнения странами-членами тех или



А.А. Пономарёв

Начальник отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Нижегородской области, старший советник юстиции, соискатель Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

иных рекомендаций этой организации. Кроме того, они учитывают существенные изменения в российской системе противодействия коррупции, произошедшие с момента принятия доклада, которыми часть рекомендаций ГРЕКО уже реализована (полностью или частично).

Так, например, Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими законодательными и подзаконными актами, принятыми во исполнение его положений, выполнены рекомендации ГРЕКО, направленные на сокращение степени и объемов иммунитетов от уголовного преследования, введение административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения и др. (рекомендации 3, 6, 11, 12, 16, 17, 19–21, 24).

Всего по итогам оценки ГРЕКО в адрес России было высказано 26 рекомендаций.

Реализация ряда рекомендаций (14, 18, 21, 22 и др.) потребует внесения дополнительных изменений в законодательство Российской Федерации.

В частности, одна из рекомендаций 14 прямо указывает на необходимость внести поправки в статью 104 Уголовного кодекса Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить конфискацию доходов от любых

коррупционных преступлений, других преступлений которые могут быть связаны с коррупцией, а также рассмотреть возможность введения в законодательство института конфискации *in rem*. Под последней понимается конфискация, применяемая в случаях, когда лицо по тем или иным причинам (смерть подозреваемого, обвиняемого, его уклонение от уголовного преследования и т.п.) невозможно привлечь к уголовной ответственности либо когда уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям, но при этом имеются доказательства того, что имущество такого лица приобретено в результате актов коррупции. Данный вид конфискации позволяет изымать имущество осужденного за коррупционные преступления, когда его размер явно не соответствует законным источникам доходов этого лица и имеются обоснованные подозрения, что оно нажито преступным путем, в частности за счет коррупции. Введение такого правового института предполагает перенос на осужденного бремени доказывания законности происхождения принадлежащего ему имущества.

Кроме того, ГРЕКО рекомендовано устранить правовое обоснование получения государственными и муниципальными служащими подарков в связи с исполнением ими своих обязанностей или в связи с занимаемым служебным положением².

Что касается особо отмеченных заместителем Секретаря ГРЕКО Бьорном Янссоном таких рекомендаций, как:

- распространение реформы системы государственного управления по противодействию коррупции на широкий перечень государственных чиновников (должностных лиц);

- осуществление разработки типового кодекса поведения (этики для государственных чиновников) должностных лиц;

- установление четких правил (руководящих принципов, требующих от государственных чиновников) должностных лиц сообщать о подозрениях в коррупции³, то все они также были разрешены во внутреннем законодательстве Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»⁴, в целях унификации публичной деятельности Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵ дополнен статьей 12.1, которой ранее установленные специальными законами для государственных (муни-

ципальных) служащих запреты и обязанности распространены на лиц, замещающих на постоянной основе государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности (ст. 21).

Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21) одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁶, который явился основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 9) введена обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Рассматривая вопрос совершенствования антикоррупционного законодательства с позиции устранения имеющихся недостатков правотворческой деятельности, следует отметить, что острота этой проблемы касается не только необходимости формирования единообразной практики правоприменения, но и недопущения, подчас намеренного, использования чиновниками имеющихся в законодательстве коллизий и противоречий.

Так, закрепленное в Федеральных законах от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе»⁷ (ч. 2 ст. 14.1), от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»⁸ (ч. 3 ст. 19) понятие личной заинтересованности государственного или муниципального служащего по своему содержанию существенно отличается от аналогичного понятия, введенного Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ч. 2 ст. 10).

В соответствии с указанными нормами Федеральных законов № 25-ФЗ и № 79-ФЗ под личной заинтересованностью государственных и муниципальных служащих понимаются, в том числе, действия в интересах граждан и организаций, с которыми они связаны финансовыми и иными обязательствами.

Личная заинтересованность государственных и муниципальных служащих в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ (ч. 2 ст. 10) понимается

более широко и охватывает действия в интересах любых третьих лиц.

На практике это разночтение региональными органами государственной власти и местного самоуправления может разрешаться в пользу более узкого толкования понятия личной заинтересованности, и как следствие, привести к снижению количества фиксируемых ими случаев конфликтов интересов.

Кроме того, в обоснование вскрываемых прокуратурой фактов непередачи чиновниками ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление указанные органы ссылаются на Федеральные законы № 25–ФЗ «О муниципальной службе» (ч. 2.2 ст. 14.1), № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 17), предусматривающие такую передачу только при возникновении или возможности возникновения конфликта интересов.

При этом положения Федерального закона № 273–ФЗ (ч. 6 ст. 11), не содержащего подобного условия и обязывающего государственных, муниципальных служащих во всех случаях передавать принадлежащие им ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в отдельных случаях необоснованно игнорируются.

Указанное требует корректировки приведенных норм. Аналогичным образом необходимо откорректировать и понятие самого конфликта интересов, которое по-разному сформулировано в Федеральных законах № 25–ФЗ (ч. 1 ст. 14.1), № 79–ФЗ (ч. 1 ст. 19).

Следует также отметить, что Федеральным законом от 25.12.2008 № 273–ФЗ «О противодей-

ствии коррупции» не предусмотрена обязанность лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, в письменной форме уведомлять своего непосредственного начальника о конфликте интересов, а также принимать меры по недопущению любой возможности его возникновения.

В целях устранения указанного пробела необходимо внесение дополнений и в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ «О противодействии коррупции».

О всех выявленных прокуратурой области коллизиях, пробелах и противоречиях в действующем антикоррупционном законодательстве информирована Генеральная прокуратура Российской Федерации. ■

Литература:

1. См.: Актуальные проблемы теории и практики выявления и пресечения коррупционных правонарушений: сб. материалов Всероссийского семинара–совещания (17–18 декабря 2009 года, г. Истра); Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. С. 9.

2. Юсуфов А.Ш. Реализация рекомендаций ГРЕКО, осуществление Конвенции ООН против коррупции, а также выполнение иных международных обязательств Российской Федерации в сфере противодействия коррупции: сб. материалов Всероссийского семинара–совещания (17–18 декабря 2009 года, г. Истра); Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. С. 24–26.

3. Бьорн Янссон. См.: Там же. С. 297.

4. СЗ РФ. 2011. N 48. Ст. 6730.

5. СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

6. См.: СПС «КонсультантПлюс».

7. СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

8. СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.