

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 25 ДЕКАБРЯ 2008 Г.
№ 273-ФЗ "О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ"**

(Постатейный)

Ответственный редактор и руководитель
авторского коллектива

доктор исторических наук, профессор

С.Ю. НАУМОВ

Научный редактор

кандидат юридических наук, доцент

С.Е. ЧАННОВ

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Комментарий к статье 1

В комментируемой статье раскрывается содержание основных терминов Закона. Включение в его текст статьи, посвященной понятиям и терминам, способствует их единообразному уяснению, что должно исключать произвольное, субъективное толкование отдельных положений Закона. В первой статье выделено всего два понятия, которые участвуют в построении других норм комментируемого Закона.

1. основополагающим понятием всего Закона выступает коррупция, под которой понимаются 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 перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица. По замыслу авторов долгожданная новелла призвана устранить правовой пробел в понимании коррупции и восполнить образовавшийся законодательный вакуум в сфере противодействия коррупции. Однако, к сожалению, законодатель не избежал экспериментов в сфере регулирования содержания основополагающих терминов Закона. При анализе юридического наполнения категории "коррупция" очевидны неточность законодательных формулировок, многозначность употребляемых в определении понятий, наличие коллизий с другими нормативными положениями уголовного закона, что чревато определенными сложностями в правоприменении и ошибками в уголовно-правовой оценке содеянного. Речь идет о терминологических недостатках нормы, которая в силу заимствования должностных составов из уголовного законодательства говорит об ограниченности базового понятия Закона. Законодатель свел понятие коррупции к простому перечислению посягательств, составляющих суть должностной преступности, казалось бы, конкретизирующих, а по сути подменяющих понятие коррупции. И первое, на что обращает внимание норма-дефиниция, - это отсутствие среди коррупционных преступлений составов превышения должностных полномочий, нецелевого расходования бюджетных средств, нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов и незаконного участия в предпринимательской деятельности <1>. Такая избирательность правотворца, признавшего коррупционными из всего многообразия должностных преступлений только три, наводит на мысль об отсутствии сколько-нибудь четкого представления о возможных формах проявления и разновидностях коррупционных актов. По общему правилу термины, наличие которых определяется уголовно-правовой нормой, учитывающей их важность для понимания преступного характера соответствующего поведения, должны иметь идентичное содержательное отражение в иных отраслях законодательства. При этом реформирование такого рода термина или понятия в процессе правотворческой деятельности в иной отрасли законодательства должно влечь соответствующие корректировки в норме Уголовного кодекса (УК) <2>. К сожалению, как показывает законодательная практика, это соблюдается далеко не всегда. Непонятно, например, почему законодатель использует в определении коррупции словосочетание "злоупотребление служебным положением", хотя в УК РФ подразумеваемый состав звучит как "злоупотребление должностными полномочиями" (ст. 285 УК РФ).

<1> О круге иных преступлений коррупционной направленности в литературе не достигнуто единого мнения. По мнению Н.А. Лопашенко, в уголовном законе есть и другие преступления, так или иначе связанные с подкупом: воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий путем подкупа (п. "а" ч. 2 ст. 141 УК РФ); незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем подкупа (ст. 183 УК РФ); подкуп к даче показаний или к неправильному переводу (ч. 1 ст. 309 УК РФ). Лопашенко Н.А. Противодействие российской коррупции: обоснованность и достаточность уголовно-правовых мер // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2005. С. 21 - 35.
<2> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2009. N 1. Ст. 29.

Исходя из принципа точности и определенности терминологии, формулировка коррупции может быть подвергнута критике в силу довольно узкого ее понимания и причисления к должностным преступлениям, посягающим на государственную власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Следует обратить внимание, что понятие коррупции сформулировано таким образом, что, по сути, коррупция как преступное поведение трактуется как обычное взяточничество, целью которого объявлено получение выгоды имущественного характера. Существует значительное множество форм коррупции, не подпадающих под указанное определение. Говоря о подобной трактовке коррупции, профессор В.В. Лунеев подчеркивает, что "коррупция - явление более широкое, чем взяточничество. Мы знаем, что коррупция не сводима к взяточничеству. Она охватывает любые злоупотребления должностных лиц, совершенные с корыстной целью... Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т.д. являются завуалированными формами коррупции" <1>. Между тем коррупцию в базовом законе, призванном искоренить это негативное явление, предлагается понимать как явление социальное, характеризующееся подкупом - продажностью государственных и иных служащих, принятием ими материальных и нематериальных благ и преимуществ за деяния, которые могут быть выполнены с использованием официального статуса данных субъектов, связанных с этим статусом авторитета, возможностей, связей <2>. Стоит сожалеть, что понятие получения взятки, применяемое сугубо в уголовном законе, вопреки ограниченности его юридического содержания было признано приемлемым для инкорпорации в комментируемый Закон. Руководствуясь необходимостью соблюдения международных обязательств и в целях оптимизации противодействия коррупции, российскому законодателю следует расширить понятие коррупции путем трансформации ее признаков из международного законодательства в отечественное, в котором получение взятки трактуется как одно из составляющих коррупционного поведения, но не является его стержневым содержанием. Основополагающими международными актами в сфере противодействия коррупции являются Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. <1> (подписана Россией 12 декабря 2000 г. и ею ратифицирована в 2004 г.) <2>, в которой коррупции и мерам борьбы с ней посвящены ст. 8 и 9 <3>, а также Конвенция ООН против коррупции 2003 г. <4> и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. <5>. Конвенция ООН против коррупции, подписанная Российской Федерацией 9 декабря 2003 г. и ратифицированная ею Федеральным законом от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" <6>, стала комплексным универсальным международным договором, препятствующим развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности <7>. Базовым документом, призванным сформировать общую уголовно-правовую антикоррупционную политику на международном уровне, является Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицированная Россией Федеральным законом от 25 июля 2006 г. N 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию" <8>. Существенным пробелом этих международных документов, обладающих нормативно-правовым характером, является отсутствие в них комплексного, канонического понятия коррупции. Примерное определение коррупции было сформулировано еще в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка на заседании 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.: "Коррупция - это выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их

нарушения" <9>. В отличие от рассматриваемых международных актов Конвенция от 4 ноября 1999 г. "О гражданско-правовой ответственности за коррупцию", не подписанная Российской Федерацией, определяет коррупцию как продажность и подкуп публичных должностных лиц при условии ненадлежащего исполнения обязанностей или поведения получателя взятки, предоставления ненадлежащих выгод или их обещания <10>.

В Конвенциях само понятие коррупции уточняется через перечисление коррупционных правонарушений. Так, Страсбургская конвенция "Об уголовной ответственности за коррупцию" относит к коррупции два вида деяний: активный и пассивный подкуп публичных должностных лиц, понимая под ним:

активный подкуп национальных и иностранных публичных лиц, членов публичных собраний, равных им лиц в частном секторе, международных организациях, членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов, т.е. приготовление и дачу взятки либо любого преимущества нематериального характера государственному служащему любого ранга (ст. 2); продажность таких лиц, именуемых публичными должностными лицами, включающая наряду со взяточничеством иные формы умышленного "испрашивания" или "получения" ими "какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций (ст. 3)" <1>.

В целом Конвенции ООН и Совета Европы формулируют следующие составы коррупционных преступлений, на которые распространяются положения Конвенций:

подкуп национальных должностных лиц;

подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;

подкуп в частном секторе;

использование служебного положения в корыстных целях;

злоупотребление влиянием в корыстных целях;

отмывание доходов от преступлений;

преступления, касающиеся операций со счетами;

хищение имущества публичным лицом;

незаконное обогащение;

хищение имущества в частном секторе;

участие и покушение на перечисленные выше преступления;

сокрытие <1>.

Очевидно, что многие составы преступлений о взяточничестве трактуются Конвенциями шире, нежели российским уголовным законодательством, причисляя к подкупу не только действия по даче-получению взятки, но и обещание, предложение неправомерного преимущества в активном подкупе и, соответственно, принятие обещания и предложения такого преимущества в пассивном подкупе (ст. 2), выходя за рамки более узкого по объему понимания коррупции как дачи и получения взятки.

В главе II "Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне" Конвенции "Об уголовной ответственности за коррупцию" объявлен перечень коррупционных правонарушений, подлежащих криминализации во внутреннем законодательстве, среди которых приоритетно выделяются

злоупотребление влиянием в корыстных целях, схожее с посредничеством, отмывание преступных доходов от коррупционных преступлений и связанные с ними правонарушения в сфере бухгалтерского учета <1>. Главой III "Криминализация и правоохранительная деятельность" Конвенции ООН против коррупции перечень деяний, требующих возведения в ранг уголовно преследуемых, шире <2>.

Примат норм международного права (п. 4 ст. 15 Конституции РФ) означает, что в российском уголовном законе должны быть произведены кардинальные изменения положений УК РФ, противоречащих рассматриваемым международным документам <3>, о чем говорят ученые <4>, предлагая варианты для безболезненной имплементации международных норм <5>.

В понятии "коррупция" наблюдается смешение смыслового содержания основных понятий, используемых в ее определении. Употребление в дефиниции коррупции термина "должностное положение" подразумевает ограничение коррупционных проявлений четко обозначенной в тексте Закона сферой, что противоречит преследуемым настоящим нормативным актом целям противодействия коррупции.

Ограничительный характер сферы действия норм о коррупции объясняется тем, что должностное положение трактуется в уголовном законе применительно к посягательствам против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ), в то время как злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ) и коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) отнесены к другой главе, гл. 23, российского УК РФ, установившей запрет на деяния против интересов

службы в коммерческих и иных организациях. Иными словами, деяния, причисленные к коррупционным, разнятся объектами уголовно-правовой охраны. Нестыковка термина "должностное положение", употребляемого сугубо для должностных преступлений, помещенных в гл. 30 УК РФ, с общим контекстом нормы видится в ссылке на должностное положение и в иных преступлениях, где возможно вести речь о выполнении управленческих функций, чем закладывается противоречие уже внутри норм уголовного закона <1>. Недоумение вызывают, во-первых, отнесение понятия "должностное положение" ко всем вошедшим в перечень коррупционным преступлениям, поскольку в определении коррупции в ст. 1 нет отдельного упоминания об управленческих функциях, а во-вторых, отсутствие упоминания в тексте Закона иных, кроме государственной, сфер общества, где возможны коррупционные проявления. Для теории уголовного права известным постулатом является то, что "коррупционные преступления - это деяния, совершаемые должностным лицом в сфере его полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности. Они могут выражаться в нарушении должностных обязанностей, их неисполнении, в исполнении должностных обязанностей вопреки интересам службы" <2>, а потому распространять их действие на иные, не вошедшие в гл. 30 УК РФ деяния, не признаваемые должностными преступлениями, недопустимо по причинам внутренней конфликтности норм разных глав УК РФ. Если руководствоваться предложенным в Законе пониманием коррупции, то в других сферах деятельности, кроме государственной службы и службы в органах местного самоуправления, нет и не может быть коррупции ввиду отсутствия самих должностных лиц. Между тем коррупция - сложное комплексное явление, в котором выделяются экономические, политические, социальные, моральные и собственно правовые аспекты <3>. В преамбуле Конвенции ООН против коррупции 2003 г. прямо говорится о сферах ее проявления, а государства-участники, "будучи обеспокоены также связями между коррупцией и другими формами преступности, в частности организованной преступностью и экономической преступностью, включая отмывание денежных средств" <4>, договорились соблюдать указанные договоренности. М.В. Талан по этому поводу пишет, что "преступления, совершаемые в процессе экономической деятельности должностными лицами, обладают признаками коррупционных деяний. Некоторые из них (ст. 169, 170 УК РФ) содержатся в гл. 22 УК РФ, а другие - в гл. 30 УК РФ (ст. 289, 285.1, 285.2) <5>. В.К. Максимов полагает, что "в политэкономическом значении коррупция представляет собой нелегитимное присвоение и реализацию права собственности либо его отдельных сторон публичными должностными лицами в отношении собственности любых форм, общественных ресурсов в личных, узкогрупповых или корпоративных интересах путем использования имеющейся у них власти" <6>. Почему отечественный законодатель ограничил сферу коррупции и соответственно границы противодействия ей исключительно действиями организационно-распорядительного, административно-хозяйственного и управленческого характера, исключая главы об экономических преступлениях, остается трудноразрешимой загадкой для понимания его логики. Максимов В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве. С. 86 - 93.

с диспозиции ст. 290 "Получение взятки" УК РФ, относимой к числу так называемых предметных преступлений, практически дословно изъято законодательное определение предмета коррупции. Предметом коррупционных преступлений признается выгода в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав. Вне юрисдикции настоящего Закона, равно как и УК РФ, пребывают выгоды и услуги неимущественного характера, полученные лицом в связи с его наделением соответствующими должностными полномочиями.

В очередной раз законодатель поставил точку в дискуссии по вопросу отнесения к предмету взятки коррупционных выгод неимущественного характера, определив, что целью коррупции являются исключительно выгоды имущественного характера, оставив за рамками наказуемости любые коррупционные сделки <1>, не относящиеся к категории имущественных. Однако правильность такого решения законодателя, причислившего к коррупции только незаконные сделки должностных лиц, имеющие в своей основе имущественный характер, сомнительна. По мнению С.В. Максимова, коррупция - это "использование государственными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера) либо предоставление названным лицам таких имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера)" <2>. Любая услуга неимущественного характера может иметь соответствующее стоимостное выражение, денежный эквивалент.

Пример тому - ставшее уже классическим дело "О человеке, похожем на Генерального прокурора России", когда должностным лицом были безвозмездно получены оплаченные третьим лицом коммерческие интимные услуги. Содержательное наполнение нормы страдает потому, что прилагательное "имущественный" уже по смыслу термина "материальный", а потому в силу ограниченности понятия может не охватывать все возможные разновидности и проявления коррупцирования. Права профессор

Н.А. Лопашенко, утверждающая, что "коррупционные отношения могут и не иметь, и часто не имеют, имущественной окраски. В основе коррупции могут лежать материальные интересы (которые шире интересов имущественных), а могут - и интересы нематериального характера (предоставление взаимной услуги, продвижение во власть, на вышестоящую должность, торговля влиянием и т.д.). Соответственно, в проект заложена "дыра", позволяющая значительно сузить понятие коррупции и, соответственно, не позволяющая применить настоящий закон к действительно коррупционным правоотношениям" <3>.

Довольно объемная и неточная с позиций уголовного закона формулировка преступных деяний о коррупции препятствует единообразному толкованию текста закона и его правоприменению. Так, категорический протест вызывает использование в тексте закона размытых формулировок и, в частности, введение непонятной категории "иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения". Подобное изобретение отечественного законодателя привело к легализации коррупциогенной нормы, толкование которой зависит только от правоприменителя. Такие неясные формулировки содействуют тому, что в деятельности правоприменительных органов могут получить массовое распространение случаи необоснованного отказа от уголовно-правовой оценки правонарушения, когда правоприменитель не будет усматривать в совершенном деянии признаков конкретного состава преступления при наличии таковых либо, напротив, будет инкриминировать в вину деяние без совокупности всех признаков, формально подпадающих под описание диспозиции коррупционных составов, что прежде всего объясняется проблемами законодательного изложения определения коррупции. Под данную правовую дефиницию возможно подвести абсолютно любые коллизионные ситуации, возникающие по службе, чреватые не только обращением к аналогии закона, но и необоснованным расширением границ криминализации, судебным и следственным произволом, дабы путем высоких показателей выявленных и наказанных коррупционеров продемонстрировать действенность объявленного Президентом России курса на тотальную борьбу с коррупцией. В проекции на будущее следует говорить о возможных последствиях, среди которых нарушение прав лиц, попавших в орбиту уголовного судопроизводства. Парадокс ситуации состоит в том, что закон, призванный искоренить коррупционные проявления, сам обладает свойством коррупциогенности, создавая основу для незаконных манипуляций с квалификацией правонарушения или проступка как коррупционных, а также всевозможных злоупотреблений и инсинуаций правоохранителей, вызванных профессиональным рвением, карьеристским стремлением улучшить данные статотчетности о раскрываемости ставших скорее "политическими" преступлений. Подтверждение прогнозов такого сценария может обусловить извращение самой идеи Закона и сведение ее к кампанейскому характеру предпринимаемых государством усилий, сохранению тенденции недоверия граждан к правоохранительной системе, дальнейшему падению престижа и авторитета органов государственной власти, бесперспективности государственной и уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупции. В комментируемой статье допущен ряд терминологических неточностей и упущений. Так, будет ли понятен правоприменителю смысл словосочетания, введенного в формулировку коррупции - "вопреки законным интересам общества и государства" и что считать такими интересами? Объективная сторона ст. 290 УК РФ конкретного упоминания о претерпевших вред интересах при получении взятки не содержит. Означает ли подобная оговорка, что в ходе предварительного расследования коррупционных преступлений подлежат обязательному установлению сам факт нарушения законных интересов общества и государства и конкретизация пострадавших интересов? Подобная излишняя детализация, вопреки каким именно интересам общества и государства был предпринят коррупционный акт, сводит на нет усилия правоохранителей по вменению конкретных составов преступлений. Дефиниция коррупции в нынешней редакции неудачна содержательно и стилистически еще и потому, что в текст определения вплетена и такая форма коррупции, как "незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами". Все случаи так называемого незаконного предоставления выгоды охватываются тем исчерпывающим перечнем преступлений, которые нашли отражение в ст. 1 Закона. Терминологическая и содержательная неопределенность употребляемого словесного изыска опять-таки неотвратимо приведет к расширительному толкованию нормы и породит объективную возможность для всяческого, в том числе неправомерного, использования создавшегося правового вакуума в корыстных и иных неблагоприятных целях. В перспективе усовершенствования дефиниции коррупции необходим отказ

от размытых формулировок, что повысит качество Закона и соответственно эффективность его правоприменения и послужит достижению конечной цели президентского пакета антикоррупционных законов.

Наряду с устранением терминологических погрешностей следует внести и другие коррективы в содержание коррупции. Редакционные изъяны Закона усматриваются и в отсутствии в статье понятия субъектного состава уличенных в коррупционном поведении лиц. Законодатель, оперируя в тексте Закона категорией "должностное положение", не раскрывает понятия субъекта коррупции, что негативным образом отразится на качестве правоприменения. Указывая в определении коррупции на преступления лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях и ранжированные как коррупционные, понимание указанного специфического субъекта - потенциального коррупционера в ст. 1 Закона не раскрывается. Помимо более широкого по сравнению с отечественным правом перечня преступлений и иных коррупционных актов, рекомендуемых для криминализации во внутреннем уголовном законе, Конвенция ООН 2003 г. дает и более широкое, чем в примечании к ст. 285 УК РФ, понятие должностного (публичного) лица, в частности, включающее служащих государственных предприятий <1>. Нивелировать проблему несоответствия смыслового наполнения отечественного и международного понятия "должностное лицо" путем отказа "от использования в Уголовном кодексе понятия должностного лица, признав субъектом преступлений против интересов публичной службы любого публичного служащего независимо от того, к какой категории он относится", предлагал Б.В. Волженкин<2> .

Критический анализ редакции ст. 1 показывает, что при ее конструировании за пределами статьи остались и другие употребляемые в тексте Закона понятия, требующие разъяснений. Почему законодатель оставил без внимания термин "коррупционное правонарушение", имеющий особую юридическую нагрузку, остается предметом научно-практической дискуссии. Подобный пробел Закона следует устранить путем введения в первую статью расшифровки в ней понятия коррупционного правонарушения. Существует объективная потребность введения в Закон специальных статей, посвященных антикоррупционной экспертизе, антикоррупционному мониторингу и антикоррупционной пропаганде, как предлагают ученые <1>.

Другой иллюстрацией поспешной, а потому неудачной формулировки действующей редакции Закона является отсутствие расшифровки по так называемым членам семьи государственного или муниципального служащего. Первоначально в ст. 1 проекта Закона содержалось упоминание, изъятые по непонятным причинам в окончательной редакции статьи, о членах семьи государственного или муниципального служащего, к которым, как и в действующей редакции, причислены свои супруги (супруг) и несовершеннолетние дети. Определение круга членов семьи только супругами и несовершеннолетними детьми породило другой юридический парадокс: предписывая в ст. 8 Закона обязанность служащих, замещающих должность государственной или муниципальной службы, а равно граждан, претендующих на замещение должности государственной или муниципальной службы, представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, включая аналогичные сведения, касающиеся своих супругов (супруга) и несовершеннолетних детей <1>, законодатель тем самым ограничил практическое действие настоящей нормы. Наделив такой обязанностью только своих супругу (супруга) и несовершеннолетних детей, Закон оставил без внимания иные категории близких родственников по нисходящей и восходящей линии, в том числе родителей, усыновителей, бабушек, дедушек, родных сестер, братьев и совершеннолетних детей, а равно лиц некровного родства, к примеру, совместно проживающих с претендентом на указанную должность.

2. Вторым понятием, которое представлено в ст. 1 Закона, является противодействие коррупции, понимаемое как 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. Указаны направления и цели такой деятельности: а) предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции (профилактика коррупции); б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Важнейшей научной категорией криминологической теории является понятие предупреждения преступности. В широком понимании предупреждение преступлений представляет собой

исторически сложившуюся систему преодоления объективных и субъективных предпосылок этих негативных явлений, реализуемого путем целенаправленной деятельности всех институтов общества по устранению, уменьшению и нейтрализации факторов, детерминирующих существование преступности и совершение преступлений. В узком значении предупреждение преступлений представляет собой деятельность, направленную на недопущение их совершения путем выявления и устранения причин преступлений, условий, способствующих их совершению, оказания предупредительного воздействия на лиц с противоправным поведением <1>. В криминологической литературе термин "профилактика преступлений" обычно используется в качестве синонима предупреждения преступлений. Целью профилактических мер является выявление и устранение причин преступлений, условий, способствующих их совершению, а также оказание предупредительного воздействия на лиц, склонных к противоправному поведению. Осуществление системы профилактических мер широко распространено применительно к индивидуальному предупреждению преступления на ранней стадии формирования у лиц антиобщественной установки.

Пресечение преступлений означает осуществление правоохранительными органами специальных мер, направленных на предотвращение негативных последствий неоконченных либо длящихся преступлений.

Решение законодателя, сформулировавшего в подп. "б" п. 2 ст. 1 составляющие борьбы с коррупцией (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений) и монополизировавшего право немотивированного вычленения стадий уголовного процесса без ссылки на отправление правосудия, рассмотрение дел о коррупции в суде и наказании коррупционеров, как минимум нелогично <1>. Из текста ускользнула конечная цель, ради которой предпринимаются меры по раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, - адекватное воздаяние за содеянное. Получается, что авторы Закона не относят деятельность по рассмотрению коррупционных уголовных дел к противодействию коррупции. При возможном привлечении к ответственности за коррупцию презюмируется и наказание должностного лица за коррупционное деяние. Вот почему более уместной в нормативном определении предупреждения коррупции была бы иная формулировка, отражающая тот очевидный факт, что любое противодействие предполагает и адекватную государственную реакцию в виде применения строго регламентированных санкций. Объявляя судебную репрессию составной частью предупреждения коррупции, следует четко обозначить цели и направления наказательной политики в сфере противодействия коррупции и отразить в тексте подп. "б" стадию рассмотрения дел в порядке уголовного судопроизводства и назначение наказания виновным в коррупционных проявлениях.

Исходя из дословного предписания Закона, предупредительная деятельность осуществляется среди прочего физическими лицами "в пределах их полномочий". Констатируя неправомочность употребления термина "полномочие" применительно к физическим лицам, следует говорить о юридическом содержании этого понятия. К примеру, существительное "полномочие" имеет следующее значение: "Полномочие - власть или право, предоставленные кому-нибудь" <1>. Уязвимость подобного положения очевидна, поскольку физические лица не обладают такими полномочиями, ибо нигде не установлены содержание, объем и пределы таких полномочий. Разработчиками Закона в текст нормы заложено очевидное несоответствие субъекта объявленным полномочиям. Как пишет Н.А. Лопашенко, "никакими полномочиями физические лица не наделены; можно говорить только о гражданском чувстве долга и прочих моральных обязанностях. Поэтому оборот "в пределах их полномочий" надо поместить после слова "организаций" <2>.

Статья 2. Правовая основа противодействия коррупции

Комментарий к статье 2

В современных условиях в рамках отечественной правовой системы не было сформировано единой отрасли законодательства по противодействию коррупции (целостной совокупности нормативных актов, объединенных единой целью, общностью предмета и метода правового

регулируемая). Нормы права, направленные на борьбу с коррупцией, находятся в различных отраслях права и располагаются в нормативных правовых актах различного уровня. Комментируемый Закон предлагает несколько уровней источников права, содержащих нормы по противодействию коррупции: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, акты иных федеральных органов государственной власти, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. Роль этих источников права в правовом регулировании отношений по борьбе с коррупцией не равнозначна. Это связано с тем, что иерархия нормативных правовых актов российского законодательства зависит не только от субъекта их принятия, но и от того, какие методы правового регулирования предусмотрены в том или ином правовом акте. Если мы проанализируем нормы права, регламентирующие борьбу с коррупцией, то увидим, что эти нормы с точки зрения закрепленных в них методов правового регулирования можно разделить на несколько групп. Это нормы, в которых: раскрываются общие признаки и социальная сущность коррупции; закрепляется коррупционное поведение в качестве правонарушения, содержащего собственный состав правонарушения и санкцию; регламентируется порядок выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений; регламентируется выявление и последующее устранение причин коррупции. Каждой группе выделенных норм соответствуют определенные метод правового регулирования, способ воздействия на общественные отношения и, следовательно, должен соответствовать установленный для этого метода источник права. Так, закрепление моделей коррупционного поведения в качестве преступления возможно только с использованием методов уголовного права, а сфера уголовного законодательства находится в ведении Российской Федерации, и формой этого законодательства может быть только федеральный закон (Уголовный кодекс РФ). Мы видим, что выбор субъекта правотворчества и, следовательно, вида нормативного правового акта для борьбы с коррупцией ограничен теми методами правового регулирования, которые мы хотим закрепить в данном акте.

Поэтому понятие "правовая основа противодействия коррупции" не является исчерпывающим и четко определенным юридическим явлением, а выступает "собирательной" категорией, содержание которой в значительной мере зависит от авторской позиции. Правовую основу противодействия коррупции составляет набор источников права, различающийся в зависимости от тех методов правового воздействия, которые в них содержатся. Неоспоримым является тот факт, что значение коррупции как антисоциального явления устанавливается нормами конституционного и международного права. Значительную роль здесь играет Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. Данный международный акт констатирует, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Мы видим, что вышеуказанная Конвенция определяет объект воздействия коррупционного поведения. Конституция Российской Федерации придает перечисленным благам и сферам общественных отношений статус основ конституционного строя и содержания прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, всем видам коррупционного поведения присваивается качество правонарушений с высокой степенью общественной опасности, что и должно найти отражение в различных отраслях законодательства, в первую очередь в уголовном законодательстве.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию предлагает государствам-участникам перечень типов противоправного поведения, которые представляется признать в национальном законодательстве в качестве уголовно наказуемых деяний коррупционного характера. К ним предлагается отнести: активный подкуп национальных публичных должностных лиц;

пассивный	подкуп	национальных	публичных	должностных	лиц;
подкуп	членов	национальных	публичных	собраний;	
подкуп	иностранных	публичных	должностных	лиц;	
подкуп	членов	иностранных	публичных	собраний;	
активный	подкуп	в	частном	секторе;	
пассивный	подкуп	в	частном	секторе;	
подкуп	должностных	лиц	международных	организаций;	
подкуп	членов	международных	парламентских	собраний;	
подкуп	судей	и	должностных	лиц	международных
злоупотребление		влиянием	в	корыстных	целях;
отмывание	доходов	от	преступлений,	связанных	с коррупцией;
правонарушения		в	сфере	бухгалтерского	учета.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. конкретизирует и уточняет данный перечень уголовно наказуемых деяний. Правовую основу противодействия коррупции составляют также нормативные правовые акты национального законодательства, устанавливающие то или иное поведение в качестве противоправного. В первую очередь речь идет об уголовном законодательстве, тем более что в указанных выше международных Конвенциях речь идет об уголовно-правовых методах борьбы с коррупцией в связи с особым характером общественной опасности данного социального явления. Именно этот вид антикоррупционного законодательства выступает в качестве краеугольного камня всей борьбы с коррупцией. В Российской Федерации уголовное законодательство состоит из Уголовного кодекса Российской Федерации. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс РФ, который основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права. Комментируемый Закон в подп. "а" и "б" п. 1 ст. 1 содержит перечень противоправных деяний коррупционного характера, которые в силу своей особой угрозы для нормального развития общественных отношений должны быть включены в уголовное законодательство. Анализ действующего Уголовного кодекса РФ показывает, что перечисленные в комментируемом Законе составы уже получили отражение в уголовном законодательстве. Это ст. 201 "Злоупотребление полномочиями"; ст. 204 "Коммерческий подкуп"; ст. 285 "Злоупотребление должностными полномочиями"; ст. 290 "Получение взятки"; ст. 291 "Дача взятки".

Эти составы содержатся в главах УК РФ, объединяющих преступления против интересов службы: гл. 23 "Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях"; гл. 30 "Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления". Таким образом, мы видим, что авторы комментируемого Закона рассматривают коррупцию в первую очередь как преступление против интересов различных видов служб.

Особенностью отечественного законодательства в сфере борьбы с коррупцией является то, что коррупционное поведение закрепляется в качестве не только уголовных правонарушений (преступлений), но и административных, хотя международные акты относят коррупцию к уголовно наказуемым деяниям как правонарушения с высокой степенью общественной опасности. Подпункт "б" п. 1 ст. 1 комментируемого Закона устанавливает в качестве коррупции совершение деяний, указанных в подп. "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица. То есть подп. "а" в качестве субъектов коррупционных правонарушений выделяет физических лиц, а подп. "б" - юридических. Несмотря на высокую степень общественной опасности коррупционных деяний, подп. "б" нельзя включить в уголовное законодательство, так как согласно концепции комментируемого Закона субъектом этого правонарушения должно быть юридическое лицо, а юридические лица не могут быть субъектами преступлений.

Именно поэтому вместе с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" были внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) <1> (КоАП РФ), который был дополнен ст. 19.28 "Незаконное вознаграждение от имени юридического лица". Объективной стороной указанного состава выступает незаконная передача от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или

иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением. Субъектом данного административного правонарушения выступает юридическое лицо, в интересах или от имени которого осуществляется незаконное вознаграждение должностных лиц либо лиц, осуществляющих управленческие функции. Данный состав направлен на наказание тех юридических лиц, в интересах которых совершаются преступления коррупционного характера. Социальное назначение этого правила в том, чтобы сделать экономически невыгодным и затратным использование коррупционных способов достижения корпоративных целей. Более подробно об этом см. комментарий к ст. 14.

Использование административно-правовых методов выступает логическим дополнением уголовно-правовой политики в области противодействия коррупции. В отличие от уголовного законодательства административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Однако представляется, что установление мер административной ответственности за коррупционные правонарушения является прерогативой только Российской Федерации. Такая позиция обусловлена предметами ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, к которым относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Определение коррупционности того или иного типа поведения выступает явной прерогативой Российской Федерации.

Правовую основу противодействия коррупции составляют и нормы, определяющие порядок выявления, пресечения, раскрытия, расследования коррупционных правонарушений. Так как основная масса коррупционных правонарушений закреплена в качестве преступлений в Уголовном кодексе РФ, то, следовательно, и расследование данных деяний должно регламентироваться уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, которое находится в исключительном ведении федерального центра и может иметь только "законную" форму, т.е. содержится в Уголовно-процессуальном кодексе РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) (УПК РФ) <1>.

Что касается административных правонарушений коррупционной направленности, то порядок производства по делам об административных правонарушениях указан Кодексом РФ об административных правонарушениях в качестве предмета ведения Российской Федерации. В структуре правовой основы противодействия коррупции важную роль играют нормативные акты, содержащие меры по предупреждению коррупции, по выявлению и устранению ее причин. Указанная цель реализуется посредством административно-правового регулирования, так как профилактическая антикоррупционная деятельность государства выражается в основном в совершенствовании запретов, ограничений, обязанностей в сфере государственной и муниципальной службы. В силу изложенного правовую основу противодействия коррупции составляют законодательные акты о различных видах службы, нормативные акты, определяющие статус лиц, замещающих государственные должности. Этими актами могут быть как федеральные законы, законы субъектов Федерации, так и подзаконные нормативные акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ).

Следует отметить, что в последние годы в ряде субъектов Российской Федерации были приняты Законы о противодействии коррупции. В силу разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации предмет регулирования данных нормативных актов достаточно узок. В основном эти документы посвящены порядку проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их видов.

Статья 3. Основные принципы противодействия коррупции

Комментарий к статье 3

Комментируемая статья закрепляет основные принципы противодействия коррупции. 1. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина устанавливаются Конституцией Российской Федерации <1> в качестве обязанности государства. Это означает, что данное отношение к правам и свободам человека должно быть присуще любой государственной деятельности, в том числе по противодействию коррупции.

<1> Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 "О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305.

Противодействие коррупции включает несколько направлений правовой политики. Это правотворческая деятельность, связанная с закреплением в законодательстве коррупционного поведения в качестве правонарушений. Правотворчество охватывает и установление ряда ограничений, запретов, обязанностей в области служебных отношений в целях устранения причин и условий, способствующих развитию коррупции. Противодействие коррупции выражается и в правоприменительной деятельности, в выявлении, раскрытии, пресечении и расследовании коррупционных правонарушений, в осуществлении надзора за соблюдением установленных запретов и ограничений.

Мы видим, что противодействие коррупции - это юридически значимая, властная деятельность государства, влекущая применение определенных видов наказания, ограничение прав различных субъектов. Такие возможности и полномочия всегда создают соблазн злоупотребления для должностных лиц, осуществляющих вышеуказанные функции. То есть данная деятельность сама по себе содержит риски коррупционного поведения и при определенных обстоятельствах может модифицироваться в новую сферу коррупционных услуг. Поэтому данная государственная функция должна быть четко регламентирована и в первую очередь подчиняться требованию признания, соблюдения и защиты прав человека. Только в этом случае противодействие коррупции не превратится в очередную "компанию", несущую новые риски коррупциогенности. Социальная значимость цели борьбы с коррупцией не может оправдывать ограничение прав человека в процессе противодействия коррупции.

Поэтому существующие процедуры по привлечению к ответственности за совершение коррупционных правонарушений и за несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей государственными служащими, должностными лицами, занимающими государственные должности, должны соответствовать требованиям гл. 2 Конституции РФ (ст. 45 - 54), где говорится об общих правах человека при привлечении к юридической ответственности.

2. Законность как принцип противодействия коррупции имеет несколько проявлений. Во-первых, это придание "законной" юридической формы предписаниям, направленным на противодействие коррупции. Нормы права, определяющие то или иное поведение как коррупционное, устанавливающие запреты, ограничения, обязанности, должны содержаться в нормативных правовых актах определенной формы и уровня. Такого рода предписания должны закрепляться в федеральных законах. Законность в противодействии коррупции требует того, чтобы сама антикоррупционная деятельность была предусмотрена законом, т.е. была законной. Сами авторы, создатели норм права, направленных на противодействие коррупции, должны обладать правом на принятие соответствующих нормативных актов. Так, органы власти субъектов Федерации не могут устанавливать ответственность за коррупцию, так как она в основном определяется в комментируемом Законе как уголовно-правовое деяние, а уголовное законодательство относится к сфере ведения Российской Федерации. Один состав, предусматривающий административную ответственность, в силу особой значимости объекта защиты также следует отнести к компетенции федерального центра. Нормативно-правовое закрепление всех коррупционных деяний требует только формы закона. Во-вторых, должностные лица, осуществляющие борьбу с коррупцией (пресечение, раскрытие, расследование, предупреждение коррупционных правонарушений), должны обладать полномочиями (компетенцией) на осуществление данной деятельности. Коррупционные правонарушения должны относиться к ведению тех органов и должностных лиц, которые осуществляют применение норм права о противодействии коррупции. В-третьих, привлечение к юридической ответственности за нарушение норм о противодействии коррупции должно отвечать закрепленным в действующем законодательстве правилам привлечения к ответственности. При этом права и интересы привлекаемых лиц должны быть в

полной

мере

соблюдены.

3. Данный принцип в сфере противодействия коррупции должен найти отражение в двух аспектах. Во-первых, публичность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления выражается в публичном характере государственного преследования за коррупционные правонарушения. Публичность означает, что в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления сконцентрированы интересы общества и государства в целом и поэтому инициатива применения наказания за коррупционные деяния исходит от государства и иницируется им. Сам объект коррупционного посягательства (интересы власти и службы) диктует нам требование публичности в применении ответственности за правонарушения. Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что комментируемый Закон включил в перечень коррупционных деяний такие, как злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп (предусмотренные ст. 201 и 204 УК РФ), где вред наносится интересам конкретной коммерческой организации и трудно говорить о причинении вреда государству и обществу. Следует согласиться с А.М. Яковлевым в том, что принципиальной особенностью привлечения к уголовной ответственности за злоупотребление полномочиями в соответствии со ст. 201 УК РФ является отказ от принципа публичности уголовного преследования в отношении лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием. Это имеет место в случае, если деяние, предусмотренное названной статьей или иными статьями соответствующей главы УК РФ, причинило вред исключительно этой коммерческой организации и не нанесло вреда интересам других организаций, интересам граждан, общества или государства. Отказ от принципа публичности уголовного преследования выражается в том, что в указанном случае уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с ее согласия <1>. В данном случае мы должны признать, что принцип публичности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления как принцип противодействия коррупции в установлении конкретного государственного преследования не был в полной мере соблюден и что в качестве коррупционных правонарушений установлены два уголовно-правовых деяния, которые, как правило, не создают угрозы для интересов общества и государства (злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп), а наносят вред исключительно коммерческой организации.

Во-вторых, открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления показывает степень общественного контроля за государственным аппаратом, степень соучастия членов гражданского общества в решении государственных и муниципальных дел. Открытость власти выступает важнейшей гарантией борьбы с коррупцией, профилактики коррупционного поведения. На обеспечение открытости деятельности властных органов направлен ряд нормативных правовых актов. Так, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (в ред. от 30 декабря 2008 г.) <1> предписывает открытость в размещении государственного и муниципального заказа. Процесс размещения заказа на всех уровнях власти должен быть отражен в Интернете, доступен для общественного контроля и участия заинтересованных лиц.

4. Формула успеха с любым видом правонарушений характеризуется двумя взаимосвязанными переменными: наказанием (санкцией) за правонарушение, помноженным на вероятность привлечения к юридической ответственности. Неотвратимость ответственности это и есть максимальная вероятность привлечения к ответственности. Данный показатель обеспечивается в первую очередь работой правоохранительных органов, в ведении которых находится расследование коррупционных правонарушений. Важную роль здесь играет подготовка высококвалифицированных профессиональных кадров, способных справиться с поставленными задачами.

Не в последнюю очередь неотвратимость наказания гарантируется атмосферой общественной нетерпимости к различным проявлениям коррупционного поведения, осуждением служебной нечистоплотности, возведением коррупции в степень аморального, безнравственного поведения. Неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений - это показатель доверия власти и общества. Только в обстановке общественного доверия, уверенности в торжестве справедливости граждане будут обращаться в правоохранительные органы, а не предпочтут навязанные им коррупционные схемы в качестве оптимальных путей реализации собственных

интересов.

5. Коррупция представляет собой определенную степень социального заболевания всего общественного организма, выражающуюся в незаконном перераспределении материальных благ с использованием своего служебного положения. Решение данной проблемы в значительной степени лежит в русле создания такой системы распределения материальных благ, которая в глазах общества выглядит экономически эффективной и социально оправданной. Решение данной задачи требует включения всех мер социального воздействия - от правовых до информационно-пропагандистских.

В первую очередь это формирование рынка, основанного на конкуренции и нацеленного на максимальное удовлетворение запросов потребителей. Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" во главу угла поставил максимальное привлечение хозяйствующих субъектов к размещению государственных и муниципальных заказов. Это выразилось в значительном сокращении возможности государственных и муниципальных заказчиков заключать государственно-правовые договоры, контракты с единственным поставщиком без процедуры торгов, в ограничении требований к участникам размещения заказа, в равном отношении к российским участникам размещения заказа и к участникам размещения заказа с иным государственным происхождением. Следствием этого стали повышение качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг, экономия бюджетных средств, сокращение коррупционных схем "увода" бюджетных средств. Однако антикоррупционные законы экономического характера не могут работать сами по себе, они должны обеспечиваться эффективно работающей системой контрольно-надзорных органов, наличием профессиональных кадров, способных применять "экономическое" законодательство, широким обсуждением в прессе, в электронных средствах массовой информации решаемой задачи.

6. В борьбе с таким значительным антисоциальным явлением, как коррупция, недостаточно использовать лишь меры карательного воздействия (установление мер юридической ответственности).

Приоритетным направлением в противодействии коррупции выступают ее предупреждение, профилактика. Важную роль здесь играет установление различных запретов, ограничений, обязанностей для государственных служащих и лиц, занимающих государственные должности. Это направлено на устранение условий, способствующих коррупции. Определенный риск коррупциогенности содержится при принятии органами власти нормативных правовых актов. Снижение вышеуказанного риска возможно при проведении антикоррупционной экспертизы. Такого рода экспертиза предусмотрена в ряде законов субъектов Российской Федерации.

Важную роль в профилактике коррупционных деяний играют открытость государственных и муниципальных органов для общественного контроля, возможность гражданам принимать участие в выработке решений органов власти, проведение общественной экспертизы по наиболее животрепещущим решениям.

7. Проблема противодействия коррупции не может быть решена исключительно в рамках деятельности государственных органов. Ее решение требует активного участия всех членов общества, общественного обсуждения, обмена положительным опытом предупреждения коррупционного поведения. Большую роль в этом процессе играют институты гражданского общества, общественные объединения.

В качестве одного из таких положительных примеров можно привести создание фонда "Антикоррупция" в Нижнем Новгороде в целях реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности. Данный фонд имеет печатный орган "Вестник Приволжского фонда по реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности", в котором обобщается позитивный опыт по противодействию коррупции. Иницируется разработка различных методических рекомендаций по оценке рисков коррупциогенности при принятии нормативных правовых актов органами власти субъектов Федерации, по проведению антикоррупционной экспертизы. Важную роль в деятельности по противодействию коррупции играет и международное сотрудничество. Так, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. в ст. 43 определила характер и рамки международного сотрудничества в сфере

борьбы с коррупцией:

1. Государства-участники сотрудничают по уголовно-правовым вопросам в соответствии со ст. 44 - 50 настоящей Конвенции. Когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией.

2. Когда применительно к вопросам международного сотрудничества требуется соблюдение принципа обоюдного признания соответствующего деяния преступлением, этот принцип считается соблюденным независимо от того, включает ли законодательство запрашиваемого государства-участника соответствующее деяние в ту же категорию преступлений или описывает оно его с помощью таких же терминов, как запрашивающее государство-участник, если деяние, образующее состав преступления, в связи с которым запрашивается помощь, признано уголовно наказуемым в соответствии с законодательством обоих государств-участников. Определение коррупции как проблемы международного характера позволяет принципиально расширить средства борьбы с ней и добиться позитивных результатов.

Статья 4. Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции

Комментарий к статье 4

1. Согласно комментируемой ч. 1 Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество по вопросам противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями. Основанием такого сотрудничества являются международные договоры, и возможно оно на основе принципа взаимности. Принцип взаимности - принцип международного права, в соответствии с которым международные договоры должны заключаться на основе равноправия, а также взаимности выгод и обязательств. В широком смысле это одно из начал международного сотрудничества, позволяющих обеспечивать на основе равенства и взаимной выгоды права и интересы государств, их граждан и организаций <1>.

В соответствии с ч. 1 ст. 1189 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) <1> иностранное право подлежит применению в Российской Федерации независимо от того, применяется ли в соответствующем иностранном государстве к отношениям такого рода российское право, за исключением случаев, когда применение иностранного права на началах взаимности предусмотрено законом. Из содержания данной статьи вытекает, что применение иностранного права, как правило, носит безусловный характер. Правило имеет практическое значение не только для суда или иного органа, применяющего иностранное право, но и для стороны в споре, стремящейся по тем или иным причинам добиться того, чтобы суд отказался от применения иностранного права. Комментируемая статья называет цели международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия коррупции:

- 1) установление лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;
- 2) выявление имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;
- 3) предоставление в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;
- 4) обмен информацией по вопросам противодействия коррупции;
- 5) координация деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.

Вопросы международного сотрудничества в области противодействия коррупции являются предметом регулирования многих международных договоров, соглашений исходя в ряде случаев из принципа целесообразности. Так, согласно ст. 43 Конвенции ООН против коррупции государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в

расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией, в случае если это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе <1>.

Отсюда вытекает вывод, что вопросы, связанные с противодействием коррупции, должны быть регламентированы национальным законодательством.

В этой же Конвенции есть специальная статья, посвященная сотрудничеству между правоохранительными органами. В процессе такого взаимодействия государства-участники, в частности, принимают эффективные меры, предусматривающие:

- 1) укрепление, установление каналов связи между их компетентными органами, учреждениями и службами с целью обеспечения надежного и быстрого обмена информацией о всех аспектах преступлений, охватываемых Конвенцией, включая, если заинтересованные государства-участники сочтут это надлежащим, связи с другими видами преступной деятельности;
 - 2) сотрудничество с другими государствами-участниками в проведении расследований в связи с преступлениями, охватываемыми Конвенцией, с целью выявления: личности, местонахождения и деятельности лиц, подозреваемых в участии в совершении таких преступлений, или местонахождения других причастных лиц; перемещения доходов от преступлений или имущества, полученного в результате совершения таких преступлений; перемещения имущества, оборудования или других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении таких преступлений;
 - 3) предоставление в надлежащих случаях необходимых предметов или необходимого количества веществ для целей анализа или расследования;
 - 4) обмен в надлежащих случаях с другими государствами-участниками информацией о конкретных средствах и методах, применяемых для совершения преступлений, охватываемых Конвенцией, включая использование поддельных удостоверений личности, фальшивых, измененных или поддельных документов и других средств для сокрытия деятельности;
 - 5) содействие эффективной координации между их компетентными органами, учреждениями и службами и поощрение обмена сотрудниками и другими экспертами, включая при условии заключения заинтересованными государствами - участниками двусторонних соглашений или договоренностей, направление сотрудников по связям;
 - 6) обмен информацией и координацию административных и других мер, принимаемых в надлежащих случаях с целью заблаговременного выявления преступлений, охватываемых
- В преамбуле данной Конвенции признается важность активизации сотрудничества для эффективной борьбы с коррупцией.

Согласно ст. 25 стороны в максимально возможной степени сотрудничают друг с другом в соответствии с положениями применимых международных документов о международном сотрудничестве по уголовным делам или договоренностями, достигнутыми на основе единообразного или принятого на взаимной основе законодательства, а также в соответствии со своим внутренним правом в проведении расследований и разбирательств, касающихся уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с Конвенцией. Стороны также оказывают друг другу максимально возможную взаимную помощь, обеспечивая незамедлительную обработку запросов, полученных от органов, которые в соответствии со своим внутренним правом полномочны проводить расследования или осуществлять производство по уголовным делам в связи с преступлениями, квалифицированными в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией.

Однако во взаимной правовой помощи может быть отказано, если запрашиваемая сторона считает, что выполнение просьбы об оказании такой помощи может нанести ущерб ее национальным интересам, государственному суверенитету, национальной безопасности или общественному порядку.

При этом банковская тайна не может служить основанием для отказа в любом сотрудничестве. Сторона, когда это предусмотрено ее внутренним правом, может потребовать, чтобы просьба о сотрудничестве, включающем разглашение банковской тайны, была санкционирована либо судьей, либо другим судебным органом, включая государственных обвинителей, занимающимся производством по уголовным делам. Необходимо отметить, что во многих международных документах делается акцент на то, что коррупция выступает угрозой безопасности государства.

В Хартии европейской безопасности говорится, что коррупция представляет собой большую угрозу общим ценностям ОБСЕ <1>. Она порождает нестабильность и затрагивает многие аспекты безопасности, экономического и человеческого измерений. Государства-участники обязуются наращивать свои усилия по борьбе с коррупцией и порождающими ее условиями, а также содействовать формированию позитивной основы для надлежащей практики государственного управления и должностной порядочности; будут лучше использовать существующие международные инструменты и оказывать взаимную помощь в борьбе с коррупцией. В рамках своих усилий по утверждению верховенства закона ОБСЕ будет взаимодействовать с неправительственными правозащитными организациями, которые борются за формирование атмосферы единодушного неприятия коррупции обществом и деловыми кругами. Вышеизложенное подтверждает не только необходимость сотрудничества на государственном уровне, но и создание специальных межгосударственных структур в сфере противодействия коррупции.

В соответствии с Варшавской декларацией группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) доказала свою эффективность <1>. Исходя из этого, в Декларации содержится призыв к скорейшей ратификации Конвенции по борьбе с коррупцией, относящийся к уголовному и гражданскому праву. Поскольку коррупция представляет собой всемирное явление, Совет Европы выражает намерение расширить свое сотрудничество с Организацией экономического сотрудничества и развития и Организацией Объединенных Наций для борьбы во всемирных масштабах.-----

<1> Варшавская декларация (итоговая декларация саммита) (вместе с Планом действий, Руководящими принципами отношений между Советом Европы и Европейским союзом, Декларацией о сотрудничестве между Советом Европы и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе) // Совет Европы и Россия. 2005. N 1. С. 26 - 37.

Вопросы противодействия коррупции регламентированы также и иными международными актами, регулирующими различные аспекты этого явления. Это, например, Общие правила борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний <1>. Наличие таких актов свидетельствует о том, что коррупция как негативное явление присутствует во многих областях общественной и политической жизни. Эффективность борьбы с этим явлением требует учета системного, комплексного подхода к принимаемым мерам. В этой связи вызывает непонимание то обстоятельство, что Россия не участвует в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Нет сомнений в том, что искоренение коррупции невозможно только уголовно-правовыми методами. Необходимо применение и гражданско-правовых, административно-правовых и иных мер. В сфере противодействия коррупции заключены и действуют и двусторонние соглашения, договоры, в которых основным направлением сотрудничества называются борьба с коррупцией и организованной преступностью, взаимодействие в этих областях, включая создание соответствующих механизмов и процедур <1>.

<1> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов о сотрудничестве в области борьбы с преступностью // Бюллетень международных договоров. 2008. N 10. С. 69 - 73; Договор о партнерских отношениях между Российской Федерацией и Республикой Перу // Российская газета. 2007. 7 ноября; документ опубликован не был; Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Ангола // Документ опубликован не был; Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Объединенной Республики Танзания // Документ опубликован не был; Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Таджикистан // Документ опубликован не был.

Принято также и большое количество актов на уровне стран - участников СНГ. На распространение коррупции в странах СНГ повлияли многие факторы: слабости в государственном аппарате и институциональный вакуум (фактическое отсутствие институтов, которые могли бы эффективно проверять злоупотребления служебным положением) в период независимости; перераспределение государственного имущества и богатства частным лицам, что

создало основные возможности для "погони за рентой"; потребностью создавать новые институты и переписывать законы, указы и проводимый курс. При этом большинство проблем, связанных с коррупцией в странах СНГ, возникло не из-за экономических реформ 1990-х годов, а в большинстве случаев из-за отсутствия или неполной реализации рыночно ориентированных реформ. Переход от командной к рыночной экономике в странах СНГ оказался намного более трудным, чем планировалось первоначально, особенно в таких странах, как Молдова, Армения, Грузия, Киргизия и Таджикистан, которые испытывали нехватку природных ресурсов <1>. Во многих документах СНГ коррупция рассматривается как угроза безопасности государства. Сотрудничество в сфере безопасности, борьбы с преступностью, поддержания и укрепления международной безопасности и стабильности, противодействия новым вызовам и угрозам является и объективно останется одной из наиболее востребованных областей взаимодействия. В этой связи говорится о необходимости дальнейшей активизации усилий государств - участников СНГ в противодействии коррупции <1>.

В статье 1 названного Закона указано, что он направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение безопасности государства от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, государственных должностных лиц, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия коррупционных правонарушений, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности. Кроме того, Закон определяет основные принципы борьбы с коррупцией, устанавливает виды правонарушений, связанных с коррупцией, а также условия наступления ответственности.

И в этом смысле непонятно, чем могут отличаться Законы "О борьбе с коррупцией" и "О противодействии коррупции". Только принятием превентивных мер? Тем более что Закон 1999 г. содержит специальную гл. 2 "Предупреждение коррупции, коррупционные правонарушения и ответственность за них".

2. Согласно комментируемой ч. 2 иностранные граждане, лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, иностранные юридические лица, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, а также их филиалы и представительства (иностранная организация), обвиняемые (подозреваемые) в совершении коррупционных правонарушений за пределами Российской Федерации, подлежат ответственности согласно законодательству Российской Федерации в случаях и порядке, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. Следует обратить внимание, что в изложенном варианте комментируемая часть может вызвать определенные сложности в правоприменительной практике. Из содержания статьи непонятно, о каком виде ответственности говорит законодатель. Если в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства применима как уголовная, так и гражданско-правовая, административная ответственность, то в отношении иностранных организаций - только гражданско-правовая и административная виды ответственности. Применение уголовной ответственности возможно только в отношении руководителя иностранной организации.

Согласно ч. 3 ст. 12 УК РФ иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности, в случаях если преступление направлено против интересов Российской Федерации либо гражданина Российской Федерации или постоянно проживающего в Российской Федерации лица без гражданства, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории Российской Федерации.

В данной статье УК РФ предусматриваются реальный и универсальный принципы действия российского уголовного закона в пространстве. Реальный принцип заключается в возможности привлечения любого лица, в том числе и иностранца или лица без гражданства, к ответственности по российскому законодательству за правонарушение, совершенное на территории иностранного государства, если оно направлено против интересов России.

Универсальный принцип предполагает возможность привлечения иностранного гражданина либо лица без гражданства, совершившего правонарушение вне пределов России, к ответственности по законодательству Российской Федерации в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

В соответствии с универсальным принципом иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне ее пределов, несут ответственность по российскому уголовному законодательству в случаях, предусмотренных международным договором РФ, и если они не были осуждены за это деяние в иностранном государстве. Этот принцип применяется к международным преступлениям и преступлениям международного характера, ответственность за которые в соответствии с принятыми Российской Федерацией обязательствами предусмотрена ее уголовным законодательством. В первую очередь данный принцип имеет отношение к преступлениям против мира и безопасности человечества (ст. 353 - 360 УК РФ). Данный принцип применим и к ряду других, так называемых конвенционных преступлений (ст. 127.1, 127.2, 186, 206, 227 УК РФ и др.). Как отмечалось выше, Россия не является участником Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятой Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г. <1>. И в этом случае привлечение иностранного гражданина либо лица без гражданства к гражданско-правовой ответственности представляется невозможным. Тем более что согласно ч. 2 ст. 7 ГК РФ международные договоры Российской Федерации применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта.

Если говорить об административной ответственности, то КоАП РФ предусматривает ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации (ст. 2.6). Следовательно, в статье закреплён территориальный принцип привлечения к административной ответственности.

В комментируемой части статьи не названы основания наступления такой ответственности. Думается, что законодатель в качестве таковых прежде всего должен был указать интересы государства и его безопасность. Хотя и авторы Комментария к УК РФ констатируют, что понятие "интересы Российской Федерации" нормативно не определено <1>, представляется возможным исходить из Концепции национальной безопасности Российской Федерации, согласно которой интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. Представляется целесообразным закрепить ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций в различных статьях с указанием вида оснований и порядка привлечения, в связи с тем что национальное законодательство регулирует данные вопросы не в полном объеме.

Статья 5. Организационные основы противодействия коррупции

Комментарий к статье 5

1. Комментируемая статья определяет организационные основы противодействия коррупции. Согласно ч. 1 этой статьи Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции. На проблему коррупции было обращено внимание еще в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. "Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" <1>: "Проблема экономических преступлений и коррупции из чисто полицейской, какой она является в большинстве стран, перешла у нас в разряд политических. Коррупцированная часть государственного аппарата "питает" и защищает как криминальный бизнес, так и незаконные действия бизнеса легального. Причем коррупция не сводится только к взяточничеству. Нередко используются разнообразные

завуалированные формы подкупа чиновников и депутатов".

В Послании была подчеркнута необходимость принятия Закона о борьбе с коррупцией, об ответственности за легализацию преступных доходов. При этом новые правовые нормы не должны открывать простор для произвола, грубых нарушений прав человека и гражданина. Также, по мнению главы государства, нужно активизировать работу по подготовке и принятию других законов, подрывающих корни экономической преступности и коррупции. Необходимо, в частности, закон о контроле за соответствием реальных и декларируемых доходов физических лиц, предусматривающий ужесточение мер ответственности в случае обмана государства, в том числе конфискацию имущества.

Следует сказать, что проблеме коррупции было уделено внимание и в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г.: "Нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития - коррупцию" <1>.

Характеризуя современное состояние государственной политики в сфере противодействия коррупции, необходимо отметить, что главой государства Д.А. Медведевым принят ряд указов, направленных на усиление мер по борьбе с коррупцией. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. "О мерах по противодействию коррупции" был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих <1>.

В числе основных задач Совета в Указе названа подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Совет также призван осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, а также контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Впоследствии Президентом был издан Указ от 18 декабря 2008 г. N 1800 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества" <1>.

В соответствии с названным Указом центральными органами Российской Федерации, ответственными за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., касающихся международного сотрудничества, являются: Министерство юстиции Российской Федерации - по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генеральная прокуратура Российской Федерации - по иным вопросам международного сотрудничества.

Указом Президента РФ от 18 декабря 2008 г. N 1799 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи" <1> установлено, что центральными органами Российской Федерации, ответственными за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г., касающихся взаимной правовой помощи, являются: Министерство юстиции Российской Федерации - по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генеральная прокуратура Российской Федерации - по иным вопросам взаимной правовой помощи.

2. Согласно комментируемой ч. 2 Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий. Применительно к разработке и принятию Федеральным Собранием Российской Федерации антикоррупционных законов следует отметить, что эта работа ведется уже больше 10 лет. В 1997 г. Президент РФ в третий раз отклонил принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации проект Федерального закона "О борьбе с коррупцией". В 2001 и 2002 гг. проекты Законов "О борьбе с коррупцией" и "О противодействии коррупции" дальше первого чтения в Государственной Думе ФС РФ развития не получили. В 2003 г. был создан Национальный

антикоррупционный комитет. В 2006 г. Государственная Дума ФС РФ ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, а также Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

В то же время судить о степени эффективности борьбы с коррупцией следует не только по количеству принятых законодательных актов, но и прежде всего по конкретным шагам, направленным на реализацию положений соответствующих нормативных правовых актов, в частности по доведению "коррупционных дел" до суда и реального наказания виновных. В данном случае речь идет о законах, направленных на устранение юридических коллизий и коррупционных правонарушений. В их числе Федеральный закон "О противодействии коррупции", соответствующие нормы УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ, Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) <1>. Особое значение имеют антикоррупционные нормы Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (ст. 15, 16, 19, 20, 24), правила антикоррупционного поведения и т.п. <2>.

М.А. Хатаева высказывает мнение о необходимости внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, заключающихся в принятии комплексного Федерального закона "О борьбе с организованной преступностью". Именно комплексный подход представляется наиболее продуктивным применительно к борьбе с указанными явлениями. Понятие "преступная деятельность" должно получить законодательное закрепление наряду с понятием "преступление" <1>. Аналогичную идею высказывает и профессор Т.Я. Хабриева<2>. Применительно к уголовному праву, по ее мнению, регламентации требуют: дифференциация ответственности и усиление мер уголовно-правового воздействия на физических лиц, причастных к совершению коррупционных преступлений; разработка механизма ответственности юридических лиц за совершение коррупционных преступлений и закрепление его в УК РФ; введение новых составов коррупционных преступлений с целью адекватной имплементации международных антикоррупционных конвенций. В области административной ответственности: разработка системы общих (однотипных) для всех видов службы ограничений и запретов, предъявляемых к публичным должностным лицам; недопущение незаконного вмешательства в деятельность судей и сотрудников правоохранительных органов; создание специализированного органа по борьбе с коррупцией, четкое определение его компетенции и места в системе органов государственной власти; дифференциация ответственности и усиление мер административного воздействия на физических и юридических лиц, причастных к совершению коррупционных правонарушений. В комментируемой части также говорится, что Федеральное Собрание контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий. В данном случае законодатель имеет в виду в первую очередь изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации" <1>. Согласно названному Закону к ведению Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. "в" ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. "а" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). 3. Комментируемая ч. 3 предусматривает, что Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции. Осуществление названного полномочия согласуется со ст. 12, 28 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", где устанавливается порядок создания и обеспечения их деятельности, а также с соответствующими документами Правительства Российской Федерации <1>. Предполагается, что при образовании органа учитываются специфика управляемой сферы, сложность системы, дается экономическое обоснование отрасли или сферы управления. Но в процессе преобразований системы исполнительной власти, к сожалению, до сих пор не учитываются критерий функциональной нагрузки, объем работы органа <1>. <1> Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации". Комментарий (постатейный) / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Юрид. лит., 1999.

Задача по оптимизации функционирования органов исполнительной власти и введению механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти в целях оптимизации реализации исполнительной власти была поставлена в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р <1>. Согласно положениям названной Концепции необходимым условием для достижения заявленных в административной реформе целей является ликвидация коррупции. В Концепции административной реформы противодействие коррупции рассматривается как комплексное стратегическое направление, которое состоит в том, что, во-первых, практически каждое из мероприятий реформы направлено на устранение причин и условий, порождающих коррупцию либо способствующих ее распространению, а во-вторых, предусмотрена система мер по разработке и реализации специальных механизмов противодействия коррупции. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы была образована Правительственная комиссия по проведению административной реформы <1>. В числе основных задач Комиссии было названо предварительное (до внесения в Правительство Российской Федерации) рассмотрение (в том числе на предмет выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции) проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по вопросам:

<1> Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. N 451 (в ред. от 25 августа 2008 г.) "О Правительственной комиссии по проведению административной реформы" // СЗ РФ. 2003. N 31. Ст. 3150; 2004. N 22. Ст. 2179; 2006. N 37. Ст. 3878; 2007. N 17. Ст. 2043; 2008. N 14. Ст. 1413, N 35. Ст. 4081.

ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращения избыточного государственного регулирования; исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развития системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственным организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершения процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; оптимизации структуры и функций федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, подведомственных федеральным органам исполнительной власти; определения предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб, федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также учреждений, находящихся в ведении названных федеральных органов исполнительной власти.

В систему органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с коррупцией, относится Министерство внутренних дел Российской Федерации <1>, Министерство юстиции Российской Федерации - по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генеральная прокуратура Российской Федерации - по иным вопросам международного сотрудничества <2>; Министерство юстиции Российской Федерации - по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генеральная прокуратура Российской Федерации - по иным вопросам взаимной правовой помощи <3>; Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) <4>.

<1> Указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. N1316 "О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 37. Ст. 4182.

<2> Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. N 1800 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества" // СЗ РФ. 2008. N 51. Ст. 6141.

<3> Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. N 1799 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи" // СЗ РФ. 2008. N 51. Ст. 6140.

<4> Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" // СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269; 2000. N 1. Ст. 9, N 46. Ст. 4537; 2002. N 19. Ст. 1794; 2003. N 2. Ст. 156, N 27. Ст. 2700; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 10. Ст. 763; 2006. N 17. Ст. 1779, N 31. Ст. 3452; 2007. N 28. Ст. 3348, N 31. Ст. 4008, N 50. Ст. 6241; 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6235; Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. N 960 "Вопросы Федеральной службы безопасности" (в ред. от 17 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2003. N 33. Ст. 3254; 2004. N 28. Ст. 2883; 2005. N 36. Ст. 3665, N 49. Ст. 5200; 2006. N 25. Ст. 2699, N 31. Ст. 3463; 2007. N 1. Ст. 205, N 49. Ст. 6133, N 53. Ст. 6554; 2008. N 36. Ст. 4087; 2008. N 47. Ст. 5431.

4. Комментируемая ч. 4 закрепляет положение, согласно которому федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Согласно Приказу Минэкономразвития России от 13 марта 2008 г. N 72 планом мероприятий предусмотрены в 2008 г. оптимизация функций и противодействие коррупции в федеральном органе исполнительной власти, а также разработана программа противодействия коррупции <1>.

<1> Приказ Минэкономразвития России от 13 марта 2008 г. N 72 "Об организации работ по проведению конкурсного отбора программ и планов мероприятий по проведению административной реформы и проектов реализации административной реформы федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2008 году" // БНА ФОИВ. 2008. N 26.

Однако, как отмечает С.С. Собянин, Концепция административной реформы, по существу, констатирует наличие серьезных недостатков организации и функционирования существующей системы органов государственного управления в целом <1>. Вместе с тем ни указанная Концепция, ни иные нормативные правовые акты Российской Федерации не определяют напрямую обязанности субъектов Федерации по структурированию органов исполнительной власти тем или иным образом. Однако из ряда элементов административной реформы, прежде всего бюджетирования, ориентированного на результат, в перспективе вытекает определенное членение органов исполнительной власти субъектов Федерации на виды.

<1> См.: Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2006. N 10.

Тем не менее, как представляется, сами органы государственной власти субъектов Федерации, будучи заинтересованными в максимально эффективном развитии соответствующей территории, могут и должны в пределах своей компетенции уже сейчас определять систему и структуру своих органов исполнительной власти наиболее эффективным образом. Не менее актуальными представляются меры по противодействию коррупции и на местном уровне. В этой связи предлагаются различные способы решения этой проблемы. По мнению В.В. Толкачева, в первую очередь надо понятийно определить и законодательно закрепить содержание антикоррупционной политики в Российской Федерации, для чего принять Федеральный закон "Об основах антикоррупционной политики" <1>.

<1> См.: Толкачев В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 2.

М.А. Пшеничнов считает, что выработка механизма принятия согласованных решений

региональными и муниципальными органами власти не исчерпывает всего спектра возникающих проблем, например такой, как бездействие органов власти. Необходимы эффективные механизмы контроля за деятельностью органов местного самоуправления, средства активизации (принуждения, стимулирования, поощрения) исполнения ими своих полномочий, механизмы ответственности должностных лиц <1>.

<1> См.: Пшеничнов М.А. Гармонизация законодательства как форма взаимодействия органов власти и управления субъектов Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 2.

В свою очередь, обращаем внимание на то, что ни базовый Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <1>, ни Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <2> не предусматривают полномочий органов публичной власти по противодействию коррупции. Считаем, что реализация данной нормы требует законодательного уточнения.

<1> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.
<2> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

5. Согласно комментируемой ч. 5 в целях 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 по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также издаваться акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции. При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

Наличие такой нормы в данном Законе вполне обоснованно, так как она направлена на реализацию государственной политики по противодействию коррупции и непосредственно самого комментируемого Закона.

6. Комментируемая ч. 6 предусматривает, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Следует сказать, что постоянный прокурорский надзор особенно востребован в условиях проводимой административной реформы, конституционного укрупнения субъектов РФ и формирования органов власти и структур управления, противодействия коррупции. Исходя из требований Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина", прокурорам предписано уделять особое внимание вопросам исполнения законодательства при реализации приоритетных национальных проектов, законности распоряжения государственным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействию коррупции (п. 8.2) <1>; при выявлении фактов коррупции

со стороны должностных лиц направлять материалы в подразделения органов прокуратуры, уполномоченные на осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

<1> Законность. 2008. N 3.

31 марта 2008 г. был издан Приказ N 53 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности" <1>.

<1> Документ опубликован не был.

В соответствии с Приказом Генпрокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. N 84 "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур" надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных органах и учреждениях возложен на прокуроров субъектов Российской Федерации <1>.

<1> То же.

Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур было дано указание акцентировать усилия на выявлении и пресечении фактов злоупотребления банковскими и государственными служащими служебным положением при выделении средств государственной поддержки на преодоление финансового кризиса, на противодействие коррупции <1>.

<1> Указание Генпрокуратуры РФ от 14 ноября 2008 г. N 229/7р "Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики" // Документ опубликован не был.

7. В соответствии с комментируемой ч. 7 Счетная палата РФ является специализированным контрольным органом. Особенность ее деятельности заключается в том, что контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также юридические лица вне зависимости от видов и форм собственности. Деятельность этого органа можно считать успешной. Так, только за 2006 г. Счетная палата РФ провела 587 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в ходе которых, по предварительным данным, выявлено нарушений на сумму около 77 млрд. руб., в том числе около 2,6 млрд. руб. нецелевого использования бюджетных средств, 0,5 млрд. руб. было блокировано и возвращено в бюджет <1>.

<1> <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=566713>

В 2007 г. Счетной палатой проведено 504 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия, из них 456 контрольных мероприятий. Количество проведенных в 2007 г. контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по сравнению с 2006 г. сократилось на 95 мероприятий, или более чем на 17,3%. В органы прокуратуры, иные правоохранительные органы направлено 130 материалов проверок Счетной палаты. По материалам контрольных мероприятий Счетной палаты, в 2007 г. возбуждено 40 уголовных дел. Выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 132,3 млрд. руб., устранено финансовых нарушений на сумму 58,3 млрд. руб.

В 2007 г. объем нецелевого использования бюджетных средств составил 965,4 млн. руб., блокировано и возмещено средств на сумму 588,5 млн. руб. <1>.

<1> www.ach.gov.ru/ru/revision/reports-by-years/?id=8071КБ.

Подводя итог за 2008 г., Председатель Счетной палаты РФ С. Степашин сообщил, что за минувший год Счетной палатой было проведено 320 контрольных и 181 экспертно-аналитическое мероприятие, в ходе которых, по предварительным данным, выявлено финансовых нарушений на сумму около 95 млрд. руб., в том числе нецелевое использование бюджетных средств - около 2 млрд. руб. <1>. Блокировано и возмещено в бюджет средств на сумму 0,69 млрд. руб. В правоохранительные органы направлено 109 материалов проверок. За 2006 - 2008 гг. на основании проведенных Счетной палатой проверок возбуждено более 100 уголовных дел. Наложено 132 административных взыскания.

<1> <http://www.regnum.ru/news/1118391.html>

При этом С. Степашин акцентировал внимание на активном взаимодействии с правоохранительными органами при проведении контрольных мероприятий. Так, с Генпрокуратурой проведено 3 мероприятия, с МВД России - 21, с ФСБ России - 44. Глава Счетной палаты отметил, что в истекшем году было уделено значительное внимание такой важной проблеме, как борьба с коррупцией. Осуществлялась активная работа по развитию системы собственной антикоррупционной безопасности. Был утвержден План мероприятий по противодействию коррупции. В конце прошлого года в Счетной палате создано и начало действовать внутреннее подразделение по борьбе с коррупцией и ее предупреждением, своего рода служба собственной безопасности. По инициативе Счетной палаты в конце прошлого года была создана временная антикризисная группа ИНТОСАИ. Говоря об основных направлениях и приоритетах работы контрольного органа в 2009 г., Степашин отметил, что в план работы Счетной палаты были внесены серьезные коррективы, продиктованные особенностями финансово-экономической ситуации и задачами, поставленными руководством страны. Счетная палата продолжит аудит эффективности использования государственных средств в рамках антикризисных мероприятий. Будет осуществляться работа в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции. Большое внимание будет уделяться повышению эффективности взаимодействия Счетной палаты с правоохранительными органами. При этом, как и в предыдущие годы, важным направлением работы останется аудит общенациональных программ и проектов с участием государства. В рамках этой работы будет обеспечен комплексный контроль использования средств на подготовку к Олимпиаде в Сочи и саммиту АТЭС во Владивостоке.

Статья 6. Меры по профилактике коррупции

Комментарий к статье 6

1. Комментируемая статья содержит указание на те меры, которые должны предприниматься с целью предотвращения совершения коррупционных действий, уменьшения уровня коррупции в обществе. Указанные меры сформулированы в качестве основных направлений деятельности и напрямую применяться не могут. Соответственно для их реализации необходимо принятие ряда законодательных и подзаконных актов, внесение изменений в существующие. Первым направлением антикоррупционной профилактики названо формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Реализация его связана прежде всего с повышением уровня правовой культуры, что достигается осуществлением правового воспитания. Под правовым воспитанием понимается целенаправленная деятельность государства, а также общественных структур, средств массовой информации, трудовых коллективов по формированию высокого правосознания и правовой культуры граждан. Данное понятие включает также получение и распространение знаний о праве и других правовых явлениях, усвоение правовых ценностей, идеалов <1>.

<1> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебн. М.: Юристъ, 2004.

Антикоррупционная направленность правового воспитания основана на повышении в обществе в целом позитивного отношения к праву, его соблюдению; повышении уровня правовых знаний, в том числе о коррупционных формах поведения и мерах по их предотвращению; формировании представления как у государственных и муниципальных служащих, так и у граждан о мерах юридической ответственности, которые могут применяться в случае совершения коррупционных правонарушений.

Основными формами реализации правового антикоррупционного воспитания могут являться: антикоррупционное образование, т.е. формирование нетерпимости к коррупционному поведению в рамках обучающих программ, школьного, высшего, послевузовского и дополнительного образования;

антикоррупционная пропаганда, прежде всего через средства массовой информации, в том числе с использованием социальной рекламы; проведение органами государственной власти и местного самоуправления различных мероприятий (слушаний, совещаний, семинаров, конференций и др.) антикоррупционной направленности.

Реализация указанных направлений требует разработки соответствующих программ и обеспечения их необходимым финансированием. На федеральном уровне в Национальном плане противодействия коррупции в качестве одного из направлений противодействия названо усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования. Осуществление его требует внесения соответствующих изменений в учебные планы высших учебных заведений.

На уровне субъектов Российской Федерации меры антикоррупционного воспитания предусматриваются некоторыми законами и подзаконными актами. Так, Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. N 34-ЗРТ "О противодействии коррупции в Республике Татарстан" содержит, в частности, ст. 12 "Антикоррупционное образование и пропаганда". Антикоррупционное образование является целенаправленным процессом обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, основанным на дополнительных общеобразовательных и профессиональных образовательных программах, разработанных в рамках национально-регионального компонента государственных образовательных стандартов и реализуемых в образовательных учреждениях среднего общего и высшего профессионального образования для решения задач формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры, а также подготовки и переподготовки специалистов соответствующей квалификации. Организация антикоррупционного образования возлагается на уполномоченный орган исполнительной власти Республики Татарстан в области образования и науки и осуществляется им во взаимодействии с субъектами антикоррупционной политики на базе образовательных учреждений, находящихся в ведении Республики Татарстан, в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Татарстан. Антикоррупционная пропаганда представляет собой целенаправленную деятельность средств массовой информации, координируемую и стимулируемую системой государственных заказов и грантов, содержанием которой является просветительская работа в обществе по вопросам противостояния коррупции в любых ее проявлениях, воспитание в населении чувства гражданской ответственности за судьбу реализуемых антикоррупционных программ, укрепление доверия к власти. Организация антикоррупционной пропаганды возлагается на специальный уполномоченный орган Республики Татарстан в сфере массовых коммуникаций и осуществляется им во взаимодействии с субъектами антикоррупционной политики в соответствии с Законом Российской Федерации "О средствах массовой информации" и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Татарстан, регулирующими отношения по получению и распространению массовой информации. Закон Саратовской области от 2 августа 2007 г. N 147-ЗСО "Об Областной программе противодействия коррупции в Саратовской области на 2007 - 2010 годы" выделяет такие направления, как информационное обеспечение антикоррупционной политики и формирование антикоррупционного общественного сознания.

В рамках первого из них предполагается систематическая публикация информационных материалов об отрицательном влиянии коррупции на социально-экономическое развитие страны и области, об ущемлении коррупционными действиями прав и законных интересов каждого отдельного гражданина, субъектов предпринимательской деятельности. В связи с этим также предполагается:

широкое информирование общества о проводимых в области мероприятиях по реализации антикоррупционной политики и об их результатах; проведение публичных информационных мероприятий с участием общественных объединений и предпринимателей для обсуждения проблем противодействия коррупции, мер по предупреждению коррупционных правонарушений, обобщения и распространения позитивного опыта антикоррупционного поведения среди субъектов предпринимательской деятельности; организация "телефона доверия" для получения сообщений о фактах коррупции и последующего реагирования, функционирующего на базе отдела по противодействию коррупции при правительстве области;

создание интернет-страницы отдела по противодействию коррупции на официальном портале Правительства области для информирования общественности о фактах коррупции и принятых по ним мерах, мероприятиях по противодействию коррупции, ходе реализации программы. В рамках второго направления программы проводится пропаганда негативного отношения в обществе к проявлениям коррупции. Должна быть создана и внедрена системная программа этического образования государственных гражданских служащих области. Ее основная задача - разъяснение государственным гражданским служащим области основных положений международного, федерального гражданского законодательства и законодательства области по противодействию коррупции, корпоративных ценностей органа исполнительной власти области, вопросов юридической ответственности за коррупционные правонарушения, ситуаций конфликта интересов и механизмов его преодоления.

2. Следующей мерой предотвращения коррупции в комментируемой статье названа антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. С точки зрения однородности форм юридически значимой деятельности коррупция в большей мере проявляет себя на стадии правоприменения (на стадии применения нормы права к конкретному жизненному обстоятельству посредством принятия юридического акта властного характера), в меньшей степени коррупция имеет место на уровне нормотворчества. Тем не менее именно наличие нормативного правового акта является важнейшей предпосылкой коррупции, ибо без нормативных правовых актов нет и правоприменения. Поэтому оценка возможности противоправного применения нормативных правовых актов потребовала введения понятия коррупциогенности. Коррупциогенность - это риск, возможность юридически-обязательного толкования нормативных правовых актов в целях незаконного возложения обязанностей, создания препятствий для осуществления прав, необоснованного привлечения к ответственности, а равно противоправного освобождения от исполнения обязанностей и от привлечения к ответственности. Следует понимать, что наличие коррупциогенной нормы вовсе не означает обязательности ее применения уполномоченными субъектами. Однако в процессе экспертизы нормативных правовых актов на предмет коррупциогенности эти нормы должны в обязательном порядке выявляться и по возможности устраняться уже потому, что они дают возможность совершения неправомерных действий. Речь, таким образом, идет о потенциальной коррупциогенности^{<1>}.

<1> См. об этом более подробно: Наумов С.Ю. и др. Методика оценки законодательных актов субъектов Российской Федерации на содержание потенциала коррупциогенности // Вестник Приволжского фонда по реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности. 2007. N 1.

Идея проверки законодательства на коррупциогенность зародилась в 2002 - 2003 гг. в экспертных кругах. Счетная палата РФ, ГУ - ВШЭ, фонд "Индем", Национальный антикоррупционный комитет вводят упомянутый выше термин "коррупциогенность законодательства" <1>. Отличительным признаком коррупциогенного законодательства является наличие норм, допускающих их произвольные трактовку и применение государственными (муниципальными) служащими. В 2004 г. на площадке Центра стратегических разработок в результате серии

дискуссий был выработан единый согласованный документ - Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта <2>. В 2006 г. при поддержке Всемирного банка документ был существенно дополнен и переработан, что позволило применять его при анализе и подзаконных актов, в том числе проектов административных регламентов <3>.

<1> См.: Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004; Головщинский К. Диагностика коррупционности законодательства. М., 2004; Тихомиров Ю. Преодолевать коррупционность законодательства // Право и экономика. 2004. N 5.

<2> См.: Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М., 2004.

<3> См.: Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. N 5.

Антикоррупционная экспертиза была обозначена в качестве одного из направлений административной реформы в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р. В Концепции зафиксировано, что в рамках мероприятий по внедрению экспертизы нормативных правовых актов на коррупционность будут разработаны методики первичной и специализированной (предметной) экспертизы действующих нормативных правовых актов и вносимых проектов.

До недавнего времени вопросы проведения антикоррупционной экспертизы на федеральном уровне не регулировались. В развитие положений комментируемого Закона Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 были утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. В соответствии с Правилами экспертиза проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, проводится в отношении проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов федеральных законов, поступивших для подготовки проектов официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов, а также проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов. В данном случае отсутствует точное указание, следует ли проводить антикоррупционную экспертизу в отношении всех указанных актов обязательно или по возможности. Тем не менее исходя из формулировки "экспертиза... проводится" следует предположить, что она становится обязательной процедурой. В соответствии с Правилами выделяются два вида экспертизы на коррупционность: 1) государственная, проводимая Министерством юстиции Российской Федерации; 2) независимая, проводимая аккредитованными в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации юридическими и физическими лицами. Государственная экспертиза на коррупционность проводится Министерством юстиции Российской Федерации при проведении юридической экспертизы проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, при проведении правовой экспертизы проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов, проектов поправок к ним, а также при осуществлении государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер. Результаты экспертизы на коррупционность, проводимой Министерством юстиции Российской Федерации, оформляются в соответствии с Методикой и отражаются в заключении,

подготавливаемом по итогам юридической и правовой экспертизы проектов документов. Независимая экспертиза на коррупциогенность проводится аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации юридическими лицами и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств. В отношении проектов документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, независимая экспертиза на коррупциогенность не проводится.

Независимыми экспертами не могут являться юридические лица и физические лица, принимавшие участие в подготовке проекта документа, а также организации и учреждения, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти - разработчика проекта документа. Положение об аккредитации независимых экспертов утверждается Министерством юстиции Российской Федерации. В настоящее время такое положение не утверждено. До его утверждения проведение независимой антикоррупционной экспертизы пока невозможно. Основными требованиями и условиями для проведения аккредитации независимых экспертов являются:

а) для юридических лиц - наличие в штате не менее трех сотрудников, удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица;

б) для физических лиц - наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет.

Более детальные требования, по-видимому, должны быть указаны в положении об аккредитации независимых экспертов.

Свидетельство об аккредитации выдается на 5 лет. Плата за аккредитацию, в том числе за выдачу свидетельства об аккредитации, не взимается.

Аккредитация аннулируется Министерством юстиции Российской Федерации в случаях:

а) добровольного отказа независимого эксперта от аккредитации;

б) непроведения независимой экспертизы на коррупциогенность более 2 лет.

Для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность федеральный орган исполнительной власти - разработчик проектов документов размещает их на своем официальном сайте в Интернете в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на согласование в государственные органы и организации в соответствии с п. 57 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260.

Срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый федеральным органом исполнительной власти - разработчиком проектов документов, не может быть меньше срока, установленного для их рассмотрения заинтересованными государственными органами и организациями.

Для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность проектов документов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина или устанавливающих правовой статус организаций, федеральный орган исполнительной власти - разработчик указанных проектов документов размещает их на своем официальном сайте в Интернете в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на рассмотрение в юридическую службу указанного федерального органа.

Срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый федеральным органом исполнительной власти - разработчиком указанных проектов документов, не может быть меньше срока их рассмотрения юридической службой указанного федерального органа.

По результатам независимой экспертизы на коррупциогенность составляется экспертное заключение, оформляемое в соответствии с Методикой, которое направляется федеральному органу исполнительной власти - разработчику проекта документа по почте или курьерским способом либо в виде электронного документа.

Положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, выявленные при проведении независимой экспертизы на коррупциогенность, а также экспертизы на коррупциогенность, проводимой Министерством юстиции Российской Федерации, устраняются на стадии доработки проекта документа структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти - разработчика проекта документа.

В случае несогласия федерального органа исполнительной власти с результатами независимой экспертизы на коррупциогенность, а также с результатами экспертизы на коррупциогенность,

проведенной Министерством юстиции Российской Федерации, свидетельствующими о наличии в проекте документа, разрабатываемого этим федеральным органом исполнительной власти, положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, федеральный орган исполнительной власти вносит указанный проект документа на рассмотрение Президента Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации с приложением пояснительной записки с обоснованием своего несогласия. К проекту документа, вносимому федеральным органом исполнительной власти - разработчиком проекта документа на рассмотрение Президента Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации, прилагаются все поступившие экспертные заключения, составленные по итогам независимой экспертизы на коррупциогенность. Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 утверждена также Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Основной задачей применения данной Методики является обеспечение проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в документах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и предотвращения включения в них указанных положений. Коррупционными факторами признаются положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их. Коррупционными нормами признаются положения проектов документов, содержащие коррупционные факторы. Эффективность проведения экспертизы на коррупциогенность определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью результатов. Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы на коррупциогенность необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа на коррупциогенность и излагать ее результаты единообразно с учетом состава и последовательности коррупционных факторов. По результатам экспертизы на коррупциогенность составляется экспертное заключение, в котором отражаются все выявленные положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта документа (разделы, главы, статьи, части, пункты, подпункты, абзацы) и соответствующих коррупционных факторов. В экспертном заключении могут быть отражены возможные негативные последствия сохранения в проекте документа выявленных коррупционных факторов. Выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность положения, не относящиеся в соответствии с данной Методикой к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, указываются в экспертном заключении. Коррупционными факторами в соответствии с Методикой являются факторы:

- а) связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления;
- б) связанные с наличием правовых пробелов;
- в) системного характера.

Факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, выражаются:

- а) в широте дискреционных полномочий - отсутствии или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения, наличии дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);
- б) в определении компетенции по формуле "вправе" - диспозитивном установлении возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;
- в) в наличии завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установлении неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- г) в злоупотреблении правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций;
- д) в выборочном изменении объема прав - возможности необоснованного установления

исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);
е) в чрезмерной свободе подзаконного нормотворчества - наличии бланкетных и отсылочных норм, приводящем к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;
ж) в принятии нормативного правового акта сверх компетенции - нарушении компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;
з) в заполнении законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установлении общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;
и) в юридико-лингвистической неопределенности - употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера. Факторы, связанные с правовыми пробелами, свидетельствуют об отсутствии правового регулирования некоторых вопросов в проекте документа и выражаются:
а) в существовании собственно пробела в правовом регулировании - отсутствии в проекте документа нормы, регулирующей определенные правоотношения, виды деятельности и т.д.;
б) в отсутствии административных процедур - отсутствии порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;
в) в отказе от конкурсных (аукционных) процедур - закреплении административного порядка предоставления права (блага);
г) в отсутствии запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) - отсутствии превентивных антикоррупционных норм, определяющих статус государственных (муниципальных) служащих в коррупциогенных отраслях;
д) в отсутствии мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) - отсутствии норм о юридической ответственности служащих, а также норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений;
е) в отсутствии указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствии норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих);
ж) в нарушении режима прозрачности информации - отсутствии норм, предусматривающих раскрытие информации о деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), и порядка получения информации по запросам граждан и организаций.

Факторами системного характера являются факторы, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа, - нормативные коллизии, т.е. противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. На наличие такого коррупционного фактора указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц). Таким образом, основные вопросы проведения экспертизы проектов документов нормативного характера, принимаемых на федеральном уровне, решены. Вместе с тем некоторые проблемы по-прежнему остаются. Так, помимо федеральных органов исполнительной власти нормативные акты издаются и некоторыми другими федеральными органами, в том числе не входящими ни в одну из ветвей власти (например, Центральным банком Российской Федерации). Исходя из утвержденных Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов актов таких органов в настоящее время не установлена. Кроме того, указанные Правила закрепляют только процедуру антикоррупционной экспертизы проектов нормативных документов. Представляется необходимым также разработать

федеральную программу, предусматривающую поэтапную антикоррупционную экспертизу уже принятых законодательных и подзаконных актов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 была также дана рекомендация высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять нормативные правовые акты о проведении экспертизы (включая независимую экспертизу) проектов нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Следует отметить, что вопросы проведения антикоррупционной экспертизы еще до принятия указанного Постановления достаточно подробно регулировались во многих субъектах Российской Федерации. Например, в Забайкальском крае принят и действует Закон Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. N 110-33К "Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов". В соответствии с указанным Законом антикоррупционная экспертиза правовых актов края и их проектов имеет целью выявление и устранение несовершенства правовых норм, которые повышают вероятность коррупционных действий. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующего закона Забайкальского края принимается губернатором Забайкальского края или Законодательным Собранием Забайкальского края. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы проекта закона Забайкальского края принимается Законодательным Собранием Забайкальского края после рассмотрения проекта соответствующего закона в первом чтении. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующих правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти Забайкальского края и органов исполнительной власти Забайкальского края принимается высшим исполнительным органом государственной власти Забайкальского края. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы проекта правового акта высшего исполнительного органа государственной власти Забайкальского края и органов исполнительной власти Забайкальского края принимается руководителем органа, ответственного за разработку проекта. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующих правовых актов органов местного самоуправления и их проектов принимается в порядке, устанавливаемом органами местного самоуправления.

Антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов проводится в срок до 30 календарных дней со дня их поступления уполномоченному лицу на экспертизу специалистами, не принимавшими участия в их разработке и проведении правовой экспертизы. Порядок и сроки проведения антикоррупционной экспертизы проекта закона Забайкальского края устанавливаются Законодательным Собранием Забайкальского края. Порядок и сроки проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти Забайкальского края и органов исполнительной власти Забайкальского края устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти Забайкальского края.

Коррупциогенными факторами, на наличие которых должны оцениваться правовые акты края и их проекты при проведении антикоррупционной экспертизы, являются:

- 1) необоснованно широкие пределы усмотрения органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в связи с реализацией своей компетенции по сравнению с положениями и компетенцией, которые установлены федеральными законами;
- 2) наличие явных пробелов в установлении положений, отражающих полномочия органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения;
- 3) нарушение единства прав и обязанностей органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения;
- 4) наличие одинаковых полномочий у субъектов правоприменения органов исполнительной власти, органов местного самоуправления без четкого разграничения их компетенции;
- 5) отсутствие положений об ответственности государственных или муниципальных служащих, руководителей организаций или иных субъектов правоприменения, в случаях когда установление ответственности находится в пределах полномочий соответствующего органа, должностного лица;
- 6) установление явно завышенных требований, предъявляемых к гражданину или юридическому лицу, которые необходимы для предоставления им конкретного права;

- 7) включение в текст правовых положений, допускающих двусмысленное толкование;
- 8) отсутствие конкурсных процедур, если они явно целесообразны;
- 9) наличие очевидных противоречий (коллизий) между правовыми нормами единого нормативного акта или нормами различных актов;
- 10) использование в правовом акте отсылочной нормы при возможности закрепить конкретное поведение.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы правового акта или его проекта составляется мотивированное заключение, обязательное для рассмотрения соответствующими органами.

В заключении отражаются следующие сведения и вопросы:

- 1) наличие в анализируемом правовом акте или его проекте норм, содержащих коррупциогенные факторы; обоснование их коррупциогенности;
- 2) наличие в анализируемом правовом акте или его проекте превентивных антикоррупционных норм и рекомендации по их включению;
- 3) рекомендации по изменению формулировок правовых норм для устранения их коррупциогенности.

Депутат Законодательного Собрания Забайкальского края (депутат представительного органа муниципального образования), выявивший коррупциогенный фактор, письменно информирует об этом председателя Законодательного Собрания Забайкальского края (председателя представительного органа местного самоуправления). Лица, замещающие государственные и муниципальные должности, должности государственной гражданской и муниципальной службы, выявившие коррупциогенный фактор, обязаны немедленно в письменной форме информировать об этом соответствующего представителя нанимателя. Руководитель (заместитель руководителя) государственного или муниципального учреждения либо государственного или муниципального предприятия Забайкальского края, выявивший коррупциогенный фактор, обязан немедленно в письменной форме информировать об этом руководителя органа исполнительной власти, органа местного самоуправления в порядке ведомственной подчиненности. Как видно, слабыми местами этого Закона остаются: неопределенность случаев проведения антикоррупционной экспертизы и рекомендательный характер заключений экспертов (правотворческие органы в соответствии с Законом обязаны лишь рассмотреть экспертное заключение, но не обязаны его учитывать).

Первый из указанных недостатков отчасти преодолен в Законе Саратовской области от 29 декабря 2006 г. N 155-ЗСО "О противодействии коррупции в Саратовской области", ч. 2 ст. 8 которого устанавливает обязательность проведения антикоррупционной экспертизы в отношении проектов правовых актов области, в том числе законов области, по вопросам законодательства о государственной и муниципальной собственности, бюджетного, лицензионного, налогового законодательства. Однако, как видно, в соответствии с данной нормой антикоррупционной экспертизе подлежат далеко не все проекты правовых актов области. К тому же также неясной остается обязательность результатов экспертизы для правотворческого органа. Примеры актов, регулирующих антикоррупционную экспертизу правовых актов, можно встретить и на муниципальном уровне. При этом отдельные из них демонстрируют детальную проработку процедур проведения антикоррупционной экспертизы. В качестве удачных примеров можно привести Постановление руководителя исполнительного комитета Бавлинского муниципального района от 22 сентября 2008 г. N 145 "О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Бавлинского муниципального района и их проектов". В соответствии с этим документом антикоррупционной экспертизе подлежат правовые акты и проекты правовых актов: затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина; связанные с распределением бюджетных средств; связанные с управлением и распоряжением муниципальной собственностью; связанные с размещением муниципального заказа; регламентирующие контрольные, разрешительные и регистрационные полномочия органов местного самоуправления. При этом под контрольными полномочиями понимаются полномочия, осуществляемые в целях проверки законности деятельности (в том числе порядка деятельности) субъектов права (контроль, надзор). Под разрешительными полномочиями понимаются полномочия, осуществляемые в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (размещение рекламы и др.). Под регистрационными

полномочиями понимаются полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов (создание МУ, МУП). Постановлением администрации муниципального образования "ЗАТО "Город Полярный" от 10 октября 2008 г. N 544 "Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов" утверждены не только порядок проведения такой экспертизы, но и таблица типичных коррупционных факторов проектов нормативных правовых актов, а также Методика проведения антикоррупционной экспертизы проектов постановлений, распоряжений и иных нормативных правовых актов администрации муниципального образования "ЗАТО "Город Полярный" Мурманской области.

3. Третье направление профилактики коррупции обозначено как: предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами. В настоящее время это направление реализовано в различных нормативных актах о государственной и муниципальной службе, а также в актах, регламентирующих статус лиц, замещающих государственные должности и выборные муниципальные должности.

Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) <1> (далее - Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации") устанавливает три вида квалификационных требований: к уровню образования, к стажу и к профессиональным знаниям и навыкам.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6235.

Требования к уровню профессионального образования устанавливаются непосредственно Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)", которая была утверждена Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336, проблема образовательного уровня государственных служащих была названа в качестве одной из основных. В частности, было отмечено, что на начало 2002 г. доля государственных служащих, имеющих высшее профессиональное образование, составляла 73%. При этом 40% государственных служащих имели высшее образование по специальностям экономического и управленческого профиля, 22% - юридическое образование, 18% - высшее техническое образование. Таким образом, согласно этим данным на указанный момент не имели профессионального образования 26,7 тыс. человек. Кроме того, следует обратить внимание на профиль высшего профессионального образования, который зачастую не соответствует выполняемой функции государственного служащего. Ранее действовавший Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" предусматривал наличие высшего профессионального образования по специальности "Государственное управление" либо по специализации должностей государственной службы или образования, считающегося равноценным. От претендентов на высшие и главные государственные должности также требовалось наличие дополнительного высшего профессионального образования по профилю (послевузовского управленческого или иного, признанного ему равноценным). Что же касается нового Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", то он закрепляет требование соответствия образования направлению профессиональной служебной деятельности только в отношении гражданских служащих, замещающих должности категории "обеспечивающие специалисты", и только старшей и младшей групп. Для таких гражданских служащих обязательным является наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности. Для всех иных категорий и групп должностей Закон устанавливает требование высшего профессионального образования, не конкретизируя специализацию такого образования. Учитывая отмеченную выше проблему непрофильного образования государственных служащих, отсутствие в Законе упоминания о специализации профессионального образования гражданских служащих по должностям "руководители", "помощники (советники)" и "специалисты" можно расценить только

как недоработку авторов Закона. Не устанавливают требований к специализации высшего образования и законы субъектов Российской Федерации, которые в этой части, что называется, слово в слово воспроизводят нормы Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" <1>.

<1> См., например: Закон Самарской области от 6 апреля 2005 г. N 103-ГД "О государственной гражданской службе Самарской области"; Закон г. Москвы от 26 января 2005 г. N 3 "О государственной гражданской службе города Москвы" и др.

Данный правовой пробел в настоящее время восполняется на уровне ведомственного нормотворчества. Такие требования, например, предусматриваются в отношении гражданских служащих Федерального медико-биологического агентства (ФМБА) Приказом ФМБА России от 28 октября 2005 г. N 349 "О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам гражданских служащих территориальных органов (региональных, межрегиональных управлений) ФМБА России" <1>. Так, для руководителя регионального, межрегионального управления названным Приказом предусматривается обязательное наличие высшего медицинского образования по одной из следующих специальностей:

<1> БНА ФОИВ. 2005. N 48.

медико-профилактическое дело;
гигиена;
санитария;
эпидемиология;
лечебное дело;
педиатрия;
стоматология.

Для главных специалистов, ведущих специалистов и консультантов необходимо наличие высшего профессионального образования по специальности "Государственное управление" либо высшего профессионального образования по специальностям, соответствующим функциям и конкретным задачам, возложенным на отдел.

Большие проблемы на практике возникают с определением, какое именно образование может считаться соответствующим направлению деятельности соответствующего органа. Ранее действовавший Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" предусматривал, что решение о признании образования равноценным принимается федеральным органом по вопросам государственной службы. Действующий Закон такого указания не содержит, и решение данного вопроса всецело зависит от усмотрения руководителя. Квалификационные требования к стажу службы или опыту работы по специальности устанавливаются указом Президента Российской Федерации, а для гражданских служащих субъекта Российской Федерации - законом субъекта Российской Федерации. В настоящее время принят Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих".

Данным нормативным правовым актом установлены следующие квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для замещения:

- а) высших должностей федеральной государственной гражданской службы - не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;
- б) главных должностей федеральной государственной гражданской службы - не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;
- в) ведущих должностей федеральной государственной гражданской службы - не менее двух лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

г) старших должностей федеральной государственной гражданской службы - не менее трех лет стажа работы по специальности;

д) младших должностей федеральной государственной гражданской службы - без предъявления требований к стажу.

Исключение сделано для случаев назначения на старшие должности федеральной государственной гражданской службы выпускников образовательных учреждений высшего профессионального образования очной формы обучения, поступающих на государственную службу в соответствии с договором на обучение. На таких граждан установленные квалификационные требования к стажу не распространяются.

Кроме того, установленные квалификационные требования к стажу могут применяться только при назначении на должность федеральной государственной гражданской службы после вступления в силу названного Указа.

Ранее действовавшим Указом Президента РФ от 30 января 1996 г. N 123 "О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы" <1> (утратил силу) устанавливались несколько иные квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности:

<1> СЗ РФ. 1996. N 6. Ст. 533.

высшие государственные должности - стаж государственной службы на главных государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;

главные государственные должности - стаж государственной службы на ведущих государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

ведущие государственные должности - стаж государственной службы на старших государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

старшие государственные должности - стаж работы по специальности не менее трех лет;

младшие государственные должности - без предъявления требований к стажу.

Как видно, Указ Президента РФ 2005 г. предусматривает наличие более продолжительного стажа государственной службы (работы по специальности) для замещения высших и главных должностей гражданской службы, чем действовавший Указ от 30 января 1996 г. В этой связи и была сделана оговорка о нераспространении указанных квалификационных требований к стажу на тех гражданских служащих, которые были назначены на должность до вступления в силу Указа Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих". В ряде субъектов Российской Федерации также действуют законы, устанавливающие требования к стажу государственных служащих. Такие требования закрепляются в законах о государственной гражданской службе Самарской, Саратовской, Тамбовской областей, г. Москвы и др. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам лица, претендующего на замещение должности гражданской службы, устанавливаются нормативным актом соответствующего государственного органа и включаются в должностной регламент. В отличие от требований к образованию и стажу государственного гражданского служащего, которые закрепляются в законодательных актах или указах Президента Российской Федерации, требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, должны устанавливаться нормативным актом государственного органа, в котором учреждена данная должность, и включаться в должностной регламент гражданского служащего. Это объясняется тем, что работа в различных сферах государственного управления требует специфических знаний и навыков, поэтому установление единых требований по ним для всех должностей гражданской службы, в отличие от требований к образованию и стажу, невозможно.

Такие требования, например, установлены Приказом Министерства обороны Российской Федерации от 22 декабря 2005 г. N 545 "Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими в Министерстве обороны

<1> СПС "КонсультантПлюс".

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", так же как и уже рассмотренный Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", устанавливает три вида квалификационных требований: к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей (ч. 1 ст. 9). Такие квалификационные требования устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) - уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации, могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

В Саратовской области типовые квалификационные требования утверждены Законом Саратовской области от 2 августа 2007 г. N 157-ЗСО "О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области". В частности, Законом установлено, что типовыми квалификационными требованиями, предъявляемыми к уровню профессионального образования, являются:

1) к высшим, главным и ведущим должностям муниципальной службы - наличие высшего профессионального образования;

2) к старшим и младшим должностям муниципальной службы - наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Типовыми квалификационными требованиями, предъявляемыми к стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности для граждан, претендующих на должности муниципальной службы, являются:

1) для высших должностей муниципальной службы - наличие не менее шести лет стажа муниципальной службы (государственной гражданской службы области, государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;

2) для главных должностей муниципальной службы - наличие не менее четырех лет стажа муниципальной службы (государственной гражданской службы области, государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

3) для ведущих должностей муниципальной службы - наличие не менее двух лет стажа муниципальной службы (государственной гражданской службы области, государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

4) для старших должностей муниципальной службы - наличие не менее трех лет стажа работы по специальности;

5) для младших должностей муниципальной службы - без предъявления требований к стажу.

Как представляется, данные квалификационные требования являются завышенными. Практика показывает, что во многих муниципальных образованиях (в первую очередь в сельских поселениях) наблюдается острый дефицит квалифицированных кадров. При этом в сельских поселениях Саратовской области обычно учреждаются должности, относящиеся только к высшим и младшим должностям. Если применительно к младшим должностям особых проблем не возникает, то высшие должности нередко замещают лица, не имеющие высшего образования и имеющие стаж работы 4 - 5 лет. Конечно, общий уровень образования муниципальных служащих необходимо повышать. Однако путем установления достаточно высоких требований для высших, главных и ведущих должностей при отсутствии достаточного количества квалифицированных кадров можно добиться лишь того, что указанные должности в течение продолжительного времени будут оставаться вакантными, что, безусловно, негативным образом отразится на качестве решения вопросов местного значения в данном муниципальном образовании. Еще больше вопросов вызывают установленные тем же Законом Саратовской области квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам муниципальных

служащих. При всей своей внешней правильности значительная часть из них является простой декларацией, практически не применимой в процессе осуществления процедуры возникновения муниципально-служебных отношений. Вполне понятно, например, что гражданин, поступающий на муниципальную службу, должен знать Конституцию Российской Федерации, Устав (Основной Закон) Саратовской области; устав муниципального образования и т.п. Что особенно важно, эти и подобные им знания могут быть проверены в процессе конкурса на муниципальную службу конкурсной комиссией либо, если замещение должности муниципальной службы осуществляется во внеконкурсном порядке, кадровой службой органа местного самоуправления и представителем нанимателя. Вместе с тем каким образом кандидатом на должность муниципальной службы в процессе отбора может быть продемонстрирован навык использования конструктивной критики или своевременного выявления и разрешения проблемных ситуаций, приводящих к конфликту интересов?

Практика показывает, что реально указанные квалификационные требования используются в основном не при поступлении на муниципальную службу, а в процессе аттестации муниципальных служащих. При этом в силу достаточно абстрактного характера и непроверяемости многих из них они часто служат средством для руководства местных администраций избавиться от "неудобного" муниципального служащего путем признания его не соответствующим занимаемой должности. Таким образом, выхолащивается подлинное назначение квалификационных требований, призванных, с одной стороны, обеспечить комплектование органов местного самоуправления квалифицированными кадрами, с другой - гарантировать реализацию равного права на доступ граждан к муниципальной службе. Описанная выше ситуация с квалификационными требованиями к муниципальным служащим привела некоторых авторов к мысли о необходимости "обеспечить в федеральном законодательстве о муниципальной службе единый подход к определению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы в Российской Федерации" <1>. Принципиально эта идея представляется достаточно рациональной, однако к реализации ее следует подходить с определенной осторожностью. Во-первых, с учетом специфики муниципальной службы федеральное муниципально-служебное законодательство должно по сравнению с законодательством о государственной службе более дифференцированно регулировать муниципальные служебные отношения. Поэтому и квалификационные требования для муниципальных служащих должны устанавливаться дифференцированно: более высокие - для городских округов (возможно, кроме ЗАТО), муниципальных районов и городских поселений и более низкие - для ЗАТО и сельских поселений. Во-вторых, по нашему мнению, на федеральном уровне вполне могут быть установлены квалификационные требования к образованию и стажу, в то время как требования к профессиональным знаниям и навыкам являются слишком специфичными и должны устанавливаться даже не субъектами Российской Федерации (в типовой форме), а муниципальными образованиями непосредственно.

<1> Андриченко Л.В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. N 7. С. 17.

Законодательство о военной и правоохранительной службе также обычно устанавливает требования по образованию, стажу и профессиональным знаниям и навыкам к гражданам, претендующим на замещение соответствующих должностей. Исключением здесь является военная служба по призыву: каких-либо условий по образовательному цензу или уровню профессиональной подготовки для лиц, привлекаемых на военную службу по призыву, действующее законодательство не содержит. Это объясняется тем, что, "поскольку согласно ч. 4 ст. 43 Конституции Российской Федерации основное общее образование является обязательным, т.е. считается, что практически все молодые люди призывного возраста должны иметь общее среднее (полное) или среднее профессиональное образование, это позволит им в установленные сроки овладеть военной специальностью" <1>.

<1> Белов В.К., Воронов А.Ф., Голенко Е.Н. и др. Военное право: Учебн. М., 2004.

Особенностью указанных видов государственной службы является также установление дополнительных к указанным выше требований к состоянию здоровья граждан, претендующих на

замещение должностей государственной службы (п. 1 ст. 33 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе"; ч. 1 ст. 6 Федерального закона "О службе в таможенных органах Российской Федерации"; ч. 1 ст. 40.1 Федерального закона "О прокуратуре РФ"; ст. 8 Положения о службе в органах внутренних дел; п. 12 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (утв. Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. N 613)). Данное требование не следует путать с обстоятельством, указанным в п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации": наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу. Наличие такого заболевания является "отрицательным" условием - возникновение служебных отношений становится невозможным. Требование же к состоянию здоровья носит "позитивный" характер в том смысле, что гражданин, претендующий на замещение должности государственной военной или правоохранительной службы, должен не только просто не иметь каких-либо заболеваний, но и продемонстрировать состояние здоровья в целом не ниже определенного уровня. Подводя некоторый итог сказанному выше, следует отметить, что, безусловно, наиболее серьезной проблемой на сегодняшний день является нормативное закрепление квалификационных требований к должностям государственной и муниципальной службы. В частности, требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, совсем недавно начали разрабатываться на различных уровнях. Более того, указанные требования не отличаются определенностью и зачастую не имеют конкретного содержания. Между тем они выполняют роль оценочного критерия, например, при проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Хотелось бы напомнить, что согласно ст. 22 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать решение конкурсной комиссии. Исходя из конституционного принципа недискриминации, а также права равного доступа к государственной службе отказ в приеме на гражданскую службу может быть обусловлен исключительно деловыми качествами лица, претендующего на замещение соответствующей должности. Это вполне согласуется и с общепризнанными нормами и принципами международного права <1>.

<1> См., например: Конвенция МОТ N 111 1958 г. о дискриминации в области труда и занятий.

Проверка сведений, представляемых гражданами, поступающими на государственную или муниципальную службу, обычно осуществляется кадровыми службами соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления. Так, в частности, в соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 44 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" на подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров возложены организация проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну. В необходимых случаях достоверность сведений, представляемых гражданами при поступлении на государственную или муниципальную службу либо на государственную должность, может проверяться органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Так, в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, в пределах своих полномочий вправе также собирать данные, необходимые для принятия решений о достоверности представленных государственным или муниципальным служащим либо гражданином, претендующим на должность судьи, предусмотренных федеральными законами сведений при наличии запроса, направленного в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

4. Комментируемый Закон предусматривает установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах

имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Само по себе существование приведенной нормы не позволяет увольнять с государственной или муниципальной службы или привлекать к юридической ответственности лиц, виновных в совершении указанных деяний. Для ее реализации необходимо следующее: принять нормативный акт (акты), утверждающий(-ие) указанный перечень должностей государственной и муниципальной службы; внести соответствующие изменения в законодательные акты о государственной и муниципальной службе, дополнив их соответствующим основанием прекращения служебных отношений. При этом можно предсказать возникновение следующих трудностей. Во-первых, нормативным актом (актами) Российской Федерации можно утвердить лишь перечень должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с установлением обязанности представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только самого служащего, но и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Соответствующие перечни должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и должностей муниципальной службы могут быть установлены нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Связано это с тем, что реестры должностей государственной гражданской и муниципальной службы принимаются в каждом субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании и могут не совпадать между собой (т.е. должность, существующая в одном субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании, может отсутствовать в другом). Правда, Федеральными законами от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (в ред. от 1 декабря 2007 г.) <1> и от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусмотрено ведение сводного реестра должностей государственной службы Российской Федерации, однако в настоящее время такой реестр отсутствует.

<1> СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6070.

Во-вторых, Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В таком случае он подлежит увольнению по п. 13 ч. 1 ст. 33 Закона. Комментируемая же норма предусматривает за совершение указанных действий санкции в виде увольнения с муниципальной службы либо применения иных мер юридической ответственности. Таким образом, по ее смыслу служащий, замещающий должность, включенную в указанный перечень, может быть в случае непредставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не уволен с государственной (муниципальной) службы, а привлечен к другому виду ответственности. В-третьих, в существующей формулировке комментируемая норма предполагает привлечение к ответственности государственного и муниципального служащего (в том числе и в форме увольнения) в случае непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Другими словами, ответственность за непредставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей устанавливать не предполагается. Соответственно по смыслу рассматриваемой нормы государственный и муниципальный служащий может просто не представлять указанные сведения, не боясь быть привлеченным к ответственности. Правда, этот вывод может быть отвергнут исходя из систематического толкования комментируемого Закона, в частности ч. 1 и 8 ст. 8. Однако тем не менее такое разночтение различных его положений может породить проблемы как в правотворческой, так и в правоприменительной практике. Помимо всего указанного при внесении изменений в законодательные акты о государственной и

муниципальной службе с целью установления ответственности за совершение указанных действий следует помнить, что под представлением заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей следует понимать представление таких сведений, ложность которых была известна самому служащему на момент представления. Если же ложность таких сведений была известна, например, супругу государственного (муниципального) служащего, оснований для привлечения к ответственности последнего не имеется, так как в таком случае отсутствует его вина.

5. Как рекомендацию следует рассматривать и внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении. Действующее законодательство о государственной и муниципальной службе содержит отдельные положения, связанные с реализацией рассматриваемой рекомендации. Так, Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим" устанавливает определенные сроки прохождения гражданской службы в классном чине для присвоения следующего. Первый классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось - то не ранее чем через три месяца после назначения федерального гражданского служащего на должность гражданской службы. Очередной классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

Для прохождения гражданской службы устанавливаются следующие сроки:

- а) в классных чинах секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го и 2-го класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го и 2-го класса - не менее одного года;
- б) в классных чинах советника государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го и 2-го класса, государственного советника Российской Федерации 3-го и 2-го класса - не менее двух лет.

Для прохождения гражданской службы в классных чинах действительного государственного советника Российской Федерации 3-го и 2-го класса, как правило, устанавливается срок не менее одного года. Для прохождения гражданской службы в классных чинах секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 1-го класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 1-го класса, советника государственной гражданской службы Российской Федерации 1-го класса и государственного советника Российской Федерации 1-го класса сроки не устанавливаются.

Срок гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня присвоения классного чина.

Очередной классный чин не присваивается федеральным гражданским служащим, имеющим дисциплинарные взыскания, а также федеральным гражданским служащим, в отношении которых проводится служебная проверка или возбуждено уголовное дело. Данный пункт Указа направлен на реализацию такого требования к присвоению очередного классного чина, как безупречность гражданского служащего.

Часть 1 ст. 55 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в качестве основания поощрений и награждений гражданского служащего предусматривает безупречность и эффективность гражданской службы. Реализация комментируемой меры профилактики коррупции будет, на наш взгляд, еще более затруднительна, чем предыдущей. Во-первых, это связано с оценочным характером категорий "длительность", "безупречность" и "эффективность". Проще всего с безупречностью. Под ней, видимо, следует понимать отсутствие

фактов привлечения служащего к дисциплинарной ответственности (а также, возможно, к другим видам ответственности, за правонарушения, связанные со служебной деятельностью). Гораздо сложнее оценить эффективность деятельности государственного или муниципального служащего. Правда, п. 8 ч. 2 ст. 47 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает включение в должностной регламент показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Однако для других видов службы это не предусмотрено. Что касается длительности, то, хотя сама по себе эта категория понятна, неясно (за исключением вопросов о присвоении классовых чинов, рангов и званий), какой срок государственной или муниципальной службы можно считать длительным. Во-вторых, в отличие от меры, предусмотренной предыдущим пунктом комментируемой статьи, в настоящей речи идет о внедрении указанных процедур не в законодательство, а в практику. Однако в таком случае встает вопрос об обязательности исполнения рассматриваемых требований. Отсюда, например, может возникнуть следующая проблема: служащий, проработавший длительное время на определенной должности, имея высокие показатели эффективности и никогда не привлекавшийся к ответственности, обращается к вышестоящему руководителю с требованием назначить его на вакантную вышестоящую должность (или, например, применить к нему меру поощрения). Обязан ли руководитель выполнить данное требование? И может ли служащий в случае отказа обжаловать его в комиссию по служебным спорам или в суд, руководствуясь комментируемой статьей?

В-третьих, неясен механизм реализации комментируемой нормы в части, касающейся назначения на вышестоящие должности. Так, вакантные должности государственной гражданской службы замещаются по общему правилу по результатам конкурса. Однако служащий, длительно, безусловно и эффективно исполняющий свои должностные обязанности, может по итогам конкурса показать худшие знания и набрать меньше баллов, чем другой претендент. Кто из них должен быть назначен в таком случае на вакантную должность? По смыслу Закона о гражданской службе - победитель конкурса. Таким образом, комментируемая норма может применяться лишь в тех случаях, когда конкурс не проводится, либо в случаях, когда претенденты примерно соответствуют друг другу по уровню образования, стажу, навыкам и умениям, и длительность, безусловность и эффективность исполнения должностных обязанностей на государственной гражданской службе могут выступать лишь в качестве "дополнительных" показателей.

6. Последним направлением профилактики коррупции названо развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Общественный и государственный (в том числе парламентский) контроль являются двумя разновидностями социального контроля <1>. При этом они обладают целым рядом сходных и отличительных черт (единством целей и коренных задач, совпадением принципов) и вместе с тем различаются по способу возникновения, порядку создания, по правовому положению, характеру полномочий <2>.

<1> См.: Беляев В.П. Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 6.

<2> См.: Дрейслер И.С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития Советского государства. Харьков, 1968. С. 35 - 37.

Общественный контроль в Российской Федерации пока еще находится в стадии становления. В сфере профилактики коррупции общественный контроль может выражаться: в формировании механизмов мониторинга антикоррупционной деятельности; в запросах общественными объединениями информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц; в привлечении общественных объединений к анализу коррупционных ситуаций; в предоставлении широкого доступа СМИ к информации о решениях, принимаемых государственными и муниципальными структурами, и т.д. Наиболее значимым и стабильно действующим органом общественного контроля на федеральном уровне является Общественная палата Российской Федерации. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ "Об Общественной

палате Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) <1> обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты их прав и свобод и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6238.

Общественная палата призвана 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 Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации, в том числе путем осуществления общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации. Более подробно о деятельности Общественной палаты в рассматриваемой сфере см. комментарий к ст. 7. Что касается парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, то механизм его реализации в настоящее время остается неясным. Можно отметить, что на этапе разработки комментируемого Закона в него предлагалось внести поправку, устанавливающую, что Государственная Дума по общественно значимым и крупным коррупционным правонарушениям создает комиссию по парламентскому расследованию, положение и состав комиссии утверждаются постановлением Государственной Думы. Однако данная поправка была отклонена. Как отметил в связи с этим депутат В.Н. Плигин, "частично полномочия, развивающие вашу идею, установлены в Законе "О парламентском расследовании...", поэтому вводить в данный Закон это положение нецелесообразно. Это решено в другом законодательстве, а также в указании общих направлений борьбы с коррупцией" <1>.

<1> Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 декабря 2008 г.

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" парламентскому расследованию подлежат:

- 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Как видно из данного перечня, далеко не все коррупционные правонарушения могут стать предметом парламентского расследования. Помимо этого в соответствии с тем же Законом парламентскому расследованию не подлежит деятельность:

- 1) Президента Российской Федерации;
- 2) суда по осуществлению правосудия;
- 3) органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

В случае принятия федеральным судом общей юрисдикции, арбитражным судом или мировым

судьей к производству дела, касающегося фактов и обстоятельств, расследуемых в соответствии с Федеральным законом "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации", парламентское расследование не проводится в отношении фактов и обстоятельств, определенных:

- 1) содержанием обвинительного заключения или обвинительного акта и ограниченными объемом собственно состава преступления, сформулированного в них;
 - 2) содержанием заявления о совершении преступления по уголовному делу частного обвинения, в том числе о событии преступления, месте, времени, а также об обстоятельствах его совершения;
 - 3) предметом иска или заявления, если в исковом заявлении или заявлении указаны факты и обстоятельства, возможные для определения и процессуального выделения и дающие основания для судебного спора;
 - 4) содержанием протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении и ограниченными объемом собственно состава административного правонарушения, в связи с совершением которого данный протокол составлен (данное постановление вынесено).
- Таким образом, парламентский контроль за фактами нарушения законодательства о противодействии коррупции в форме парламентского расследования может осуществляться в очень ограниченном количестве случаев.

Статья 7. Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции

Комментарий к статье 7

В рамках проводимой в Российской Федерации административной реформы были сформулированы следующие базовые цели: оптимизация и модернизация административно-управленческих процессов за счет внедрения стандартов государственных и муниципальных услуг, а также административных регламентов, включая электронные административные регламенты; внедрение механизмов досудебного обжалования и административной юстиции; обеспечение внедрения механизмов прозрачности и эффективного взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества <1>.

<1> Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р (в ред. от 28 марта 2008 г.) "О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах" // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720; 2008. N 14. Ст. 1413.

Повышение эффективности деятельности в сфере противодействия коррупции обусловлено вышеназванными целями административной реформы и осуществляется по следующим направлениям:

1. Проблема противодействия коррупции является одной из самых острых проблем в рамках обеспечения безопасности Российского государства, общества и личности. Объективно коррупция выступает реальной угрозой национальной безопасности страны, так как угрожает стабильности и безопасности, нанося ощутимый урон его социально-экономическому и политическому развитию. Представляется невозможным противостоять коррупции путем осуществления отдельных разрозненных, фрагментарных мероприятий на различных направлениях. Снизить ее уровень можно, лишь реализовав целостную систему последовательных мер обеспечения безопасности на территории Российской Федерации. По мнению Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки, "коррупцию следует рассматривать не только как прямой подкуп должностного лица, а как явление, заключающееся в разложении власти, когда служащие и иные лица, уполномоченные выполнять публичные функции, используют свое служебное положение в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах" <1>.

<1> Чайка Ю.Я. Выступление на Всероссийском координационном совещании руководителей

правоохранительных органов 25 ноября 2006 г. М., 2006.

Выработка целостной государственной стратегии противодействия коррупции и осуществление последовательной и скоординированной политики в этой сфере являются одними из насущных задач правовых преобразований на современном этапе. От их решения зависит реализация национальных интересов России практически во всех сферах общественных отношений. При этом проблемы формирования и совершенствования целостной системы антикоррупционного законодательства носят комплексный характер. Они связаны с проблемами компетенции и взаимодействия органов, осуществляющих властные полномочия в сфере противодействия коррупции <1>.

<1> См.: Нургалиев Р.Г. Выступление на заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 15 ноября 2006 г. по теме "О реализации положений Послания Президента Российской Федерации на 2006 год по вопросам борьбы с коррупцией" // Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень. 2006. N 194(908).

Антикоррупционная политика должна стать постоянной и неотъемлемой частью государственной политики в целом, на основе продуманной государственной системы противодействия коррупции, которая предусматривает не только принципиальные подходы к проблеме, но и систему взаимосвязанных мер во всех областях жизнедеятельности государства и общества, для эффективной защиты личности, общества и государства от коррупционных посягательств. С целью выработки предложений по государственной политике в области противодействия коррупции при Президенте РФ образован Совет, который к тому же призван осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; а также контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции <1>.

<1> Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. N 1300 (в ред. от 10 января 2000 г.) "Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 2. Ст. 170.

Национальный план противодействия коррупции, в свою очередь, определяет, что коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Особую роль играет определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, включающих:

- 1) совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;
- 2) разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;
- 3) сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий;
- 4) введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;
- 5) обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;
- 6) развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью и включают:

- 1) специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающими в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;
- 2) развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;
- 3) совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;
- 4) возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности.

В рамках проведения единой государственной политики в области противодействия коррупции необходимо обратить внимание на положения проводимой в Российской Федерации административной реформы <1>.

<1> Распоряжение Правительства РФ "О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах".

Так, целями реализации административной реформы по одному из направлений являются оптимизация функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, и внедрение особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти. Необходимым условием оптимизации функций органов исполнительной власти является ликвидация коррупции в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которая стала важнейшей проблемой, препятствующей повышению эффективности государственного управления. Международные рейтинги показывают, что уровень коррупции в России недопустимо высок, коррупционность государственных структур и должностных лиц препятствует развитию государственного управления, влечет огромные дополнительные затраты со стороны бизнеса и населения. Разработка и внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти являются необходимыми элементами реализации административной реформы в России. В то же время в ряде органов исполнительной власти возникают дополнительные условия для коррупции. В группу органов исполнительной власти с повышенным коррупционным риском входят те, для которых характерно: наличие полномочий, связанных с распределением значительных финансовых средств; высокая степень свободы действия, вызванная спецификой их работы; высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями. В связи с этим необходимо: создать специальные антикоррупционные механизмы в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции; внедрить экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность; создать методические основы оценки коррупциогенности государственных функций; разработать пакет антикоррупционных нормативных правовых актов; разработать ведомственные и региональные антикоррупционные программы. Кроме того, при Президенте Российской Федерации образован Совет по противодействию коррупции, председателем которого является Президент Российской Федерации. А основными задачами, в частности, названы: подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции <1>.

<1> Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. N 815 "О мерах по противодействию коррупции" // СЗ РФ. 2008. N 21. Ст. 2429.

2. Проводимая на территории Российской Федерации административная реформа делает акцент и на повышении эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, определяя, что одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.

В качестве элементов взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества можно назвать: развитие механизмов публичного обсуждения общественно значимых решений; консультации с представителями гражданского общества до принятия решений; раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти; включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти; создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества; определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости <1>.

<1> Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р (в ред. от 28 марта 2008 г.) "О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах".

Так, Управление внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации входит в структуру органов внутренних дел Российской Федерации, призванных защищать интересы личности, общества и государства, собственность от преступных и иных противоправных посягательств. И именно данное Управление осуществляет возложенные на него задачи во взаимодействии с заинтересованными подразделениями органов внутренних дел, другими государственными правоохранительными органами, соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иными организациями и общественными формированиями <1>.

<1> Приказ МВД России от 23 декабря 2005 г. N 1042 "Об утверждении Типового положения об Управлении внутренних дел на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации", зарег. в Минюсте России 14 февраля 2006 г. N 7491 // БНА ФОИВ. 2006. N 9.

Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания <1>.

<1> Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2008 г.) "Об

Общественной палате Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. N 15. Ст. 1277; 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6238.

Немалую роль при осуществлении взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции играют правовая пропаганда и формы профилактической деятельности. В целях модернизации системы взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества необходимо постоянное научное обеспечение, включающее исследования, технологические разработки, подготовку методик и учебных программ, мониторинг деятельности, сотрудничество (систематический, регулярный характер осуществления совместных действий для достижения общих целей) и др. Основы взаимодействия устанавливаются такими нормативными правовыми актами, как административные регламенты <1>.

<1> Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" // СЗ РФ. 2005. N 47. Ст. 4933.

Разработка и утверждение административных регламентов основываются на Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти <1>, который отражает процессы воздействия объектов правоотношений друг на друга и их взаимную обусловленность, устанавливая общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе порядок деятельности и взаимодействия подразделений федерального органа исполнительной власти, при осуществлении возложенных на них функций; правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами; правила организации взаимодействия с территориальными органами и подведомственными организациями (при наличии территориальных органов и подведомственных организаций).

<1> Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305.

3. В качестве форм противодействия коррупции выступает профилактика, включающая комплекс законодательных мер, связанных с образованием, воспитанием государственных служащих и менеджеров, формированием антикоррупционной профессиональной этики, функционированием сдерживающих и контролирующих государственных структур, кадровой политикой и ротацией руководящих кадров <1>.

<1> См.: Кобец П.Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике // Международное публичное и частное право. 2008. N 5.

В свою очередь, в целях формирования антикоррупционного общественного сознания реализуются мероприятия, направленные на пропаганду негативного отношения в обществе к проявлениям коррупции, в том числе с использованием социальной рекламы, внедрение системной программы этического образования государственных гражданских служащих области, регламентации основных моральных принципов поведения государственных гражданских служащих при осуществлении ими своих служебных обязанностей в рамках Кодекса этического поведения <1>.

<1> См.: Савченко Е.Ю. Внедрение антикоррупционных механизмов в деятельность исполнительных органов государственных власти субъектов Российской Федерации (на примере

Анализ юридической литературы позволяет выделить следующие формы правовой пропаганды:

- 1) лекции и беседы на правовые темы в учебных заведениях, на предприятиях, среди населения по месту жительства;
- 2) выступления по радио и телевидению;
- 3) публикации в печати;
- 4) индивидуальные беседы и консультации;
- 5) проведение бесед с потерпевшими, чье виктимное поведение спровоцировало совершение преступления, и др. <1>.

<1> См.: Величко А.Н., Шатилович С.Н. Профилактическая деятельность российского суда посредством участия в правовой пропаганде среди населения // Российский судья. 2008. N 8.

Важно подчеркнуть необходимость проведения научно-практических конференций, семинаров по вопросам борьбы с преступностью и обмена статистикой.

4. В условиях формирования гражданского общества возрастает роль осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов на основании Конституции Российской Федерации, в частности ст. 30, гарантирующей свободу деятельности общественных объединений, а также ст. 32, согласно которой граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства.

Данные конституционные положения получили дальнейшее развитие в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" <1>, где определен порядок реализации гражданами права на объединение, создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации общественных объединений, и в Федеральном законе от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (в ред. от 23 июля 2008 г., с изм. от 24 июля 2008 г.) <2>, так как большинство из общественных объединений, осуществляющих контроль за деятельностью гражданских служащих, относятся к категории неправительственных правозащитных организаций.

<1> СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930; 2006. N 6. Ст. 636.

<2> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145; 2008. N 30 (ч. 2). Ст. 3616.

В качестве одного из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы указываются открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих <1>.

<1> Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063; 2007. N 49. Ст. 6070.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" закрепляет целесообразность обеспечения правового регулирования такого направления деятельности общественных палат, как общественный контроль, в положениях соответствующих соглашений между общественными палатами и правоохранительными органами о взаимодействии. Кроме этого в указанных соглашениях можно определить критерием оценки деятельности правоохранительных органов результаты социальных опросов населения. Однако рассматриваемое законодательство не содержит правовых форм осуществления общественного контроля, что может привести как к злоупотреблениям со стороны общественников, так и к необоснованным отказам в проведении мероприятий общественного контроля со стороны сотрудников правоохранительных органов <1>. Кроме того, не установлены процедуры проведения слушаний (п. 1 ч. 3 ст. 16), выдачи заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации (п. 2 ч. 3 ст. 16), приглашения руководителей органов публичной власти на пленарные заседания Общественной палаты РФ (п. 4 ч. 3 ст. 16).

<1> См.: Слюсарь Н. Проблемы правового обеспечения участия общественности в оказании содействия государственному управлению в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью // Российский следователь. 2007. N 4.

Законодательство Российской Федерации наделяет Общественную палату правом контроля за деятельностью органов исполнительной власти всех уровней, а также органов местного самоуправления, и в данном случае речь идет о контроле за уже изданными и вступившими в силу актами, а также случаями бездействия, когда уполномоченный орган был обязан издать необходимый нормативный правовой акт, но не сделал этого. В целях реализации этой функции Общественная палата (ст. 16 ФЗ N 32-ФЗ) вправе: 1) проводить слушания по общественно важным проблемам; 2) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам; 3) проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления; 4) приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты; 5) направлять членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации; 6) направлять запросы Общественной палаты. Механизм осуществления отдельных из приведенных полномочий изложен в других статьях рассматриваемого Закона. Например, согласно его ст. 18 Общественная палата вправе по решению совета Общественной палаты проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления либо в связи с обращением Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации проводить экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления. Кроме того, по решению совета Общественной палаты может проводиться экспертиза проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих вопросы: 1) государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения; 2) обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Как мы видим из содержания анализируемой статьи, Общественная палата не может проводить общественную экспертизу проектов указов Президента Российской Федерации, что, несомненно, диссонирует с общей концепцией Закона. Заключение Общественной палаты РФ по результатам экспертизы носят рекомендательный характер и направляются в соответствующие государственные органы. При этом заключения по результатам экспертизы подлежат обязательному рассмотрению: проектов федеральных законов - на пленарных заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти - на заседаниях Правительства РФ, коллегий соответствующих федеральных органов исполнительной власти (ст. 19).

И именно рекомендательный характер экспертного заключения является негативным аспектом правовой реализации соответствующих правоотношений. Создание Общественной палаты на федеральном уровне объективно активизирует создание аналогичных органов в субъектах Российской Федерации. Основные направления деятельности подобных структур должны быть сориентированы на достижение целей, обозначенных в федеральном законодательстве, в том числе и на развитие общественного контроля. Порядок образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, установлен Указом Президента РФ от 4 августа 2006 г. N 842 <1> и ведомственными правовыми актами управления <2>.

<1> Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. N 842 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам" // СЗ РФ. 2006. N 32. Ст. 3539.

<2> См., например: Приказ ФСФР России от 20 декабря 2007 г. N 07-256/пз (в ред. от 6 августа 2008 г.) "О составе общественного совета участников финансового рынка при Федеральной службе по финансовым рынкам" // Вестник ФСФР России. 2008. N 1; Приказ Рособрнадзора от 9 марта 2006 г. N 581 "Об утверждении Регламента внутренней организации Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки" (в ред. от 10 декабря 2007 г.), зарег. в Минюсте России 18 мая 2006 г. N 7853 // БНА ФОИВ. 2006. N 23; 2008. N 9.

Стратегические цели: учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защита прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также осуществление общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти - в большинстве ведомственных актов отражения не нашли. Исключение здесь - положения об общественных советах, принятые в Министерстве обороны РФ и Федеральном дорожном агентстве, в которых указанные цели прописаны <1>.

<1> См.: Зубарев С.М. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // СПС "КонсультантПлюс", 2007.

В целом можно сделать вывод, что общественные правозащитные организации при осуществлении контроля: рассматривают жалобы граждан на неправомерные действия государственных органов, их должностных лиц и гражданских служащих, направляют от своего имени или совместно с гражданами жалобы государственным органам и должностным лицам для решения по существу; направляют жалобы в интересах лица (лиц) на решения государственных органов и гражданских служащих в суд, а также в международные организации; направляют другие обращения в государственные органы, должностным лицам и международным организациям; осуществляют независимую общественную экспертизу законопроектов, законов, других нормативных правовых актов; осуществляют общественный мониторинг соблюдения прав и свобод человека; представляют государственным и международным органам независимые доклады о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод граждан; представляют международным организациям независимые комментарии к официальным государственным докладам (отчетам) о состоянии соблюдения прав и свобод человека; используют средства массовой информации для информирования населения о фактах нарушения государственными органами и гражданскими служащими прав и свобод граждан. Таким образом, существующие в действующем законодательстве Российской Федерации определенные гарантии повышения эффективности общественного контроля граждан за деятельностью государственных органов требуют более полной регламентации.

5. Административно-управленческие процессы в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации недостаточно эффективны, качество этих процессов может быть существенно улучшено путем введения антикоррупционных

стандартов, опирающихся на разработку и внедрение административных регламентов. Это требует анализа, во-первых, возникающих проблем (как методологических, так и практических), а во-вторых, достаточности текущего правового регулирования и возможных моделей регулирования. Так, еще до конца 2006 г. было запланировано рассмотрение концепций проектов Федеральных законов "Об административных регламентах", "О стандартах государственных услуг" <1>, но до настоящего времени соответствующие документы отсутствуют.

<1> См.: Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. N 10.

При этом регламентация является способом организации правового регулирования существующих общественных отношений посредством наделения их участников субъективными юридическими правами и обязанностями при установлении однозначных и обязательных норм в рамках определенной деятельности, направленных на достижение эффективного конечного результата. Особую роль играют процедуры административно-правового регулирования, которые представляют собой реально существующие, объединенные в группы процедурные правовые нормы, подлежащие структуризации и систематизации. По мнению А.В. Нестерова, в простейшем виде регламентация - это совокупность норм, правил, стандартов и процедур, ограничивающих и определяющих формы деятельности, в обществах с развитым разделением труда <1>. Существуют четыре свойства (проблемы), которые определяют регламентацию: непротиворечивость (скоординированность) регламентации, возможность свободы в рамках регламентации, осуществимость совместимости соорганизации и регламентации, справедливость регламентации <2>.

<1> Нестеров А.В. О теории и практике регламентации // Государство и право. 2008. N 1. С. 91.
<2> Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1998. С. 111.

Объективно уже сложились однородные административно-процедурные правоотношения с ярко выраженной спецификой, где в качестве самостоятельного вида, например, реализуются контрольно-надзорные административные процедуры. Следует обратить особое внимание на вводимый в действие с 1 июля 2009 г. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" <1>, который закрепляет административные процедуры защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также процедуры организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Так, государственный контроль (надзор) есть деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

В свою очередь, муниципальный контроль характеризуется как деятельность органов местного

самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами, в случае если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта Российской Федерации. В данном Законе определены основные принципы, обеспечивающие предупреждение коррупции в названной области:

- 1) преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;
- 2) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 3) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 4) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;
- 5) недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- 6) недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных настоящим Федеральным законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности;
- 7) ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- 8) недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю;
- 9) финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю;
- 10) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Независимо от вида и особенностей существующих административных процедур специфика административных регламентов согласно Порядку разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденному Постановлением Правительства РФ <1>, состоит в закреплении единого стандарта реализации их деятельности.

<1> Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. N 679 "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" (в ред. от 4 мая 2008 г.)

6. В последнее время относительно гражданской государственной службы наметилась и реализуется тенденция централизации и унификации служебной деятельности на всей территории Российской Федерации. Вызывает удивление указание на процессы унификации, установленные только для государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, при полном игнорировании муниципальной службы и ее соотношения с государственной гражданской службой, при том что предмет комментируемого нормативного правового акта охватывает соответствующие правоотношения.

Значимую роль в унификации прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, играет Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Основываясь на его положениях, можно выделить запреты: 1) действующие во время прохождения гражданской службы (п. п. 1, 2 ст. 17); 2) сохраняющиеся и после увольнения со службы (п. 3 ст. 17).

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случаев, установленных указами Президента Российской Федерации;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с Федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

- 10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;
- 11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;
- 12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;
- 13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;
- 14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;
- 15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;
- 16) входить 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;
- 17) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации <1>.

<1> Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Ответственность за несоблюдение указанных запретов устанавливается действующим законодательством Российской Федерации. И если сущность запретов понятна, то относительно определения понятия "правовое ограничение" ведутся научные споры, однако в целом можно согласиться с мнением А.В. Малько о том, что правовые ограничения представляют собой "правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц" <1>.

<1> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. С. 91.

Например, ст. 16 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" установлены следующие правовые ограничения, когда гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случаях:

- 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

10) несоблюдения ограничений, нарушения запретов и неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции".

Отдельные из приведенных выше ограничений хотелось бы рассмотреть несколько подробнее. В соответствии со ст. 29 ГК РФ гражданин может быть признан недееспособным, если вследствие психического расстройства он не может понимать значения своих действий или руководить ими. Ограниченно дееспособными признаются лица, которые вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение (ст. 30 ГК РФ).

Разграничение между дееспособностью и недееспособностью проводится по юридическому критерию, состоящему из двух признаков: интеллектуального (невозможность отдавать отчет в своих действиях) и волевого (невозможность руководить своими действиями). Это понятие включает причинную связь между такими фактами, как наличие у гражданина душевной болезни или слабоумия и его неспособность понимать значение своих действий или руководить ими. В случае осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости по истечении срока, определенного судом, гражданин может быть принят на службу на общих основаниях, а погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, с ней связанные.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" гражданскому служащему, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы, предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность. В случае отказа гражданского служащего от перевода либо отсутствия такой должности в том же государственном органе служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы (п. п. 2, 3 ст. 28).

При установлении ограничения в виде близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, целью установления данного ограничения является недопущение возможного отрицательного влияния близких родственных связей на служебные отношения гражданских служащих, а следовательно, и на качество их служебной деятельности, которое может проявиться не только в снижении дисциплины, но и в злоупотреблении служебным

<1> См.: Кулакова Ю. Некоторые вопросы правовых ограничений на государственной гражданской службе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. N 9, 10.

При характеристике выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства следует обратить внимание на то, что ведет к расторжению служебного контракта, освобождению гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнению с гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня выхода из гражданства Российской Федерации или со дня приобретения гражданства другого государства. Сообщать о выходе из гражданства в день выхода из него или в день приобретения другого гражданства - обязанность гражданского служащего (п. 10 ч. 1 ст. 15 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"). Таким образом, данное ограничение дублирует предусмотренную обязанность. А Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" <1> под гражданством понимает устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

<1> СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2031; 2003. N 46 (ч. 2). Ст. 4447.

Кроме того, Конституцией России установлена возможность для граждан Российской Федерации иметь двойное гражданство (ч. 1 и 2 ст. 62), что также по общему правилу является ограничением. Особый интерес вызывает актуальная сегодня проблема представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу, перечень которых установлен ст. 26 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Например, такие ситуации на практике неоднократно возникали относительно документов об образовании и сведений о доходах, об имуществе. В соответствии с п. 16 ст. 44 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" сведения, представленные гражданином при поступлении на гражданскую службу, подлежат проверке в обязательном порядке на предмет их достоверности и полноты и хранятся в период прохождения лицом гражданской службы, но могут быть и перепроверены. Если в результате проверки будут установлены факты представления ложных сведений, то это обстоятельство препятствует принятию на гражданскую службу и нахождению на ней, так же как и непредставление установленных данным Законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 20).

7. В соответствии с базовым Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" <1> государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

<1> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3448.

При этом решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд. В случае если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством <1>.

<1> См., например: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 (в ред. от 14 декабря 1995 г.) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" // СЗ РФ. 1995. N

В развитие указанного Закона был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления". Под информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в нем понимается информация, созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления - муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности.

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может предоставляться в устной форме и в виде документированной информации, в том числе в виде электронного документа.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивается в пределах своих полномочий государственными органами, органами местного самоуправления. Такие органы в целях организации доступа к информации о своей деятельности определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. Права и обязанности указанных подразделений и должностных лиц устанавливаются регламентами государственных органов и (или) иными нормативными правовыми актами, регламентами органов местного самоуправления и (или) иными муниципальными правовыми актами, регулирующими деятельность соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления.

Основными требованиями при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

- 1) достоверность предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 2) соблюдение сроков и порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 3) изъятие из предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления сведений, относящихся к информации ограниченного доступа;
- 4) создание государственными органами, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий организационно-технических и других условий, необходимых для реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также создание государственных и муниципальных информационных систем для обслуживания пользователей информацией;
- 5) учет расходов, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления при планировании бюджетного финансирования указанных органов.

Пользователь информацией имеет право обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления с запросом как непосредственно, так и через своего представителя, полномочия которого оформляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В запросе указываются почтовый адрес, номер телефона и (или) факса либо адрес электронной почты для направления ответа на запрос или уточнения содержания запроса, а также фамилия, имя и отчество гражданина (физического лица) либо наименование организации (юридического лица), общественного объединения, государственного органа, органа местного самоуправления, запрашивающих информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Анонимные запросы не рассматриваются. В запросе, составленном в письменной форме, указывается также наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется запрос, либо фамилия и инициалы или должность соответствующего должностного лица.

При составлении запроса используется государственный язык Российской Федерации. Использование при составлении запроса в государственный орган или орган местного

самоуправления республики в составе Российской Федерации государственного языка этой республики определяется законодательством данной республики. Возможность использования при составлении запроса в государственный орган субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления других языков народов Российской Федерации определяется законодательством субъекта Российской Федерации. В случае поступления в государственный орган или орган местного самоуправления запроса, составленного на иностранном языке, этот запрос может быть рассмотрен в порядке, установленном соответствующим органом. Запрос, составленный в письменной форме, подлежит регистрации в течение трех дней со дня его поступления в государственный орган, орган местного самоуправления. Запрос, составленный в устной форме, подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления.

Запрос подлежит рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его регистрации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. В случае если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, в течение семи дней со дня регистрации запроса пользователь информацией уведомляется об отсрочке ответа на запрос с указанием ее причины и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать пятнадцать дней сверх установленного срока для ответа на запрос. Если запрос не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые он направлен, то в течение семи дней со дня регистрации запроса он направляется в государственный орган или орган местного самоуправления, к полномочиям которых отнесено предоставление запрашиваемой информации. О переадресации запроса в этот же срок сообщается направившему запрос пользователю информацией. В случае если государственный орган или орган местного самоуправления не располагает сведениями о наличии запрашиваемой информации в другом государственном органе, органе местного самоуправления, об этом также в течение семи дней со дня регистрации запроса сообщается направившему запрос пользователю информацией.

Государственные органы, органы местного самоуправления вправе уточнять содержание запроса в целях предоставления пользователю информацией необходимой информации о деятельности указанных органов.

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу предоставляется в виде ответа на запрос, в котором содержится или к которому прилагается запрашиваемая информация либо в котором содержится мотивированный отказ в предоставлении указанной информации. В ответе на запрос указываются наименование, почтовый адрес государственного органа или органа местного самоуправления, должность лица, подписавшего ответ, а также реквизиты ответа на запрос (регистрационный номер и дата). При запросе информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, опубликованной в средствах массовой информации либо размещенной в Интернете, в ответе на запрос государственный орган, орган местного самоуправления могут ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация. В случае если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа, в ответе на запрос указываются вид, наименование, номер и дата принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен. В случае если часть запрашиваемой информации относится к информации ограниченного доступа, а остальная информация является общедоступной, государственный орган или орган местного самоуправления обязан предоставить запрашиваемую информацию, за исключением информации ограниченного доступа. Ответ на запрос подлежит обязательной регистрации государственным органом, органом местного самоуправления.

Организация доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляется с учетом требований Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", а в отношении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации - также с учетом требований Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" <1>, который определяет

взаимодействие судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества с редакциями средств массовой информации, оно осуществляется в целях объективного, достоверного и оперативного информирования пользователей информацией о деятельности судов по следующим направлениям:

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6217.

- 1) свободный доступ представителей редакций средств массовой информации в помещения судов, где размещена информация о деятельности судов, а также их присутствие в открытых судебных заседаниях;
 - 2) присутствие представителей редакций средств массовой информации на заседаниях органов судейского сообщества в порядке, установленном актами, регламентирующими деятельность указанных органов;
 - 3) предоставление информации о деятельности судов по запросам редакций средств массовой информации;
 - 4) информационное освещение деятельности судов, в том числе вопросов совершенствования законодательства, регулирующего указанную деятельность;
 - 5) участие представителей судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества в пресс-конференциях и иных совместных с представителями редакций средств массовой информации мероприятиях;
 - 6) аккредитацию в судах, Судебном департаменте, органах Судебного департамента, органах судейского сообщества представителей редакций средств массовой информации;
 - 7) иные формы взаимодействия, обеспечивающие информирование пользователей информацией о деятельности судов.
8. Приоритетными в государственной политике в области развития средств массовой информации <1> являются определенные направления, в том числе развитие механизмов поддержки, предоставляемой на конкурсной основе проектам в области печатных и электронных средств массовой информации, а также укрепление гарантий независимости средств массовой информации.

<1> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) // СЗ РФ. 2008. N 47. Ст. 5489.

Независимость средств массовой информации основывается на конституционных нормах (ст. 29), которые предоставляют возможность свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. При этом гарантируется свобода массовой информации, а цензура запрещается. Судить об оценке независимости российских средств массовой информации сегодня достаточно трудно, так как проблемы распространения давления со стороны власти и бизнеса очевидны. В рамках развития информационного общества в Российской Федерации все чаще обращают внимание на следующие принципы: сотрудничество и партнерство государства, бизнеса и гражданского общества; опережающее развитие информационной инфраструктуры общества; создание благоприятной среды для развития информационной инфраструктуры; обеспечение гражданам доступа к информации, идеям и знаниям, к использованию информационно-коммуникационных технологий; укрепление доверия и безопасности при использовании информационно-коммуникационных технологий; обеспечение свободы массовой информации и независимости средств массовой информации; содействие развитию глобального информационного общества; международное сотрудничество <1>. Немало способствует реализации указанных принципов действующее законодательство Российской Федерации, например Федеральный закон от 13 января 1995 г. N 7-ФЗ (в ред. от 16 октября 2006 г.) "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации" <2>, который регулирует отношения, возникающие в связи с распространением государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, на

<1> См.: Стратегия развития информационного общества в России. Редакционный материал // Информационное право. 2007. N 3.
<2> СЗ РФ. 2006. N 43. Ст. 4412.

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" <1> закрепляет свободу массовой информации в Российской Федерации и недопустимость цензуры, злоупотребления свободой массовой информации.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6236.

Не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости.

9. Самостоятельность судов и независимость судей выступают предметом регулирования Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" <1>. В Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей. Лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей, присяжных, народных и арбитражных заседателей, участвующих в осуществлении правосудия, а также в ином вмешательстве в деятельность суда, несут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Присвоение властных полномочий суда наказывается в соответствии с уголовным законом.

<1> Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (в ред. от 5 апреля 2005 г.) // СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1; 2005. N 15. Ст. 1274.

В своей деятельности по осуществлению правосудия судьи никому не подотчетны. В основе принципа независимости судьи и самостоятельности судебной власти лежат единый порядок назначения (избрания) судей и общие для всех квалификационные требования к возможности осуществления судебной деятельности.

Все судьи Российской Федерации независимо от уровня и вида суда, в котором они осуществляют свои полномочия, имеют единый статус, устанавливаемый нормами действующего законодательства Российской Федерации. Различия обнаруживаются лишь в отношении требований к кандидатам, претендующим на занятие должности судьи, если иметь в виду суды разного уровня, что, в свою очередь, обусловлено степенью ответственности и важности принимаемых решений, требующих высоких профессиональных и человеческих качеств (жизненный опыт, безупречная репутация, высокая квалификация в области права и др.). В этой связи устанавливаются различные возрастные и профессиональные (стаж работы по юридической профессии) цензы для кандидатов на должности судей. Кроме того, уголовным законодательством предусматривается ответственность (ст. 294) за воспрепятствование осуществлению правосудия в виде вмешательства в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия. Определенный интерес при рассмотрении данного вопроса представляет классификация факторов, влияющих на реализацию принципа независимости суда, среди которых И.Б. Михайловская <1> выделяет три группы: юридические, организационные (управленческие) и культурные (включая как массовое, так и профессиональное правосознание).

<1> См.: Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. М.: Изд-во "Проспект", 2008.

Юридические факторы, т.е. характер нормативно-правового регулирования организации и

деятельности суда, определяют легальную сферу отношений, предписывают должное поведение судей, устанавливают ту или иную иерархию ценностей. Среди факторов организационно-управленческого характера важнейшее место занимает принятая система оценок работы судебных органов и конкретных судей. Эта система: ограничивает существенным образом "простор усмотрения", который образуют имеющиеся в законе оценочные понятия и альтернативы, предоставляемые судье при принятии решения; выделяет те аспекты деятельности судьи, которые учитываются при оценке; осуществляет связь между принимаемыми судье процессуальными решениями и его профессиональной карьерой; наиболее действенным образом побуждает судью адаптироваться к принятым в судебной системе стандартам принятия решений. При принятии решения все внешние воздействия проходят через фильтр ценностных ориентаций судьи, его правосознания, уровня профессионализма и других личностных качеств, культурный фактор.

Возможные угрозы независимости судей от воздействий могут возникать не только извне, но и внутри судебной системы и быть напрямую связаны как с ее организацией, так и с установленной процедурой рассмотрения и разрешения дел в суде. Принципы внутренней организации и деятельности органов судейского сообщества предполагают осуществление деятельности коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность. Применительно к проблеме факторов реального или возможного воздействия на судей наибольшее значение имеют установленные законодательством компетенция и полномочия квалификационных коллегий судей, например определенных Положением о порядке работы квалификационных коллегий судей <1>.

<1> Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, утв. Высшей квалификационной коллегией судей РФ 22 марта 2007 г. // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2007. N 2(12).

Кроме того, перспективы развития нормативно-правового регулирования независимости судей и невмешательства в их деятельность закреплены и в Федеральном законе от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" <1>, где в ст. 4 говорится о невмешательстве в осуществление правосудия при предоставлении информации о деятельности судов.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6217.

10. В целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих, при Президенте Российской Федерации образован Совет по противодействию коррупции <1>, задачами которого являются:

<1> Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. N 815 "О мерах по противодействию коррупции" // Российская газета. N 108. 2008; СЗ РФ. 2008. N 21. Ст. 2429.

подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Необходимо обратить внимание на Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности" <1>, которым отменяются внепроцессуальные права милиции при проверке малых предприятий, а законопроектом

предлагается исключить следующие права органов внутренних дел: осмотр производственных, складских, торговых и иных служебных помещений; досмотр транспортных средств; изучение документов, отражающих финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность; требование предоставления в пятидневный срок копий документов; право изымать отдельные образцы сырья, продукции и товаров. Проведение же мероприятий, направленных на пресечение правонарушений, станет возможно только при наличии повода к возбуждению уголовного дела или дела об административном правонарушении.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6248.

Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" характеризуется снижением административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности и упорядочением проведения контрольно-надзорных мероприятий. В частности, им вводится давно обсуждаемый уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности и по-новому регламентируется проведение контрольно-надзорных мероприятий.

Рассматриваемые нововведения были продиктованы необходимостью снижения влияния коррупциогенных факторов на правоприменительную практику. Так как коррупциогенность создает предпосылки для совершения коррупционных правонарушений, важным аспектом является подготовка нормативных правовых актов, с учетом рекомендаций по устранению обнаруженных коррупциогенных факторов и по включению в текст превентивных коррупционных норм, с указанием возможных коррупционных действий и последствий. Кроме того, начиная с 2008 г. все федеральные органы исполнительной власти должны внедрить антикоррупционные программы, которые предусматривают системные преобразования, направленные на изменение установок, ценностей, стереотипов поведения как чиновников, так и остальных граждан. Комиссией по административной реформе уже одобрены две типовые антикоррупционные программы <1>.

<1> Все федеральные органы власти обяжут внедрить антикоррупционные программы // [burokratia.htmlhttp://www.gzt.ru/politics/2007/09/01/113331.htm](http://www.gzt.ru/politics/2007/09/01/113331.htm).

Соответствующие положения нашли отражение еще в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р: подготовка типовых антикоррупционных программ для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, разработка ведомственных антикоррупционных программ; пробное внедрение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти, начало реализации антикоррупционных программ в органах исполнительной власти; разработка ведомственных и региональных антикоррупционных программ. В рамках данного направления необходимо определение методических основ и систем мониторинга процессов управления по результатам качества предоставления государственных услуг, результативности ведомственных и региональных антикоррупционных программ, проведения закупок для государственных нужд, информационной открытости органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, развития гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия государственными органами решений с последующим осуществлением необходимого мониторинга. Предстоит разработать и внедрить систему мониторинга реализации антикоррупционных программ, которая позволит определять приоритетные направления антикоррупционных мероприятий, оценивать их эффективность и своевременно корректировать антикоррупционные программы. Система мониторинга включает: измерение уровня коррупции; определение структуры коррупции (по органам власти, отраслям экономики и т.п.); мониторинг эффективности антикоррупционных мероприятий.

11. Прохождение государственной службы исходя из действующего законодательства Российской Федерации <1> включает назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с указанным Законом, федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

<1> Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации".

В целом отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового статуса федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, регламентируются Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Определенным своеобразием обладает и порядок прохождения муниципальной службы, предусмотренный Федеральным законом от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) <1>. Правовое регулирование муниципальной службы включает требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы и регламентировано федеральным законодательством, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами <2>.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6235.
<2> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6229.

Особое значение имеет закрепление принципа взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации посредством единства основных квалификационных требований; единства ограничений и обязательств; единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации; учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий; соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

В числе рекомендуемых действенных мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней следует отметить такие, как совершенствование системы приема на работу, подбора должностных лиц, прохождения службы, продвижения по службе, выхода в отставку. Предусматриваются и ротация кадрового состава, его надлежащее вознаграждение, принятие антикоррупционного законодательства, а также целый ряд других мер <1>.

<1> См.: Мачаладзе Л.З. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в современной России // Право и политика. 2007. N 7.

12. Отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, регулирует Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных

и муниципальных нужд", который в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Именно для недопущения злоупотреблений в рассматриваемой сфере правоотношений и коррупционных проявлений ведется реестр контрактов <1> Федеральным казначейством, управлениями Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации и отделениями управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации на основании представленных государственными заказчиками в УФК и ОФК сведений о государственных контрактах, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов, в целях:

<1> Приказ Минфина России от 28 мая 2007 г. N 47н "Об утверждении Административного регламента Федерального казначейства по исполнению государственной функции по ведению реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов", зарег. в Минюсте России 15 августа 2007 г. N 9989 // БНА ФОИВ. 2007. N 40.

расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия; развития добросовестной конкуренции; совершенствования деятельности органов государственной власти в сфере размещения заказов; обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов. Соответствующий Административный регламент Федерального казначейства по исполнению государственной функции по ведению реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов, ограничивает общественную опасность незаконного участия в предпринимательской деятельности, посягательства на политическую и экономическую безопасность, понимаемую в данном случае как состояние защищенности политической системы государства и национальной экономики от незаконных действий должностных лиц, преследующих вопреки установленному порядку, принципам, интересам государственной службы личные (узкогрупповые) корыстные цели, а также использующих свой должностной статус вопреки добросовестной конкуренции для лоббирования интересов конкретного юридического лица. Действительно, хозяйствующие субъекты в своей деятельности нередко соприкасаются с проявлениями недобросовестной конкуренции и коррупции. При этом выступают в роли либо инициаторов (или нередко вынужденных соучастников), либо потерпевшей стороны. По отдельности указанные проявления с точки зрения воздействия на них могут рассматриваться в рамках проблем административной юрисдикции, несовершенства антимонопольного законодательства или нормативного правового регулирования в целом, а также уголовно-правового воздействия. В совокупности проявления недобросовестной конкуренции и коррупции нередко являются производными одной детерминационной линии. При этом если коррупционные деяния характеризуются чрезвычайно высокой степенью латентности и сложностью доказывания, то проявления недобросовестной конкуренции часто очевидны, но не находят должного реагирования со стороны правоохранительных и надзорно-контрольных органов. Причина трудностей реагирования на недобросовестную конкуренцию кроется в том, что ее проявления в подавляющем большинстве случаев имеют коррупционную составляющую. Более того, отмечается симбиоз недобросовестной конкуренции и коррупции <1>.

<1> См.: Астанин В.В. Взаимосвязь недобросовестной конкуренции и коррупции: оценка

реагирования и возможности оптимизации // Безопасность бизнеса. 2008. N 1.

В связи с этим показательны процедуры применения норм антимонопольного законодательства, которые обладают определенным антикоррупционным потенциалом <1>.

<1> Постановления Правительства РФ: от 30 июня 2004 г. N 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе" (в ред. от 29 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. N 44. Ст. 5089; от 7 апреля 2004 г. N 189 "Вопросы Федеральной антимонопольной службы" (в ред. от 27 октября 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. N 44. Ст. 5089.

13. В рамках этого направления Указом Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" <1> закреплены меры, направленные:

<1> СЗ РФ. 2008. N 20. Ст. 2293.

- 1) на усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);
- 2) на проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля);
- 3) на проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта Российской Федерации;
- 4) на преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции;
- 5) на замену лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или предоставлением финансовых гарантий;
- 6) на исключение внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также возможности составления должностными лицами этих органов протоколов об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности;
- 7) на наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации правом определять порядок предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе занимающимся социально значимыми видами деятельности, помещений в аренду на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) за счет специально выделенных для этой цели помещений и (или) порядок продажи в собственность субъектов малого и среднего предпринимательства арендуемых ими не менее трех лет помещений с возможностью рассрочки оплаты и без проведения аукциона. При этом важным фактором развития предпринимательства в Российской Федерации выступает обеспечение экономического роста и занятости населения, а также сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности в рамках Указа Президента РФ от 29 июня 1998 г. N 730 "О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства" <1>.

<1> СЗ РФ. 1998. N 27. Ст. 3148.

Можно констатировать, что на современном этапе первостепенными стали вопросы защиты прав хозяйствующих субъектов и свободы экономической деятельности, где особая роль отведена органам прокуратуры. С учетом изменения экономической ситуации возникает необходимость совершенствования организации прокурорского надзора за соблюдением действующего законодательства <1>.

<1> Приказ Генпрокуратуры РФ от 31 марта 2008 г. N 53 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности" // Документ опубликован не был; указание Генпрокуратуры РФ "Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики".

14. Вопросы использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения напрямую согласуются с проблематикой доходности от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями <1>.

<1> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. N 29 (ч. 1). Ст. 3418.

К доходам бюджетов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, относятся:

- 1) доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;
- 2) средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях;
- 3) средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных), в залог, в доверительное управление;
- 4) плата за пользование бюджетными кредитами;
- 5) доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;
- 6) часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- 7) другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе утверждать перечни государственного имущества и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства). Государственное и муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в Интернете на официальных сайтах утвердивших их государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления <1>.

<1> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" (в ред. от 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. N 30 (ч. 2). Ст. 3616.

Предусмотрен порядок формирования, ведения и обязательного опубликования указанных перечней, а также порядок и условия предоставления в аренду (в том числе льготы для субъектов малого и среднего предпринимательства, занимающихся социально значимыми видами деятельности) включенного в них государственного и муниципального имущества <1>.

<1> Приказ Минэкономразвития России от 13 октября 2008 г. N 329 "О Перечне сведений об объектах учета реестра федерального имущества, подлежащих размещению в сети Интернет на сайте Федерального агентства по управлению государственным имуществом", зарег. в Минюсте России 22 декабря 2008 г. N 12916 // Документ опубликован не был.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах, в том числе в виде полного или частичного освобождения от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом. Некоммерческим организациям, в том числе государственной корпорации, могут предоставляться и иные льготы, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом, предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку, например, в форме пожертвований, на основании ст. 31 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (в ред. от 23 июля 2008 г., с изм. от 24 июля 2008 г.) <1>.

<1> Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // СЗ РФ. 2008. N 30 (ч. 2). Ст. 3616.

Действующим законодательством определены виды и особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества <1>.

<1> Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (в ред. от 8 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. N 45. Ст. 5141.

Так, заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров, за исключением:

- 1) предоставления указанных прав на это имущество на основании международных договоров Российской Федерации (в том числе межправительственных соглашений), федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом, актов Президента Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации, решений суда, вступивших в законную силу;
- 2) передачи религиозным организациям в безвозмездное пользование культовых зданий и сооружений и иного имущества религиозного назначения;
- 3) предоставления указанных прав на это имущество государственным органам, органам местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации;
- 4) предоставления указанных прав на это имущество на срок не более чем тридцать календарных дней (предоставление указанных прав на это имущество одному лицу на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов запрещается).

Указанный порядок заключения договоров не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о недрах. Заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров,

предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, которое закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, государственными или муниципальными бюджетными учреждениями и которым они могут распоряжаться только с согласия собственника, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров, за исключением:

1) предоставления указанных прав на это имущество на основании международных договоров Российской Федерации (в том числе межправительственных соглашений), федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом, актов Президента Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации, решений суда, вступивших в законную силу;

2) передачи религиозным организациям в безвозмездное пользование культовых зданий и сооружений и иного имущества религиозного назначения;

3) предоставления указанных прав на это имущество государственным органам, органам местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации;

4) предоставления указанных прав на это имущество на срок не более чем тридцать календарных дней (предоставление указанных прав на это имущество одному лицу на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов запрещается).

Необходимо обратить внимание на правовой статус Федерального агентства по управлению государственным имуществом <1> и его территориальных органов <2>, которые осуществляют функции по управлению федеральным имуществом, по организации продажи приватизируемого федерального имущества, по реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

<1> Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. N 432 "О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом" (в ред. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. N 46. Ст. 5337.

<2> Приказ Минэкономразвития России от 1 ноября 2008 г. N 374 "Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по управлению государственным имуществом", зарег. в Минюсте России 9 декабря 2008 г. N 12804 // Российская газета. N 265. 2008.

15. Оплата труда и социальная защищенность государственных и муниципальных служащих обеспечиваются выполнением функций бюджетных учреждений, которые включают денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами <1>.

<1> Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Денежное содержание государственного гражданского служащего является основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности. Можно отметить, что в законодательстве о гражданской службе используется термин "денежное содержание" вместо близкого по смыслу "заработная плата", содержащегося в Трудовом кодексе

Российской Федерации, что обусловлено как спецификой труда гражданских служащих, так и особенностями исчисления самого денежного содержания. По отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте, на основании статьи 50 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В целом, однако, можно констатировать, что использование механизма особого порядка оплаты труда, при котором денежное содержание служащего зависит от эффективности и результативности его труда, субъектами Российской Федерации по большей части не востребовано. Это связано в первую очередь с неурегулированностью данного вопроса на федеральном уровне <1>.

<1> См.: Чаннов С.Е. Оплата труда государственных гражданских служащих: опыт субъектов Российской Федерации // СПС "КонсультантПлюс".

В свою очередь, для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных названным Федеральным законом и другими федеральными законами, гражданским служащим гарантируются:

- 1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;
- 2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- 3) условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;
- 4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;
- 5) медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;
- 6) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом;
- 7) выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего устанавливаются соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;
- 9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;
- 10) защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, которые установлены федеральным законом;
- 11) государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, которые установлены федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей <1>.

<1> Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

В отношении муниципальных служащих общие принципы оплаты труда муниципального служащего устанавливаются ст. 22 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации". Так, оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации. 16. С 1 февраля 2007 г. Россия вступила в группу государств против коррупции (ГРЕКО), при этом Указом Президента РФ <1> создана межведомственная рабочая группа под руководством помощника Президента РФ В.П. Иванова. Основная цель группы - координация деятельности и объединение всех направлений по противодействию коррупции на основе взятых Россией международных обязательств, определяющих ряд международных антикоррупционных стандартов.

<1> Указ Президента РФ от 3 февраля 2007 г. N 129 "Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г." // Документ официально опубликован не был.

Антикоррупционные международно-правовые нормы содержатся в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 4 ноября 1999 г.), а также в актах рекомендательного характера: Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г., руководстве ООН "Практические меры по борьбе с коррупцией", Международном кодексе поведения государственных должностных лиц, содержащемся в приложении к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г., Двадцати принципах борьбы с коррупцией, утвержденных Резолюцией Комитета министров Совета Европы от 6 ноября 1997 г., и др. Международно-правовое сотрудничество в целом и в рамках Совета Европы по противодействию коррупции могли бы способствовать усилению борьбы с коррупцией в России, хотя использование их инициатив возможно, как представляется, только с учетом национальных интересов и исторического опыта России. Полагаем, что рекомендации государствам-участникам могут реализовываться только после глубокого и всестороннего анализа и адаптации к современным российским условиям <1>.

<1> См.: Швец Е.В. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств - членов Совета Европы в области борьбы с коррупцией // Журнал российского права. 2000. N 7.

Антикоррупционная стратегия России должна в полной мере учитывать все взятые страной на себя международные обязательства в области противодействия коррупции. Особое внимание следует обратить на ратификацию Российской Федерацией антикоррупционных Конвенций, что способствует совершенствованию правовой основы противодействия коррупции в стране, правовой базы участия России в антикоррупционной деятельности, международному сотрудничеству в этой области, а также будет способствовать и станет важным шагом на пути дальнейшей интеграции Российской Федерации в общеевропейское правовое пространство <1>.

<1> Заключение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2006 г. N 1955п-П4 на проект Федерального закона "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию" // СПС "КонсультантПлюс".

Конвенция ООН против коррупции (2003 г.) <1> и Конвенция Совета Европы "Об уголовной ответственности за коррупцию" (1999 г.) <2> предусматривают разработанные на основании опыта зарубежных государств нормы, направленные на предупреждение и противодействие коррупции. Они раскрывают содержание понятия коррупции в его международно-правовом

понимании, что является необходимым условием для правильного понимания этого явления на национальном уровне и успешной борьбы с ним. Кроме того, они предусматривают криминализацию таких составов, как неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях; устанавливают ответственность юридических лиц, меры по содействию сбору доказательств, конфискации доходов и др.

<1> Федеральный закон от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции ООН против коррупции" // СЗ РФ. 2006. N 12. Ст. 1231.

<2> Федеральный закон от 25 июля 2006 г. N 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию" // СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3424.

К числу первоочередных законодательных мер в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию следует также отнести:

внесение изменений в Уголовный кодекс РФ, касающихся установления перечня коррупционных преступлений; расширения круга субъектов коррупционных преступлений; совершенствование ст. 115 и 116 УПК РФ с целью создания правовых оснований для принятия мер обеспечительного характера к имуществу, полученному в результате преобразования или приобщения доходов, полученных преступным путем, а также распространения аналогичных мер процессуального принуждения на прибыль и другие материальные выгоды, полученные лицом в результате использования такого имущества; внесение изменений в Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (в ред. от 28 ноября 2007 г.) <1> в части установления контроля над финансовыми операциями публичных должностных лиц, разработки перечня таких лиц либо критериев отнесения к данной категории лиц;

<1> СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6036.

внесение согласованных изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в части наложения запрета государственным служащим в течение определенного срока (двух либо трех лет) после ухода в отставку переходить на работу в коммерческие организации, ранее находившиеся в сфере непосредственного административно-правового воздействия либо контроля; внесение изменений в Федеральные законы: от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) <1>, от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (в ред. от 25 июля 2002 г.) - утратил силу с 31 мая 2007 г., в части установления ограничений на вхождение депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в состав органов управления коммерческих организаций с определением в таких случаях порядка досрочного прекращения полномочий депутатов соответствующего уровня; уточнения оснований и установления порядка передачи государственными служащими в доверительное управление долей (пакетов активов) в уставном капитале коммерческих организаций на время прохождения службы под гарантию государства и др.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6229.

Действительно, нормы российского уголовного права не охватывают полный круг деяний, которые признаются коррупционными за рубежом. Как отмечает В.А. Козлов <1>, не считаются коррупцией такие действия, как подкуп иностранного должностного лица, принятие решения в условиях конфликта интересов, незаконное обогащение должностного лица. Правовая ответственность за подкуп не применяется к юридическим лицам. Отсутствуют также нормы, предусматривающие ответственность за незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот, переход государственного служащего на работу в частную компанию, которая находилась в

ведении этого лица при исполнении им обязанностей государственной службы.

<1> См.: Козлов В.А. Государственная политика в сфере противодействия коррупции (международно-правовые аспекты) // Международное уголовное право и международная юстиция. 2008. N 1.

Таким образом, государственная политика в области борьбы с коррупцией должна предусматривать комплексное осуществление правовых, политических, организационных, технических и финансовых мероприятий, обеспечивающих развитие необходимых механизмов, реализация которых позволит создать серьезные предпосылки для коренного изменения ситуации в сфере противодействия масштабным проявлениям коррупции и антиобщественным действиям связанной с ней преступности. Формы сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом, реализуются на основании норм международного права и международных соглашений. 17. Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации, закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами устанавливаются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" <1>. Порядок рассмотрения обращений граждан распространяется и на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

<1> СЗ РФ. 2006. N 19. Ст. 2060.

Обращение гражданина - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Предложение есть рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Заявление характеризуется просьбой гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщением о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критикой деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба выражается в просьбе гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право (ст. 5):

- 1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;
- 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- 3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- 4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с

законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения. Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним соответствующих решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок - все это и многое другое относится к числу полномочий государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Для эффективной реализации этих полномочий необходим контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений. Контроль - это важнейший вид обратной связи, из которого субъекты власти получают информацию о фактическом состоянии дел, выполнении принятых решений. Контроль используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения негативных социальных процессов. Контроль состоит в наблюдении за выполнением какого-либо полномочия или функционированием подконтрольного объекта; получении объективной информации о состоянии дел, анализе собранной информации, выявлении тенденций, причинно-следственных связей, разработке прогнозов; принятии мер по предотвращению нарушений законодательства, вредных последствий, ущерба; анализе причин и условий, способствующих совершению нарушений; выявлении виновных и привлечении их к ответственности.

В целях контроля в государственных органах, органах местного самоуправления составляются отчеты о работе с обращениями граждан за определенный период. В такие отчеты включаются данные о количестве поступивших обращений (могут отдельно приводиться данные об обращениях, поступивших в центральный аппарат и территориальные органы). Далее обращения разделяются по тематике (экономические, социальные вопросы и т.д.). В отчетах указываются меры, которые были приняты в связи с обращениями (решено положительно, приняты меры, разъяснено, переадресовано, отказано и т.д.). В отчетах приводится информация о личном приеме граждан: содержатся данные, которые позволяют судить о соблюдении сроков рассмотрения обращений, а также о мерах ответственности, применяемых в случае нарушения таких сроков. Этим отчетам может быть придана большая открытость, т.е. государственные органы и органы местного самоуправления могли бы периодически публиковать аналитические обзоры и отчеты, содержащие статистические данные о поступивших обращениях, информацию о конкретных мерах, принятых к устранению причин и условий, порождающих нарушения прав граждан, вызывающих поступление повторных заявлений и жалоб, а также обнародовать факты нарушения должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и информировать о мерах, примененных к лицам, нарушающим этот порядок. Особым органом контроля за соблюдением законодательства, в том числе и в том, что касается реализации гражданами конституционного права на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, является прокуратура Российской Федерации. Полномочия органов прокуратуры в этой сфере закреплены в Федеральном законе от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) <1>, в первую очередь в ст. 1, 10 и в разд. II. Однако следует отметить, что органы прокуратуры вправе использовать свои полномочия только в том случае, если в их адрес поступила "информация о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором".

<1> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6235.

Согласно Типовому регламенту внутренней организации федеральных органов исполнительной власти <1> руководители федеральных органов исполнительной власти обеспечивают учет и анализ вопросов, содержащихся в обращениях граждан и организаций, в том числе анализ следующих данных: количество и характер:

<1> Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. N 31. Ст. 3233; 2008. N 46. Ст. 5337.

рассмотренных обращений граждан;
рассмотренных обращений организаций;
решений, принятых по обращениям граждан и организаций федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий;
судебных споров с гражданами, а также сведений о принятых по ним судебных решениях;
судебных споров с организациями, а также сведений о принятых по ним судебных решениях.
Руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти организуют учет и анализ этих вопросов и подготавливают предложения, направленные на устранение недостатков, в том числе в области нормативного регулирования.
Структурное подразделение, определенное руководителем федерального органа исполнительной власти, обобщает результаты анализа обращений граждан по итогам года и представляет проект соответствующего доклада руководителю федерального органа исполнительной власти для последующего направления в Правительство.
По итогам года руководители (заместители руководителей) федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, направляют доклад с обобщенными результатами анализа обращений граждан также в соответствующее федеральное министерство.
А.В. Беляев выделяет следующие направления осуществления аналитико-исследовательской функции в работе с обращениями граждан:
анализ поступающих обращений граждан с использованием современных и унифицированных программных средств;
мониторинг общественного мнения на основе данных о рассмотрении обращений и исполнении решений государственных органов по обращениям граждан;
анализ состояния федерального и регионального законодательства, ведомственных и локальных нормативных актов о работе с обращениями граждан;
обобщение судебной практики рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) государственных органов по результатам рассмотрения обращений граждан;
совершенствование технологического процесса работы с обращениями граждан в государственном органе (организационно-методологическая деятельность);
выработка критериев оценки эффективности работы с обращениями граждан в государственном органе;
оптимизация кадрового обеспечения работы с обращениями граждан в государственном органе;
совершенствование программного обеспечения работы с обращениями граждан в государственном органе;
выявление и исследование причин неоднократного направления обращений граждан в государственный орган.
В целях успешного ведения аналитической работы следует наладить и поддерживать контакты с учебными и научно-исследовательскими учреждениями, принимать участие в научно-практических конференциях, посвященных вопросам реализации права граждан на обращения в государственные органы <1>.

<1> См.: Беляев А.В. Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах (часть III) // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. N 1(55). С. 20.

Кроме того, аналогичные правоотношения регламентированы и ведомственными правовыми актами управления <1>.

<1> См., например: Приказы: Министра обороны РФ от 28 декабря 2006 г. N 500 "Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации" (в ред. от 21 октября 2008 г.), зарег. в Минюсте России 1 марта 2007 г. N 9000 // БНА ФОИВ. 2008. N 50; ФСКН России от 22 декабря 2006 г. N 430 "Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан и осуществлению личного приема граждан в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ", зарег. в Минюсте России 5 февраля 2007 г. N 8883 // БНА ФОИВ. 2007. N 9.

Например, в органах безопасности контролю по срокам исполнения подлежат все письменные обращения, о результатах рассмотрения которых требуется дать ответ автору или сообщить в органы государственной власти Российской Федерации. Контроль за исполнением поручений по обращениям граждан в ФСБ России осуществляется в порядке, установленном правовыми актами ФСБ России. А руководители в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Непосредственно работа по контролю возлагается на секретариаты и должностных лиц органов безопасности, наделенных полномочиями по контролю. Лица, осуществляющие такой контроль, имеют право:

- а) запрашивать у исполнителей и их непосредственных начальников необходимые сведения о ходе рассмотрения обращений;
- б) знакомиться в установленном порядке с материалами, отражающими состояние рассмотрения обращений;
- в) вносить предложения соответствующим начальникам по устранению недостатков, выявленных в ходе контроля рассмотрения обращений.

В целях контроля и информационно-аналитического обеспечения работы с обращениями в органах безопасности могут создаваться электронные базы данных, включающие необходимые сведения по зарегистрированным обращениям граждан и результатам их рассмотрения. Применение электронно-вычислительной техники при этом регламентируется отдельными инструкциями, которые разрабатываются в органах безопасности в соответствии с требованиями правовых актов ФСБ России с учетом специфики работы и вида автоматизированной системы <1>.

<1> Приказ ФСБ России от 22 января 2007 г. N 21 "Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности" (в ред. от 4 апреля 2008 г.), зарег. в Минюсте России 22 марта 2007 г. N 9155 // БНА ФОИВ. 2008. N 21.

18. Для достижения целей административной реформы, в виде средства и метода повышения эффективности управленческих процессов, а также основания возникновения договорных отношений, предполагается разработать и внедрить механизм аутсорсинга административно-управленческих процессов.

В целом органы исполнительной власти имеют возможность рассматривать и применять аутсорсинг как способ (механизм) передачи на конкурсной основе некоторых своих полномочий внешним исполнителям - аутсорсерам, обладающим необходимыми знаниями, производственными возможностями, материально-технической базой, что обусловливается необходимостью развития аутсорсинга в виде способа повышения эффективности управленческих процессов.

Кроме того, аутсорсинг административно-управленческих процессов подчеркивает самостоятельность предпринимательской деятельности, т.е. свободу в выборе направлений и методов работы, независимое принятие решений, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, беспрепятственное осуществление прав, гарантию их соблюдения, судебную защиту.

Соответственно аутсорсинг административно-управленческого процесса заключается в передаче исполнения отдельных элементов административно-управленческого процесса внешней, негосударственной организации (хозяйствующему субъекту, саморегулируемой организации) с целью повышения их качественных характеристик, результативности и уменьшения затрат на их реализацию.

Существует и другая позиция о недопустимости определения аутсорсинга в виде передачи функций, так как это не отвечает задаче сохранения функций в государственном ведении. Объем понятия "аутсорсинг" соотносится прежде всего с понятием "перераспределение компетенции в системе государственного управления", а также с такими юридически значимыми проблемами, как делегирование (передача как частный случай) полномочий и децентрализация государственного управления. Аутсорсинг - это способ установления компетенции органа

государственной власти, который заключается в делегировании (передаче) полномочий в рамках отдельных функций другим организациям, не имеющим статуса органов государственной власти и местного самоуправления <1>.

<1> См.: Петров М.П. Аутсорсинг в системе средств административной реформы на региональном уровне: теория, правовое регулирование, организационно-практические рекомендации // Региональное нормотворчество: аналитический бюллетень. Вып. 3: Материалы Всероссийского круглого стола "Правовая реформа в России: федеральный, региональный и муниципальный уровни" (г. Астрахань, 17 мая 2007 г.). Саратов: Изд-во Саратов.гос. академии права, 2007. С. 111 - 125.

Важное замечание сделано Ю.А. Тихомировым: ведение аутсорсинга - один из путей "сброса" государственных функций, что не должно снижать уровень их выполнения. Тут необходим контроль <1>.

<1> См.: Тихомиров Ю.А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. 2007. N 2.

В настоящее время отдельные попытки разработки и внедрения системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти предпринимаются на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования (Тверская область, г. Мытищи) <1>.

<1> См.: Оптимизация и аутсорсинг исполнения административно-управленческих процессов // <http://www.programma.ru/articles/detail.php?ID=883&G=1>.

Например, тема разработки и внедрения системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти была представлена Чувашской Республикой в качестве проекта постановления для участия в конкурсе, проводимом в 2007 г. Минэкономразвития России в целях оказания поддержки проведения административной реформы в регионах за счет средств федерального бюджета. В рамках исполнения данного проекта Институтом проблем государственного и муниципального управления Государственного университета - Высшей школы экономики разработан пакет рекомендаций по внедрению аутсорсинга <1>.

<1> См.: Выступление Министра И.Б. Моторина на тему: "О Правилах передачи на аутсорсинг административно-управленческих и вспомогательных видов деятельности органов исполнительной власти Чувашской Республики" // http://gov.cap.ru/list2/view/02SV_SPEECH_OV/form.asp?gov_id=24&link=24&preurl=&FKey=F_JURL_ID&id=3719.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" <1>, в котором, кстати, не нашел отражения термин "аутсорсинг", регулирует отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

<1> СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6076.

Именно саморегулирование выступает как самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной

деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Вместе с тем в литературе высказывается объективное мнение, что основной недостаток Закона - это отсутствие обязательств государства по передаче отдельных регулирующих функций эффективно функционирующим саморегулируемым организациям. Практически не прописаны и обязательства государства в отношении саморегулируемых организаций - законодатель ограничился положением, согласно которому саморегулируемые организации получают доступ к проектам нормативных правовых актов по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, и возможность проведения независимых экспертиз. Данные положения, обеспечивающие раскрытие информации и прозрачность деятельности органов государственной власти по разработке проектов регулирующих решений, должны распространяться на неограниченный круг заинтересованных лиц. В противном случае в отсутствие законодательно закрепленных процедур информирования о деятельности органов власти открывается возможность ограничения доступа к информации организаций, не являющихся саморегулируемыми <1>.

<1> См.: Мигин С. Стимул к саморегулированию // ЭЖ-Юрист. 2007. N 50.

Вышеперечисленные проблемы, а также многие другие, имеющие место в сфере формирования института саморегулирования в Российской Федерации, например отсутствие корпоративной и правовой культуры, информационный вакуум и недостаточная мобильность представителей бизнеса, говорят о том, что реальное саморегулирование бизнеса - это перспективное направление, а не форма реализации интересов субъектов предпринимательских правоотношений сегодня. 19. Ликвидация сложных и масштабных функций, для исполнения которых задействовано значительное число государственных служащих, должна проходить поэтапно <1>. Понадобится провести организационные мероприятия по сокращению численности государственных служащих, их переобучению, высвобождению имущества и решению финансовых вопросов.

<1> Распоряжение Правительства РФ "О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах".

В качестве примера можно привести нормы Постановления Правительства РФ от 22 мая 1998 г. N 481 "О расширении прав руководителей федеральных органов исполнительной власти в использовании средств на содержание этих органов при сокращении численности работников" (в ред. от 21 мая 2007 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 2007. N 22. Ст. 2643.

В целях повышения эффективности работы федеральных органов исполнительной власти, рационального использования средств, выделяемых на их содержание, привлечения на государственную службу компетентных кадров и обеспечения социальной защищенности федеральных государственных служащих Правительство Российской Федерации предлагает руководителям федеральных органов исполнительной власти сохранять за федеральными государственными гражданскими служащими, переводимыми с их согласия в связи с изменением структуры и сокращением численности работников на должности с меньшим должностным окладом, должностные оклады и размеры ежемесячного денежного поощрения по прежней должности федеральной государственной гражданской службы на время их работы в новой должности федеральной государственной гражданской службы в пределах установленных фондов оплаты труда работников соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Привлечение на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов является отдельным проблемным вопросом, требующим рассмотрения. С.Ю. Наумов в беседе с корреспондентом "Времени" высказал свое видение данной проблемы: "Относительно муниципальных служащих это должны быть не просто специалисты по муниципальному управлению, а люди, обладающие знаниями в организации медицины, образования, культуры, те же финансисты, налоговики, транспортники, землеустроители, коммунальщики, которые четко понимают, чем, как и для чего они управляют... В несколько ином ключе должны строиться отбор и подготовка государственных служащих... на основании... формирования и работы с кадровым резервом федерального и окружного уровней" <1>.

<1> Наумов С.Ю. Надо изучать опыт КПСС. Как решается кадровый вопрос в Саратовской области // Время. 2008. 13 октября. N 37(152).

20. В связи с принятием комментируемого Закона и присоединением России к международным конвенциям о противодействии коррупции, о которых упоминалось, в отдельные законодательные акты внесены изменения <1>.

<1> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 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" // СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6235.

Изменениями, внесенными в Уголовный кодекс Российской Федерации, расширен перечень преступлений, в связи с совершением которых может применяться конфискация имущества. Так, к ним отнесены, в частности, некоторые нарушения законодательства о выборах и отдельные преступления против правосудия.

В соответствии с изменениями, внесенными в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, изменен порядок принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении членов Совета Федерации, депутатов Госдумы, депутатов законодательных органов субъектов РФ, а также судей, председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и прокуроров - для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении указанных лиц теперь не требуется заключения коллегии, состоящей из трех судей Верховного Суда Российской Федерации либо соответственно верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, военного суда соответствующего уровня; для возбуждения дела в отношении прокуроров не требуется заключения судьи районного суда или гарнизонного военного суда. Кроме этого, регламентирована процедура рассмотрения судом представления Президента Российской Федерации о наличии признаков преступления в действиях Генерального прокурора Российской Федерации или председателя Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях пополнен статьей, устанавливающей ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (минимальный штраф за это правонарушение составляет 1 млн. рублей). В Трудовой кодекс Российской Федерации включена статья, устанавливающая особенности заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими, что предполагает и ответственность за их неисполнение. Кроме этого, внесены изменения в законодательные акты, регулирующие порядок прохождения службы военнослужащими, службы в милиции, органах и учреждениях прокуратуры, органах федеральной службы безопасности, таможенных органах, судебными приставами-исполнителями. Общая характеристика административно-правовых аспектов юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы показывает, что необходимым элементом в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, так же как и зарубежных государств является вопрос, касающийся ответственности государственных служащих, и прежде всего их дисциплинарной ответственности. Анализ законодательства о государственной службе показывает, что в различных ее видах установлены дисциплинарные взыскания за невыполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей <1>.

<1> См.: Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. N 5.

В свою очередь, Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" регулирует большую часть вопросов прохождения муниципальной службы, где одним из аспектов является ответственность муниципального служащего.

И конечно, особую роль в данном вопросе играют административные регламенты <1>, устанавливающие в том числе и ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции. Представляется, что скорейшее внедрение административных регламентов в практику позволит существенно упростить содержание административных процедур, поскольку будут исключены избыточные процедуры, уменьшено число внутренних согласований и использованы современные информационные технологии.

<1> Постановление Правительства РФ "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти".

Главным итогом применения административных регламентов должны стать: создание механизмов досудебного обжалования решений, действий (бездействия) работников органов исполнительной власти, участвующих в оказании государственной услуги; повышение персональной ответственности должностных лиц за соблюдение административных процедур и непринятие мер по устранению причин коррупции. 21. Регламентация является способом организации правового регулирования существующих общественных отношений посредством наделения их участников субъективными юридическими правами и обязанностями, при установлении однозначных и обязательных норм в рамках определенной деятельности, направленных на достижение эффективного, конечного результата. Потребность в регламентации деятельности наиболее ярко появляется тогда, когда соответствующая сфера жизнедеятельности субъектов правоотношений активно развивается, число управляемых объектов растет, компетенция расширяется, возникает насущная необходимость в оптимизации и конкретизации полномочий, так как справиться с таким объемом полномочий становится все труднее. В настоящее время основы и качественные характеристики административных процедур в большей степени формируются путем разработки и внедрения административных регламентов. Так, органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий <1>.

<1> Постановление Правительства РФ "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти".

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" (в ред. от 4 мая 2008 г.) <1> способствует раскрытию сущностных признаков административной процедуры. При этом необходимо учитывать, что только регламентом может быть урегулировано то, как исполняется функция, как реализуется задача, как предоставляется государственная услуга. Именно административный регламент должен исчерпывающим образом регулировать исполнение этих функций и достижение поставленных задач <2>.

<1> СЗ РФ. 2008. N 18. Ст. 2063.

<2> См.: Панов А., Филипович Л. Административный регламент: от концепции к законопроекту // Чиновник. 2004. N 5(33).

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" введено новое понятие "должностной регламент гражданского служащего", а согласно его ст. 47 должностной регламент является составной частью административного регламента государственного органа. В целом административный регламент государственных полномочий принимается в форме нормативного акта и включает следующие основные элементы:

последовательность и варианты действий и решений, необходимых для осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти, сроки их совершения; нормативы использования ресурсов, необходимых для совершения действия или принятия решения;

формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений в ходе осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти;

критерии принятия решений;

показатели результативности;

формы отчетности о совершении действий или принятии решений в ходе осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти.

Статья 8. Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

Комментарий к статье 8

В соответствии со ст. 26 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" лицо, поступающее на государственную службу, обязано представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Обязанность гражданина, поступающего на гражданскую службу, а равно гражданского служащего ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представлять представителю нанимателя указанные сведения предусмотрена ст. 20 названного Закона. Аналогичные правила в отношении муниципальных служащих предусмотрены ст. 15 и 16 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации".

1. В комментируемой статье речь идет об обязанности гражданина, претендующего на замещение, или гражданского (муниципального) служащего, замещающего отдельные должности государственной или муниципальной службы, предусмотренные специальным перечнем, дополнительно представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Очевидно, что данная обязанность возлагается не на всех государственных или муниципальных служащих, а только в отношении должностей, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации. В настоящее время подобный перечень пока не принят, поэтому сложно сказать, какие должности в него войдут. Как показало обсуждение комментируемого Закона на заседании Государственной Думы во втором чтении, наиболее проблемным является вопрос определения круга лиц, в отношении которых устанавливается рассматриваемая обязанность. Большая часть отклоненных поправок была направлена на расширение данного перечня членов семьи государственного или муниципального служащего. В этой связи председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин отметил, что ставить неопределенное количество людей - а это много миллионов людей - в ситуацию, когда они должны будут постоянно обращаться к неопределенному кругу лиц - братья и сестры супругов, - это достаточно серьезное неоправданное ограничение для субъектов целиком. Однако, по мнению В.Н. Плигина, есть узкий спектр субъектов (в частности, судьи Российской Федерации), в отношении которых возможно предусмотреть несколько более широкий круг проверки. Интересно, что в рамках того же заседания (после перерыва) обсуждался другой законопроект: "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции". В рамках данного обсуждения предлагалось расширить круг членов семьи, в отношении которых предусматривается обязанность уже судей представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. И опять В.Н. Плигин высказался против расширения перечня указанных лиц. По нашему мнению, цели, для которой была введена данная норма, невозможно достичь в существующей редакции. В сложившейся ситуации имущество можно передать братьям и сестрам, родителям и т.п. Порядок представления указанных сведений должен быть установлен федеральными законами и

иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В настоящее время действует Указ Президента РФ от 15 мая 1997 г. N 484 "О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе" (с последующими изменениями).

2. Сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей носят конфиденциальный характер (если они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну).

Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. N 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера" относит к таковым сведения: о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации;

служебные, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна); связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т.д.); связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна); о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

В доктрине нет единства мнений по поводу видов конфиденциальной (закрытой) информации. В литературе отмечается, что анализ нормативно-правового материала позволяет выделить до 40 видов "иных" тайн, выступающих в качестве прямых ограничений при реализации информационных прав и свобод российскими гражданами <1>. Например, уже традиционными стали термины "банковская тайна", "налоговая тайна", "адвокатская тайна", "врачебная тайна" и т.п.

<1> Лопатин В.Н. Правовая охрана и защита служебной тайны // Государство и право. 2000. N 6; Правовая охрана и защита информации с ограниченным доступом: Учебн. пособие. Калининград, 2000; Фатьянов А.А. Тайна и право. Основные системы ограничений на доступ информации в российском праве. М., 1998; Государственная тайна в Российской Федерации: Учебно-метод. пособие / Под ред. А.В. Федотова и М.А. Вуса. СПб., 2004.

Статья 9 "Ограничение доступа к информации" Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" позволяет выделить следующие виды охраняемой законом тайны:

государственную	тайну;
коммерческую	тайну;
служебную	тайну;
профессиональную	тайну;
персональные	данные.

Все эти виды необщедоступной информации характеризуются собственным правовым режимом. К какому из них следует отнести сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей? Представляется, что указанные сведения можно рассматривать либо как персональные данные, либо в качестве служебной тайны.

На сегодняшний день правовой режим служебной тайны законодательно не определен. Нужно заметить, что разработан и внесен в Государственную Думу проект Федерального закона N 124871-4 "О служебной тайне" <1>. В данном проекте служебная тайна определяется как конфиденциальная информация, образующаяся в процессе управленческой деятельности органа или организации, распространение которой нарушает права и свободы граждан, препятствует реализации органом или организацией предоставленных им полномочий либо иным образом отрицательно сказывается на их реализации, а также конфиденциальная информация, полученная органом или организацией в соответствии с их компетенцией в установленном законодательством порядке.

<1> СПС "КонсультантПлюс".

Однако, поскольку этот проект пока еще не принят, большая часть вопросов, касающаяся режима охраны служебной тайны, остается открытой. В этой связи, по нашему мнению, на указанные выше сведения следует распространить режим персональных данных. Согласно Федеральному закону от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных" персональные данные понимаются как любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация (ст. 3).

3. Комментируемый Закон прямо запрещает использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей для установления либо определения его платежеспособности и платежеспособности его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных объединений либо религиозных или иных организаций, а также в пользу физических лиц. При этом следует иметь в виду, что защита персональных данных в рамках трудовых отношений регламентируется Трудовым кодексом РФ (гл. 14). Нужно заметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 29 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" персональные данные муниципального служащего подлежат обработке (получение, хранение, комбинирование, передача и иное использование) согласно трудовому законодательству. Трудовой кодекс РФ устанавливает следующие правила работы с персональными данными:

- 1) все персональные данные работника следует получать у него самого, за исключением специально оговоренных случаев;
- 2) работодатель не имеет права получать и обрабатывать персональные данные работника о его политических, религиозных и иных убеждениях и частной жизни, если это только не связано непосредственно с вопросами трудовых отношений;
- 3) работодатель не имеет права получать и обрабатывать персональные данные работника о его членстве в общественных объединениях или его профсоюзной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;
- 4) при принятии решений, затрагивающих интересы работника, работодатель не имеет права основываться на персональных данных работника, полученных исключительно в результате их автоматизированной обработки или электронного получения;
- 5) защита персональных данных работника от неправомерного их использования или утраты должна быть обеспечена работодателем за счет его средств в порядке, установленном федеральным законом;
- 6) работники не должны отказываться от своих прав на сохранение и защиту тайны.

При передаче персональных данных работника работодатель должен соблюдать следующие требования:

- не сообщать персональные данные работника третьей стороне без письменного согласия работника, за исключением случаев, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью работника, а также в случаях, установленных федеральным законом;
- не сообщать персональные данные работника в коммерческих целях без его письменного согласия;
- предупреждать лиц, получающих персональные данные работника, о том, что эти данные могут быть использованы лишь в целях, для которых они сообщены, и требовать от этих лиц

подтверждения того, что это правило соблюдено; осуществлять передачу персональных данных работника в пределах одной организации в соответствии с локальным нормативным актом организации, с которым работник должен быть ознакомлен под расписку; разрешать доступ к персональным данным работников только специально уполномоченным лицам, при этом указанные лица должны иметь право получать только те персональные данные работника, которые необходимы для выполнения конкретных функций; не запрашивать информацию о состоянии здоровья работника, за исключением тех сведений, которые относятся к вопросу о возможности выполнения работником трудовой функции; передавать персональные данные работника представителям работников в порядке, установленном Трудовым кодексом РФ, и ограничивать эту информацию только теми персональными данными работника, которые необходимы для выполнения указанными представителями их функций. В целях обеспечения защиты персональных данных, хранящихся у работодателя, работники имеют право: на полную информацию об их персональных данных и обработке этих данных; на свободный бесплатный доступ к своим персональным данным, включая право на получение копий любой записи, содержащей персональные данные работника, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом; на определение своих представителей для защиты своих персональных данных; на доступ к относящимся к ним медицинским данным с помощью медицинского специалиста по их выбору; на требование об исключении или исправлении неверных или неполных персональных данных, а также данных, обработанных с нарушением требований ТК РФ. При отказе работодателя исключить или исправить персональные данные работника он имеет право заявить в письменной форме работодателю о своем несогласии с соответствующим обоснованием такого несогласия. Персональные данные оценочного характера работник имеет право дополнить заявлением, выражающим его собственную точку зрения; на требование об извещении работодателем всех лиц, которым ранее были сообщены неверные или неполные персональные данные работника, обо всех произведенных в них исключениях, исправлениях или дополнениях; на обжалование в суд любых неправомерных действий или бездействия работодателя при обработке и защите его персональных данных. В отношении государственных служащих ст. 42 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" закрепляет некоторые нормы, непосредственно определяющие требования к обработке, хранению и передаче персональных данных гражданского служащего. Однако, как справедливо отмечается в специальной литературе, все эти нормы являются не более чем рецепцией трудового законодательства <1>.

<1> Иванов С.А., Иванкина С.А., Куренной А.М., Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. 2004. N 6.

4. Комментируемым Законом предусматривается, что лица, виновные в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных федеральными законами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Нарушение норм, регулирующих правовой режим персональных данных, влечет наступление различных видов ответственности: уголовной, административной и дисциплинарной. Статья 137 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни. Статья 13.11 КоАП РФ содержит административную ответственность за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах. Согласно ст. 81 ТК РФ разглашение охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых

обязанностей, в том числе разглашение персональных данных другого работника, является основанием для его увольнения по инициативе работодателя.

5. Исключение из общего режима конфиденциальной информации сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих установлено для тех случаев, когда указанные сведения должны предоставляться для опубликования средствам массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Возможность опубликования таких сведений допускается исключительно в отношении самих государственных и муниципальных служащих, но не членов их семьи.

Интересно, что Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" не предусматривает возможности опубликования сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих. Одним из принципов государственной и муниципальной службы является принцип доступности информации и взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. Для реализации этого принципа Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" было предусмотрено, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, предоставляются для опубликования общероссийским средствам массовой информации (ст. 20). Однако с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 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 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" ст. 20 Закона о государственной гражданской службе была изложена в новой редакции. На сегодняшний день она не предусматривает опубликование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих. По нашему мнению, подобная позиция законодателя представляется по меньшей мере непоследовательной.

Следует заметить, что на сегодняшний день продолжает действовать Указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609 "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела", в котором перечисляются сведения, которые предоставляются СМИ (п. 13), и сведения, которые запрещено указывать в предоставляемых СМИ данных (п. 15). Основанием для получения подобных сведений является обращение общероссийских СМИ в государственные органы с запросом. Средствам массовой информации по их обращениям предоставляются следующие сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих:

- а) декларированный годовой доход;
- б) перечень объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящимся в его пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них;
- в) перечень транспортных средств и суммарная декларированная стоимость ценных бумаг, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности.

В предоставляемых средствам массовой информации сведениях запрещается указывать:

- а) иные данные о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего, кроме указанных в п. 13 названного Положения;
- б) данные о супруге, детях и иных членах семьи гражданского служащего;
- в) данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации гражданского служащего, а также его супруги (ее супруга), детей и иных членов его семьи;
- г) данные, позволяющие определить местонахождение объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящимся в его пользовании;
- д) информацию, отнесенную к государственной тайне или являющуюся конфиденциальной.

6. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными и муниципальными служащими, осуществляется представителем нанимателя (руководителем). Однако такая проверка может

осуществляться и путем направления запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные функции, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Закон не определяет, в каких случаях возможно направление подобного запроса. По нашему мнению, данный вопрос должен решаться представителем нанимателя самостоятельно. Порядок такого запроса должен быть установлен Президентом Российской Федерации.

7 - 8. Законом установлены различные последствия непредставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении гражданина при поступлении на государственную или муниципальную службу и в отношении гражданского или муниципального служащего при ее прохождении. Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" закрепляет традиционное для законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения, ограничение, связанное с непредставлением либо представлением заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Согласно ст. 16 данного Закона при наличии указанных обстоятельств гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе. Аналогичное ограничение устанавливается в отношении муниципальных служащих Федеральным законом "О муниципальной службе в Российской Федерации". Комментируемый Закон предусматривает, что непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи либо представление заведомо недостоверных сведений является основанием для отказа в приеме на государственную или муниципальную службу. Однако в отношении лиц, уже состоящих на государственной или муниципальной службе, в случае нарушения ими обязанности по представлению указанных сведений предусмотрено освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. На наш взгляд, здесь имеет место смешение двух различных правовых институтов: ограничений, связанных с государственной или муниципальной службой, и дисциплинарного проступка <1>.

<1> Закон называет непредставление указанных сведений либо представление заведомо недостоверных сведений правонарушением.

Меры дисциплинарного взыскания применяются за совершение дисциплинарного проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (ст. 57 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"). Иными словами, обязательным элементом состава дисциплинарного проступка является вина нарушителя. Однако в рассматриваемом случае непредставление указанных сведений может быть и невиновным. Например, супруга государственного или муниципального служащего может отказаться представить такие сведения или представить недостоверные сведения. Кроме того, согласно действующему законодательству применение мер дисциплинарного взыскания является правом, но ни в коем случае не обязанностью представителя нанимателя (работодателя). Наконец, комментируемая норма прямо противоречит ст. 16 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и ст. 13 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", которые закрепляют, что при наличии указанного ограничения (непредставлении сведений о доходах) лицо не может состоять на государственной или муниципальной службе.

По нашему мнению, необходимо внести изменения в комментируемый Закон и закрепить данную норму в следующей редакции: "Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, предусмотренной ч. 1 настоящей статьи, является основанием освобождения его от замещаемой должности и увольнения с государственной или муниципальной службы в связи с несоблюдением ограничений, связанных с государственной или муниципальной службой".

Комментируемый Закон закрепляет возможность установления для отдельных категорий государственных или муниципальных служащих более строгих запретов, ограничений, обязательств, правил служебного поведения. Такие запреты и ограничения могут устанавливаться федеральными законами о соответствующих видах государственной службы, а также о муниципальной службе. По всей видимости, речь может идти, например, о возможности расширения в отношении отдельных категорий государственных или муниципальных служащих круга членов семьи, в отношении которых они обязаны представить сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. На сегодняшний день более строгие требования к служебному поведению установлены, например, в отношении сотрудников органов федеральной службы безопасности. Так, согласно изменениям, внесенным в ст. 16 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности", сотрудникам органов федеральной службы безопасности запрещается совмещать военную службу в органах федеральной службы безопасности (федеральную государственную гражданскую службу или работу в органах федеральной службы безопасности) с иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности, за исключением случаев, когда это предусмотрено законодательством Российской Федерации и (или) необходимо для решения задач оперативно-служебной деятельности. В отношении иных государственных служащих такой запрет не установлен.

Статья 9. Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений

Комментарий к статье 9

1. Комментируемой нормой установлена обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Нужно сказать, что в комментируемом Законе достаточно часто используется термин "коррупционное правонарушение", однако легальное его толкование отсутствует. На это, в частности, обращалось внимание и при обсуждении законопроекта на заседании Государственной Думы во втором чтении. Действительно, в чем заключается обязанность государственного служащего уведомлять представителя нанимателя о фактах совершения коррупционных правонарушений, если неясно, что же такое коррупционное правонарушение? В Законе, однако, содержится дефиниция другого термина - "коррупция". В этой связи председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин отметил, что в данном определении содержится перечень коррупционных правонарушений. Согласно ст. 1 комментируемого Закона в объем понятия "коррупция" входит (см. также комментарий к ст. 1):
злоупотребление служебным положением;
дача взятки;
получение взятки;
злоупотребление полномочиями;
коммерческий подкуп;
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 для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;
совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

2 - 3. Названные обязанности государственного или муниципального служащего по прямому указанию Закона входят в круг его должностных или служебных обязанностей. Это означает, что их неисполнение или ненадлежащее исполнение представляет собой дисциплинарный проступок и влечет наложение на виновное лицо дисциплинарной ответственности.

Согласно ст. 57 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- 5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. "а" - "г" п. 3, п. п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 названного Закона.

В отношении дисциплинарной ответственности муниципальных служащих применению подлежат положения Трудового кодекса РФ. Согласно ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение по соответствующим основаниям.

4. Комментируемая норма прямо предусматривает возможность увольнения государственного или муниципального служащего за несообщение о фактах склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Увольнение за совершение дисциплинарного проступка, коим является виновное неисполнение обязанностей государственной или муниципальной службы, возможно только в случаях, прямо установленных законом. Это вполне согласуется с устоявшейся в теории и практике концепцией увольнения как особой меры дисциплинарного взыскания. Между тем ни Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", ни Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации", ни другие законодательные акты об отдельных видах государственной службы такого основания прекращения трудового договора (служебного контракта) не содержат.

В этой связи представляется необходимым внести изменения в названные Законы и предусмотреть соответствующее основание увольнения государственного и муниципального служащего. До внесения таких изменений в качестве нормативного основания увольнения за неисполнение указанных обязанностей может выступать комментируемая статья, поскольку как трудовым законодательством, так и законодательством о государственной службе допускается расширение установленного перечня оснований увольнения федеральным законом, каковым и является комментируемый Закон.

При этом следует учитывать, что согласно Постановлению Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. "О трудовых книжках" при прекращении трудового договора по специальным основаниям, предусмотренным федеральными законами, в трудовую книжку вносится запись об увольнении (прекращении трудового договора) со ссылкой на соответствующие статью, пункт этого федерального закона. Соответственно в рассматриваемом случае запись в трудовую книжку необходимо будет вносить со ссылкой на ч. 3 ст. 9 Федерального закона "О противодействии коррупции".

Следует отметить, что поскольку нарушение обязанности сообщать о фактах коррупционного поведения отнесено к дисциплинарным проступкам, то при наложении дисциплинарного взыскания (в том числе и увольнения) необходимо соблюдать правила их применения. Указанные правила в отношении муниципальных служащих предусмотрены ст. 193 ТК РФ, а в отношении гражданских служащих - ст. 58 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Согласно ст. 193 ТК РФ до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не представлено, то составляется соответствующий акт. Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Кроме того, дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка.

В отношении государственных гражданских служащих предусматривается обязательное проведение _____ служебной _____ проверки. Вместе с тем нельзя не отметить специфику данного нарушения должностных обязанностей, которая связана со сложностью его выявления. В отличие от традиционных дисциплинарных проступков (прогул, появление на работе в состоянии опьянения, нарушение служебного распорядка и т.п.) факт несообщения о склонении к совершению коррупционного правонарушения достаточно трудно обнаружить и зафиксировать. В частности, обращение к государственному или муниципальному служащему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений может иметь место в домашней обстановке, путем телефонного звонка и т.п. Представляется, что в такой ситуации момент обнаружения данного дисциплинарного проступка вполне может превысить установленные законом шесть месяцев. Было бы целесообразно предусмотреть более продолжительный срок применения дисциплинарного взыскания в указанном случае. В качестве примера можно привести положения ст. 81 ТК РФ, согласно которым увольнение работника в связи с совершением виновных действий, дающих основание для утраты к нему доверия, в случаях когда эти действия совершены вне места работы или по месту работы, но не в связи с исполнением трудовых обязанностей, допускается не позднее одного года со _____ дня _____ обнаружения _____ проступка _____ работодателем. Наконец, хотелось бы обратить внимание, что в окончательной редакции Закон предусматривает возможность применения к лицу, не сообщившему о фактах склонения его к совершению коррупционного правонарушения, не только дисциплинарных взысканий (как это было в проекте), но и иных мер ответственности, предусмотренных действующим законодательством. Однако в настоящее время законодательство иных отраслей не устанавливает ответственности за данное правонарушение.

5. Закрепляя обязанность государственного или муниципального служащего сообщать о фактах склонения его к совершению коррупционных правонарушений, комментируемый Закон вместе с тем предполагает и предоставление ему мер государственной защиты в случае сообщения о таких фактах, а также о совершении другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставлении сведений о доходах. Нужно сказать, что в первоначальной редакции законопроект предусматривал обязанность государственного или муниципального служащего информировать соответствующие органы и представителя нанимателя о ставших ему известными в связи с исполнением служебных обязанностей случаях совершения коррупционных правонарушений другими государственными и муниципальными служащими либо непредставлении ими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также обо всех случаях обращения каких-либо лиц к другим государственным и муниципальным служащим в целях склонения их к совершению коррупционных или иных правонарушений. Неисполнение указанной обязанности предлагалось рассматривать как должностное правонарушение. Однако впоследствии (ко второму чтению) данная статья была уже изложена в новой редакции. В этой связи некоторые депутаты Государственной Думы отмечали, что исключение данной обязанности в значительной степени выхолащивает смысл комментируемой статьи. Однако нельзя не отметить, что введение такой обязанности и ответственности за "недоносительство" привело бы к значительному ограничению прав государственных и муниципальных служащих. Поэтому законодатель обоснованно отказался от закрепления данной обязанности, но вместе с тем предусмотрел возможность государственной защиты тех лиц, которые сообщили о фактах коррупционных правонарушений, совершенных другими государственными или муниципальными служащими.

Интерес представляет вопрос о мерах такой защиты. Каких-либо специальных мер защиты государственных или муниципальных служащих законодательством не предусмотрено. Однако, учитывая, что большинство названных коррупционных правонарушений представляют собой уголовные преступления, в данном случае применимы механизмы, предусмотренные Федеральным законом от 20 августа 2004 г. N 119-ФЗ (с посл. изм.) "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства". Согласно ст. 6 указанного Закона в отношении защищаемого лица могут применяться одновременно несколько либо одна из следующих мер безопасности: личная охрана, охрана жилища и имущества; выдача специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности;

обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице; временное помещение в безопасное место; применение дополнительных мер безопасности в отношении защищаемого лица, содержащегося под стражей или находящегося в месте отбывания наказания, в том числе перевод из одного места содержания под стражей или отбывания наказания в другое. По делам о тяжких и особо тяжких преступлениях могут дополнительно применяться следующие меры защиты: переселение на другое место жительства; замена документов; изменение внешности; изменение места работы (службы) или учебы. Основаниями применения мер безопасности являются данные о наличии реальной угрозы убийства защищаемого лица, насилия над ним, уничтожения или повреждения его имущества в связи с участием в уголовном судопроизводстве, установленные органом, принимающим решение об осуществлении государственной защиты. Меры безопасности применяются на основании письменного заявления защищаемого лица или с его согласия, выраженного в письменной форме.

6. Комментируемый Закон предусматривает, что в компетенцию представителя нанимателя входит определение порядка и правил уведомления о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений. По всей видимости, представитель нанимателя должен разработать и принять локальный акт, определяющий форму такого уведомления (по смыслу закона она должна быть письменной); перечень сведений, которые должны сообщаться; порядок проверки этих сведений; порядок регистрации уведомлений (определяются представителем нанимателя (работодателем)).

Статья 10. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе

Комментарий к статье 10

1. Недопущение и разрешение конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе являются одним из главных антикоррупционных механизмов комментируемого Закона. В то же время данный механизм не является абсолютно новым, так как это понятие используется в российском законодательстве на протяжении уже достаточно длительного времени, в том числе и применительно к публичным служебным отношениям. В связи с этим нормы комментируемого Закона частично повторяют положения, содержащиеся в ранее принятых Федеральных законах о государственной гражданской службе и о муниципальной службе, а частично представляют собой новеллы, уточняющие понятие конфликта интересов на публичной службе и предлагающие новые механизмы его разрешения. Термин "конфликт" (от лат. *conflictus* - столкновение) определяется как столкновение противоположно направленных целей, интересов, позиций, мнений или взглядов оппонентов или субъектов взаимодействия. В основе любого конфликта лежит ситуация, включающая либо противоречивые позиции сторон по какому-либо поводу, либо противоположные цели или средства их достижения в данных обстоятельствах, либо несовпадение интересов, желаний, влечений оппонентов и т.п. <1>.

<1> Социальная психология. Словарь / Под ред. М.Ю. Кондратьева // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь: В 6 т. / Ред.-сост. Л.А. Карпенко; Под общ.ред. А.В. Петровского. М.: ПЕР СЭ, 2006.

Понятие "конфликт интересов" в российском законодательстве появилось впервые применительно к законодательству о предпринимательской деятельности. Так, данный термин используется, в

частности, в Федеральных законах от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" (ст. 3), от 29 ноября 2001 г. N 156-ФЗ "Об инвестиционных фондах" (ст. 44), от 11 ноября 2003 г. N 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах" (ст. 43), от 8 декабря 1995 г. N 193-ФЗ "О сельскохозяйственной кооперации" (ст. 38), от 7 мая 1998 г. N 75-ФЗ "О негосударственных пенсионных фондах" (ст. 36.24), от 24 июля 2002 г. N 111-ФЗ "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации" (ст. 35). Причем если в некоторых из этих документов понятие "конфликт интересов" присутствует, но не разъясняется, в других - дается определение этого понятия. В целом для конфликта интересов в сфере предпринимательской деятельности характерно наличие (или возможность наличия) трех объективных компонентов: противоречие интересов, крупный убыток или неправомерное деяние (его сокрытие) и причинная связь между ними <1>.

<1> См.: Фирсов А. Нет повести печальнее на свете, чем повесть о конфликте интересов // Бухгалтерия и банки. 2006. N 12.

В настоящее время многие коммерческие организации, закрепляя модель внутрикорпоративного поведения, включают описание возможных конфликтов интересов и способы предотвращения таковых. Чаще всего указываются потенциальные конфликты интересов: разглашение конфиденциальной корпоративной информации заинтересованным (конкурирующим) организациям; использование возможностей, предоставляемых организацией, во вред самой организации в целях реализации собственных интересов; принятие подарков и займов от клиентов или поставщиков, что провоцирует определенные обязательства, противоречащие интересам организации; связь с конкурентами, клиентами или поставщиками для получения прямой или косвенной выгоды для себя или близких. Термин "конфликт интересов" в контексте деятельности государственных и муниципальных служащих стал применяться несколько позже, в основном в связи с вопросами коррупционного поведения. Распространение данного института на сферу публичного управления вызвано необходимостью предотвращения влияния на публичного служащего каких-либо частных интересов, могущих повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей. В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. декларируется, что государство-участник должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам декларации среди прочего о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (ч. 5 ст. 8).

В Концепции реформирования системы государственной службы РФ (утв. Указом Президента Российской Федерации от 15 августа 2001 г.) было предусмотрено формирование механизмов преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Таким образом, в целом конфликт интересов на государственной службе рассматривался как противоречие между частными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями. Принятый во исполнение данной Концепции Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" определил конфликт интересов как ситуацию, при которой личная 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 РФ или РФ, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или РФ. Таким образом, подход, в соответствии с которым конфликт интересов - это противоречие между частной заинтересованностью и публичной обязанностью, был сохранен. В то же время с учетом того, что личная заинтересованность была определена в данном Законе посредством получения материальной выгоды, определение конфликта интересов было сужено по сравнению с Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Позднее

практически аналогичное определение конфликта интересов было введено в Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации". По сравнению с указанными Законами, комментируемый Закон в определении сущности конфликта интересов содержит следующие новеллы: во-первых, теперь конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (т.е. по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей. При этом следует помнить, что Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ служебные обязанности, установленные ст. 18 и 20 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" распространены на служащих органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, органов наркоконтроля, а также военнослужащих; во-вторых, комментируемый Закон подчеркивает, что личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Достаточно сложно сказать, что при этом понимают законодатели под косвенной личной заинтересованностью. Можно лишь предположить, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным или муниципальным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения. Однако в любом случае понятия "личная заинтересованность" и "конфликт интересов" остаются, к сожалению, оценочными категориями. Помимо указанного, новеллой Закона является распространение института урегулирования конфликта интересов на все виды государственной службы, в том числе правоохранительную и военную.

Конфликт интересов не является служебным спором, так как возникает не по поводу установления или применения условий труда, а по поводу наличия или отсутствия личной заинтересованности у гражданского служащего. Вместе с тем решение, принятое в результате разрешения конфликта интересов, может быть обжаловано в комиссию по служебным спорам или в суд. В таком случае возникает индивидуальный служебный спор по поводу урегулирования конфликта интересов.

2. Понятие личной заинтересованности в комментируемом Законе также претерпело некоторые изменения по сравнению с используемыми в Законах о государственной гражданской и муниципальной службе:

во-первых, в ее определении законодатель исключил указание на неосновательное обогащение. Данную новеллу следует считать обоснованной, так как использование в законодательстве о государственной и муниципальной службе гражданско-правового термина "неосновательное обогащение" справедливо критиковалось в юридической литературе. В частности, О.В. Казаченкова писала: "Сторонами в обязательствах вследствие неосновательного обогащения могут выступать граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования. Гражданский служащий в силу своего особого статуса не может являться участником гражданского оборота. В связи с этим распространение гражданских норм на отношения, регулируемые законодательством о государственной службе, представляется неправомерным" <1>;

<1>Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2006. N 3.

во-вторых, вместо общего указания на натуральную форму получения доходов и доходов в виде материальной выгоды в комментируемой норме законодатель конкретизировал, что речь может идти о получении ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав. При определении имущественного характера услуг и указанных прав правоприменителю следует руководствоваться гражданским и налоговым законодательством Российской Федерации;

в-третьих, законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения (как это было сделано в Законах о государственной гражданской и муниципальной службе). Нельзя не отметить, что указание на "граждан или организации, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами", обоснованно критиковалось за чрезмерную расплывчатость, так как любой государственный и муниципальный служащий, будучи членом социума, естественно, связан различными

обязательствами со значительным количеством различных организаций (такowymi, например, являются обязательства платить коммунальные платежи; рассчитываться по взятому в банке кредиту и т.п.). Однако в этом плане еще более сложно признать удачным используемое в комментируемой норме понятие "третьи лица". Под третьими лицами вполне естественно можно понимать абсолютно любых граждан и организации. В результате этого исходя из буквального толкования комментируемой нормы личной заинтересованностью, влекущей возникновение конфликта интересов, можно признать такие действия служащего, которые повлекут получение доходов органами государственной власти или иными государственными организациями (ведь они, безусловно, по отношению к государственному или муниципальному служащему также являются третьими лицами). Представляется, что в любом случае в дальнейшем потребуются уточнение и разъяснение термина "третьи лица", используемого в комментируемом Законе. Пока же на уровне практического применения можно рекомендовать все же при использовании данной нормы ориентироваться на тех лиц, которые указаны в качестве получателей дохода в ч. 3 ст. 19 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и ч. 2 ст. 14.1 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" (хотя и они, как уже отмечалось, требуют определенного толкования). Как отмечалось выше, в комментируемой статье понятие личной заинтересованности и конфликта интересов было сужено по сравнению с Концепцией реформирования системы государственной службы РФ. Действующее законодательство предусматривает, что конфликт интересов возникает только при возможности получения служащим или связанными с ним третьими лицами материальных выгод. Между тем в указанной Концепции, так же как и в большинстве международных документов, конфликт интересов связывается с получением не только материальных, но и иных (личных) выгод. Так, в ч. 5 ст. 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. указывается, 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. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) также устанавливает, что государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных или финансовых выгод для своих семей (ст. 4). В российском законодательстве также можно встретить примеры увязывания конфликта интересов не только с материальными, но и иными выгодами. Например, Положение об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. N 656, содержит понятия: "материальная выгода" - экономическая выгода в денежной или натуральной форме, которую можно оценить и определить в качестве дохода в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации; "личная выгода" - выгода, не являющаяся материальной выгодой, выразившаяся в достижении лицом очевидных личных целей, даже если такая выгода не привела к получению материальной выгоды. Не являются личной выгодой повышение по службе и объявление благодарности. Аналогичные определения содержатся и в Положении об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2006 г. N 113.

Статья 11. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на

Комментарий к статье 11

1 - 2. Комментируемая статья выделяет двух субъектов предотвращения и урегулирования конфликта интересов: государственного (муниципального) служащего и представителя нанимателя. Применительно к государственным и муниципальным служащим законодатель закрепляет две основные обязанности: принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов; уведомлять своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Что касается первой из них, то она подразумевает необходимость государственного или муниципального служащего воздерживаться от контактов с различными организациями, сферы деятельности которых пересекаются с его должностными обязанностями (кроме тех случаев, разумеется, когда такое взаимодействие, наоборот, входит в его должностные обязанности); максимально дистанцироваться от личных предпочтений при принятии управленческих решений и т.п.

Обязанность информирования о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов возникает у государственного или муниципального служащего в момент, когда узнает об этом <1>. Применение этой нормы на практике, вполне очевидно, будет связано с определенными трудностями, так как оценочный характер конфликта интересов далеко не всегда позволяет служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и сам возникший конфликт. В этом плане представляется перспективным закрепление в подзаконных актах, устанавливающих особенности предотвращения и разрешения конфликта интересов в различных государственных органах, перечня так называемых предконфликтных ситуаций. Так, в Положении об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений "предконфликтная ситуация" определяется как ситуация, в которой у должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, Пенсионного фонда и членов Общественного совета при осуществлении ими деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, может возникнуть конфликт интересов, а именно указанные лица или их близкие родственники:

<1> Представляется, что речь должна идти только о реальной угрозе возникновения конфликта интересов, так как просто "угроза" его возникновения существует, естественно, всегда.

в течение последних 12 месяцев состояли в трудовых (на основании договоров) или гражданско-правовых (на основании договоров, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг) отношениях с юридическими лицами, принимающими участие в конкурсе по отбору специализированного депозитария и управляющих компаний для заключения с ними Пенсионным фондом договора об оказании услуг специализированного депозитария и договоров доверительного управления средствами пенсионных накоплений (далее - конкурс) и (или) являющимися субъектами (за исключением Пенсионного фонда, страхователей и застрахованных лиц) либо участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их аффилированными лицами;

владеют долями в капитале, паями, акциями, облигациями и иными ценными бумагами, эмитентами которых являются юридические лица, принимающие участие в конкурсе и (или) являющиеся субъектами (за исключением Пенсионного фонда, страхователей и застрахованных лиц) либо участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их аффилированные лица (за исключением государственных гражданских служащих - собственников указанных ценных бумаг, передавших их в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе);

получали в течение последних 12 месяцев вознаграждения (денежную плату, призы, подарки (за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации), скидки, безвозмездные услуги и т.п.) и (или) иную выгоду от юридических лиц, принимающих участие в конкурсе и (или) являющихся субъектами (за исключением Пенсионного фонда, страхователей и застрахованных лиц) либо участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их аффилированных лиц;

имеют обязательства имущественного характера в отношении юридических лиц, принимающих участие в конкурсе и (или) являющихся субъектами (за исключением Пенсионного фонда, страхователей и застрахованных лиц) либо участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их аффилированных лиц.

Представляется, что о случаях возникновения таких "предконфликтных ситуаций" служащий должен информировать всегда. В то же время перечень таких ситуаций не должен носить исчерпывающего характера. Так, А.Ф. Ноздрачев указывает, что "гражданский служащий, замещающий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов (например, должности, связанные с оказанием государственных услуг, лицензированием, регистрацией и т.д.), обязан заявлять представителю нанимателя о характере и размерах своей личной заинтересованности: при своем назначении на должность, при прохождении аттестации, при любом изменении ситуации" <1>.

КонсультантПлюс: примечание.
Комментарий к Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (под ред. А.Ф. Ноздрачева) включен в информационный банк.

<1> Комментарий к Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: МЦФЭР, 2005.

Другая сложность в применении рассматриваемой нормы связана с возникновением после принятия комментируемого Закона определенной коллизии между его положениями и нормами законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе. Так, ч. 3 ст. 19 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" указывает, что 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. Пункт 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" закрепляет обязанность муниципального служащего сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта. Таким образом, указанные законодательные акты предписывают государственному гражданскому и муниципальному служащему уведомить о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов представителя нанимателя, а комментируемый Закон - своего непосредственного руководителя. Однако непосредственный руководитель далеко не всегда является представителем нанимателя для конкретного служащего. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя). В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" представитель нанимателя - руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. На практике представителем нанимателя для государственных гражданских служащих является обычно руководитель государственного органа или его

структурного подразделения. Так, для служащих центрального аппарата Федеральной службы судебных приставов представителем нанимателя является директор Федеральной службы судебных приставов - главный судебный пристав Российской Федерации; для служащих территориальных органов службы - руководитель территориального органа Федеральной службы судебных приставов - главный судебный пристав субъекта Российской Федерации. Вполне понятно, что непосредственными руководителями указанные представители нанимателя являются лишь для своих заместителей. Что же касается всех остальных служащих, то исходя из комментируемого Закона в совокупности с законодательством о государственной гражданской и муниципальной службе при возникновении конфликта интересов или угрозы его возникновения у них появляется обязанность уведомить и своего непосредственного руководителя и представителя нанимателя. Целесообразность уведомления обоих в таком случае выглядит достаточно неявной, однако по крайней мере до внесения изменений в указанные акты исполнение ее должно являться обязательным. Уведомление о возникновении конфликта интересов или угрозы его возникновения осуществляется в письменной форме. Для этого указанными выше лицами подаются заявление либо служебная (докладная) записка произвольной формы <1>.

КонсультантПлюс: примечание.
Комментарий к Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (под ред. А.Ф. Ноздрачева) включен в информационный банк.

<1> См.: Комментарий к Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: МЦФЭР, 2005.

Неисполнение рассмотренных обязанностей государственным или муниципальным служащим должно рассматриваться как дисциплинарный проступок и может повлечь привлечение его к дисциплинарной ответственности. Однако при этом следует помнить, что во всех таких случаях необходимым условием привлечения служащего к ответственности является установление его вины. Применительно к обеим обязанностям это выглядит достаточно сложным в силу оценочного характера конфликта интересов и соответственно мер, которые могут быть предприняты с целью недопущения.

Кроме этого, исходя из п. 13 ч. 1 ст. 33 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" во взаимосвязи с п. 12 ч. 1 ст. 15 того же Закона неисполнение гражданским служащим рассмотренных обязанностей может повлечь его увольнение с гражданской службы.

3. Вторым субъектом, на которого комментируемый Закон возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является представитель нанимателя. Понятие представителя нанимателя применительно к государственной гражданской и муниципальной службе уже раскрывалось выше.

Основным способом получения представителем нанимателя информации о возникновении конфликта интересов является, по-видимому, информирование его самим служащим, у которого конфликт интересов возник, либо непосредственным руководителем такого служащего. Помимо этого, источниками информации о конфликте интересов могут являться: представляемые ими сведения;

заявления, в том числе и анонимные, граждан и организаций, в том числе считающих себя пострадавшими от неправомерных действий государственного или муниципального служащего, связанных с конфликтом интересов;

материалы публикаций в средствах массовой информации; результаты служебных проверок и т.п.

Возможные варианты действий представителя нанимателя в случае обнаружения им ситуации конфликта интересов приведены в ч. 4 и 5 комментируемой статьи. 4 - 5. В комментируемых частях Закона содержится указание на основные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной

службе. Таковыми являются:
изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов (в том числе отстранение его от исполнения должностных (служебных) обязанностей);
отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
отвод или самоотвод государственного или муниципального служащего.
Представляется, что указанные способы нельзя считать исчерпывающими. Цель предотвращения и урегулирования конфликта интересов может быть достигнута также путями: ограничения доступа служащего к конкретной информации; усиления контроля за выполнением государственным служащим обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов; установления коллегиального порядка принятия решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов.
В определенных случаях, как представляется, предотвращение или урегулирование конфликта интересов может быть достигнуто только путем увольнения служащего (в отношении гражданских служащих это можно сделать по п. 13 ч. 1 ст. 33 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации").
Применительно же к способам, указанным в комментируемом Законе, можно отметить следующее. Изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, может, как представляется, носить временный или постоянный характер. Что касается временного отстранения, то применительно к государственным гражданским и муниципальным служащим оно урегулировано соответственно ч. 4 ст. 19, ч. 2 ст. 32 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и ч. 3 ст. 14.1 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации". Указанные ситуации касаются отстранения гражданского или муниципального служащего на период урегулирования конфликта интересов, т.е. когда, собственно говоря, еще только решается вопрос о наличии или отсутствии конфликта вообще. В силу этого законодательство о государственной гражданской и муниципальной службе в качестве гарантии для государственного и муниципального служащего предусматривает сохранение за ним денежного содержания на все время отстранения от замещаемой должности. Тем не менее в научной литературе была высказана мысль о том, что закрепление в законодательстве возможности отстранения гражданского служащего до решения вопроса о его виновности в возникновении конфликта интересов противоречит принципу обеспечения государственным служащим общепризнанных социально-трудовых прав и свобод. Так, А.В. Гусев пишет, что "недопустимо, даже руководствуясь соображениями государственной целесообразности, произвольно лишать служащих этих прав и свобод, умалять или искажать их содержание. В частности, весьма сомнительна с точки зрения соответствия данному принципу сформулированная в ст. 19 Федерального закона "О государственной гражданской службе РФ" правовая конструкция урегулирования конфликта интересов, когда на одном лишь предположении о наличии личной заинтересованности представитель нанимателя может принять решение об отстранении служащего от должности. Думается, что это положение способно привести к нарушению права на труд, на профессиональное достоинство и репутацию, противоречит презумпции добросовестного поведения служащего" <1>.

<1> Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005. С. 177, 178.

С нашей точки зрения, одной из особенностей служебно-правового регулирования, в отличие от трудово-правового, является приоритет защиты публичного интереса над частными интересами отдельных государственных и муниципальных служащих. Государственная и муниципальная служба, являясь публичным видом профессиональной деятельности, подразумевает определенный отказ государственного и муниципального служащего от своих конституционных прав, что компенсируется предоставлением ему дополнительных гарантий. Как уже отмечалось <1>, презумпции добросовестности служащего, в общем-то, противоречит большинство ограничений, налагаемых на государственных и муниципальных служащих и, в частности, установленных ст. 16

Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и ст. 13 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", однако публичный интерес в данном случае должен превалировать над частным.

<1> См. об этом: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов, 2008. С. 236.

В то же время определенные вопросы вызывает реализация рассматриваемой меры на государственной военной и правоохранительной службе. Законодательство об этих видах службы не регулирует отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей государственных служащих, являющихся стороной конфликта интересов, и соответственно не предусматривает сохранения за ними денежного содержания в указанных случаях. Представляется, что исходя из содержания ч. 4 комментируемой статьи применение к ним отстранения от должности по данному основанию до внесения соответствующих изменений в законодательство о данных видах службы является недопустимым. Постоянное изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего может выражаться в его переводе на другую должность (или в изменении условий контракта или трудового договора, не являющемся переводом). Переводы государственных служащих регулируются специальным законодательством о государственной службе (ст. 28 и 29 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"; ст. 44 Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе"; ст. 71, 72 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. N 613, и др.) и в некоторых случаях трудовым законодательством (гл. 12 ТК РФ), переводы муниципальных служащих - только трудовым законодательством. Однако во всех случаях следует помнить, что, поскольку постоянный перевод на другую должность (постоянное изменение условий трудового договора или контракта) по общему правилу возможен только с согласия служащего, разрешение конфликта интересов указанным путем возможно только на основе двухстороннего волеизъявления. Отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, как способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов (самостоятельный или сопряженный с изменением должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов) возможен только в случае, если указанная выгода носит одномоментный характер, так как в противном случае нельзя точно быть уверенным, что конфликт интересов будет разрешен. По смыслу данного способа он также может быть использован только при наличии согласия служащего. Из содержания комментируемой нормы неясен способ отказа государственного или муниципального служащего от полученной или предполагаемой выгоды. По-видимому, это может быть представленное в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательство воздержаться от совершения определенных действий или возврат полученных денег (имущества), если выгода уже получена. Однако неясными остаются юридическая сила такого обязательства и последствия его нарушения. Кроме того, если выгода уже получена, возврат ее может быть не всегда возможен (например, если организация, от которой служащий получил денежные средства, прекратила свое существование). В таком случае использование данного способа выглядит невозможным. Представляется, что процедура отказа от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, должна быть более подробно урегулирована законодательством или подзаконными актами. Требуется также детальное урегулирование процесс отвода (самоотвода) государственного или муниципального служащего. Понятие отвода (самоотвода) ранее в законодательстве о государственной и муниципальной службе не использовалось и было характерно в основном для сферы юрисдикционной деятельности. Так, в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации в определенных случаях отводу подлежат судьи, эксперты, специалисты, переводчики, прокуроры, следователи (гл. 2 ГПК РФ; гл. 3 АПК РФ; гл. 9 УПК РФ; ст. 25.12, 25.13 КоАП РФ) и т.п. По аналогии можно предположить, что отвод (самоотвод) государственного или муниципального служащего не связан с его отстранением от должности, а может касаться недопущения его к рассмотрению конкретного дела, принятия определенного управленческого

решения, осуществления контроля за определенной организацией и т.п. В любом случае применение данного способа невозможно до тех пор, пока случаи и порядок отвода (самоотвода) государственных и муниципальных служащих не будут подробно регламентированы законодательством.

Использование всех рассмотренных выше мер отнесено к компетенции представителя нанимателя. Однако решение вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов чаще всего требует выяснения большого количества обстоятельств и соответственно достаточно больших временных затрат. Поэтому для урегулирования конфликта интересов на некоторых видах государственной службы предусматривается создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Так, в соответствии со ст. 19 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" комиссия по урегулированию конфликтов интересов образуется правовым актом государственного органа. В состав комиссии 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.

Обязательность приглашения независимых экспертов была одной из принципиальных идей, заложенных в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Вполне понятно, что независимые эксперты, составляющие 25% от числа членов комиссии по урегулированию конфликта интересов, не могут реально повлиять на принимаемые ею решения. В то же время их участие позволяет в большей степени реализовать принцип открытости государственной службы, поставить ее под контроль гражданского общества. По замыслу авторов Закона, в качестве независимых экспертов должны были приглашаться в первую очередь представители политических партий, общественных организаций, научных и образовательных учреждений, которые при выявлении нарушений законодательства о приеме на государственную службу, принятии конкурсной комиссией явно необоснованных решений могли бы привлечь к этому внимание общественности, а также правоохранительных органов. Однако фактически эта задача не была решена, участие независимых экспертов на практике нередко превращается в фикцию. Причин этому несколько, но хотелось бы обратить внимание на проблему, обусловленную неудачной формулировкой ч. 6 ст. 19 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Данная норма определяет, что в состав конкурсной комиссии в качестве независимых экспертов входят представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя. Указание на то, что независимые эксперты могут быть приглашены из "других организаций", позволяет толковать эту норму как угодно широко. На практике многие государственные органы при формировании конфликтных комиссий стали приглашать в качестве независимых экспертов государственных служащих из иных государственных органов, что, безусловно, является профанацией идеи о контроле гражданского общества за проведением конкурсной процедуры, однако точно соответствует требованиям Закона, поскольку иной орган государственного управления, несомненно, является "другой организацией". Как представляется, следует внести изменения в ч. 6 ст. 19 данного Закона, прямо в ней указав, что приглашение представителей других государственных органов в качестве независимых экспертов не допускается. Составы комиссий по урегулированию конфликтов интересов формируются таким образом, чтобы, в свою очередь, была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. Комиссии по урегулированию конфликта интересов осуществляют свою деятельность на основании Положения о них, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. N 269.

Основной задачей комиссий является содействие государственным органам:

- а) в обеспечении соблюдения государственными гражданскими служащими Российской Федерации требований к служебному поведению;
- б) в урегулировании конфликта интересов, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Комиссия, образуемая в федеральном государственном органе, рассматривает вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированием конфликта интересов, в отношении гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации в федеральном государственном органе. Основанием для проведения заседания комиссии является:

- а) полученная от правоохранительных, судебных или иных государственных органов, от организаций, должностных лиц или граждан информация о совершении гражданским служащим поступков, порочащих его честь и достоинство, или об ином нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению, предусмотренных ст. 18 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации";
- б) информация о наличии у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В комиссию могут быть представлены материалы, подтверждающие нарушение гражданским служащим требований к служебному поведению или наличие у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Председатель комиссии в трехдневный срок со дня поступления указанной выше информации выносит решение о проведении проверки этой информации и иных материалов, которая осуществляется в месячный срок со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до двух месяцев по решению председателя комиссии.

В случае если в комиссию поступила информация о наличии у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, председатель комиссии немедленно информирует об этом представителя нанимателя в целях принятия им мер по предотвращению конфликта интересов: усиление контроля за исполнением гражданским служащим его должностных обязанностей, отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы на период урегулирования конфликта интересов или иные меры.

По письменному запросу председателя комиссии представитель нанимателя или руководитель специально уполномоченного им подразделения государственного органа представляет дополнительные сведения, необходимые для работы комиссии, а также запрашивает в установленном порядке для представления в комиссию сведения от других государственных органов, органов местного самоуправления и организаций.

Дата, время и место заседания комиссии устанавливаются ее председателем после сбора материалов. Секретарь комиссии решает организационные вопросы, связанные с подготовкой заседания комиссии, а также извещает членов комиссии о дате, времени и месте заседания, о вопросах, включенных в повестку дня, не позднее чем за семь рабочих дней до дня заседания.

Некоторым авторам видится бессмысленным назначение заседания комиссии, "если собранные материалы и информация не подтвердили наличие у госслужащего личной заинтересованности или нарушение им требований к служебному поведению и, по сути, в действиях госслужащего не находится нарушений правовых норм" <1>. Однако, как уже отмечалось, в силу оценочного характера понятия "конфликт интересов" разобраться, имеет ли он место в конкретном случае, бывает достаточно сложно, и ни председатель, ни секретарь комиссии не должны единолично решать этот вопрос.

<1> Федосенко В.А. Актуальные вопросы государственной гражданской службы в Российской Федерации: регламентация соблюдения требований к служебному поведению и урегулирования конфликта интересов // Право и политика. 2007. N 8.

Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии. При возможном возникновении конфликта интересов у членов комиссии в связи с рассмотрением вопросов, включенных в повестку дня заседания комиссии, они обязаны до начала заседания

заявить об этом. В подобном случае соответствующий член комиссии не принимает участия в рассмотрении указанных вопросов. Заседание комиссии проводится в присутствии гражданского служащего. На заседании комиссии может присутствовать уполномоченный гражданским служащим представитель. Заседание комиссии переносится, если гражданский служащий не может участвовать в заседании по уважительной причине. На заседание комиссии могут приглашаться должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, а также представители заинтересованных организаций.

На заседании комиссии заслушиваются пояснения гражданского служащего, рассматриваются материалы, относящиеся к вопросам, включенным в повестку дня заседания. Комиссия вправе пригласить на свое заседание иных лиц и заслушать их устные или рассмотреть письменные пояснения.

Члены комиссии и лица, участвовавшие в ее заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии. По итогам рассмотрения вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов комиссия может принять одно из следующих решений, а именно:

- а) в рассматриваемом случае не содержится признаков личной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к конфликту интересов;
- б) имеется факт наличия личной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к конфликту интересов. В этом случае представителю нанимателя предлагаются рекомендации, направленные на предотвращение или урегулирование этого конфликта.

Решения комиссии принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. При равенстве числа голосов голос председательствующего на заседании комиссии является решающим.

Решения комиссии оформляются протоколами, которые подписывают члены комиссии, принявшие участие в ее заседании.

Можно полностью согласиться с высказываемым в литературе мнением, что "наиболее слабое место Положения заключается в рекомендательном характере решений комиссий" <1>. Еще до принятия рассматриваемого положения автором настоящего Комментария на основании анализа буквы и самое главное - духа Закона о государственной гражданской службе высказывалось мнение, что решения комиссий по урегулированию конфликта интересов должны носить обязательный характер <2>. Данный вывод основывался на рассмотрении процедуры урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе как элемента антикоррупционного механизма нового Закона, основанного на максимальной элиминации дискреционных полномочий в данном вопросе отдельных должностных лиц, коллегиальном и открытом решении данного вопроса. Введенная в Положение норма о необязательном характере таких решений полностью, на наш взгляд, выхолостила процедуру урегулирования конфликтов интересов. Как справедливо пишет В.А. Федосенко, "следовательно, теряется сам смысл данного Положения, и финансирование, заложенное под данный нормативный акт, окажется практически бесполезным, как и сама организация комиссий" <3>. В результате "на усмотрение руководителя остается и решение вопросов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов. Руководитель может по своему субъективному усмотрению счесть конфликт незначительным и позволить государственному служащему исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов. Может наказать, а может и не наказывать за умышленные действия в ситуации конфликта интересов, их систематическое возникновение. Руководитель не несет реальной ответственности за попустительство гражданскому служащему, находящемуся в состоянии конфликта интересов" <4>.

<1> Федосенко В.А. Указ. соч.

<2> См.: Чаннов С.Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. N 11.

<3> Федосенко В.А. Указ.соч.

<4> Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник. Издание Совета Федерации Федерального Собрания Российской

По нашему мнению, в рамках реализации программы противодействия коррупции на государственной службе законодательству следовало бы внести изменения в указанное положение, предусмотрев именно коллегиальное решение вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов. Аналогичным образом необходимо решать этот вопрос и в отношении других видов государственной и муниципальной службы. В настоящее время помимо государственной гражданской службы формирование комиссий по урегулированию конфликта интересов предусмотрено также на службе муниципальной. Правда, первоначально эти положения в Федеральном законе "О муниципальной службе в Российской Федерации" отсутствовали, как и вообще указания на порядок разрешения конфликта интересов на муниципальной службе, что вызвало определенную критику в научной литературе <1>. Изменения, внесенные в указанный Закон Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. N 267-ФЗ, частично решили данную проблему, предусмотрев возможность формирования в органах местного самоуправления и муниципальных органах комиссий по урегулированию конфликта интересов. В отличие от законодательства о государственной гражданской службе на муниципальной эта норма носит диспозитивный характер. Порядок создания и функционирования таких комиссий должен определяться муниципальным правовым актом (ч. 4 ст. 14.1 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"). Вид такого акта в Законе не указан, но исходя из контрольной и антикоррупционной сущности данного института представляется, что положения о комиссиях по урегулированию конфликта интересов на местном уровне должны утверждаться решением представительного органа муниципального образования.

<1> См., например: Чаннов С.Е. Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. 2007. N 9; Дементьев А., Качушкин С. Институт конфликта интересов как один из способов предотвращения коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба. 2008. N 1(41); Андриченко Л.В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. N 7.

б. Комментируемая часть касается частного случая предотвращения конфликта интересов - когда указанный конфликт может возникнуть в силу владения государственным или муниципальным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций). Требование передачи в таком случае указанных ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление не является новым в российском законодательстве. Впервые оно (правда, в более узком варианте) появилось еще в ч. 2 ст. 11 утратившего в настоящее время силу Федерального закона от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации", однако в течение почти 10 лет действия указанного Федерального закона так и не вступило в силу. Аналогичная судьба постигла и такое же требование, содержащееся в Федеральном законе от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (ч. 3 ст. 11), а также положения ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", практически аналогичные положениям комментируемого Закона. Причина во всех случаях одна - за 14 лет законодатели так и не сумели определить, какая организация (организации) должна осуществлять доверительное управление приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций).

Вполне очевидно, что пока это не будет сделано, не будут работать и положения комментируемой части. Для решения этой проблемы А.В. Куракин предлагает принять специальный Закон "О передаче в доверительное управление имущества государственных служащих". В данном законодательном акте он считает необходимым "предусмотреть публично-правовые гарантии сохранности имущества государственного служащего, переданного им в доверительное управление" <1>. С этим предложением можно согласиться с поправкой на то, что в настоящее время указанный Закон уже должен регулировать передачу в доверительное управление имущества не только государственных, но и муниципальных служащих.

<1> Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 4.

При разработке данного Закона следует учитывать положения действующего гражданского законодательства о доверительном управлении, содержащиеся в гл. 53 ГК РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 1012 ГК РФ по договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). Исходя из ч. 1 ст. 1015 ГК РФ, доверительным управляющим может быть индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, за исключением государственного унитарного предприятия, а в случаях когда доверительное управление имуществом осуществляется по основаниям, предусмотренным законом (что имеет место в рассматриваемом случае), доверительным управляющим может быть гражданин, не являющийся предпринимателем, или некоммерческая организация, за исключением учреждения. В то же время в силу прямого указания закона имущество не подлежит передаче в доверительное управление государственному органу или органу местного самоуправления. Особенности доверительного управления ценными бумагами, кроме того, определяются в ст. 5 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг".

Статья 12. Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора

Комментарий к статье 12

1. Нужно сказать, что до принятия комментируемого Закона и внесения изменений в соответствующие законодательные акты Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" закреплялся 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 <1>. В этой связи некоторые авторы обоснованно отмечали, что категория "отдельные функции" в данном контексте является оценочной категорией, что может привести к разным результатам при внешне схожих ситуациях <2>. Неясно, кто же должен определять, входили ли указанные отдельные функции в должностные обязанности государственного служащего. Между тем вопрос в данном случае касается конституционного принципа свободы труда, и вряд ли ему соответствует подобная неопределенность правового регулирования.

<1> Закон о муниципальной службе такого запрета не предусматривал.

<2> См.: Комментарий к Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный) / Под ред. В.А. Козбаненко. М.: Питер Пресс, 2008.

Комментируемый Закон сформулировал указанную норму существенно иначе: гражданин, ранее состоявший на государственной или муниципальной службе, в течение двух лет после увольнения может замещать соответствующие должности с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Кроме того, теперь указанная норма распространяется не на всех государственных или муниципальных служащих, а лишь на замещавших отдельные должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации. Применение рассматриваемой нормы на практике пока невозможно, так как отсутствует перечень должностей государственной и муниципальной службы, на которые данное требование будет распространяться. При этом законодательство не содержит никаких указаний относительно сроков

принятия нормативных актов, устанавливающих данный перечень, соответственно реальное начало действия рассматриваемой нормы может быть отложено на неопределенный срок. Возникают также определенные вопросы относительно вида (видов) нормативных правовых актов, которыми данный перечень будет утвержден, так как совершенно очевидно, что актами федерального уровня может быть определен только перечень должностей федеральной государственной службы.

Решение вопроса о возможности бывшего государственного или муниципального служащего работать в конкретных коммерческих и некоммерческих организациях возложено на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Статус этих комиссий в настоящее время применительно к государственной гражданской службе урегулирован на федеральном уровне ст. 19 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. N 269 и ст. 14.1 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации". Ни один из указанных актов не регулирует порядок дачи комиссиями согласия на работу указанных государственных и муниципальных служащих в коммерческих и некоммерческих организациях после окончания служебной деятельности. Представляется, что в данном случае неприменимы положения о порядке разрешения конфликта интересов, так как конфликтом интересов является ситуация противоречия публичных обязанностей и частных интересов действующего государственного или муниципального служащего. Следовательно, этот вопрос тоже требует отдельного регулирования.

Если применительно к государственной гражданской и муниципальной службе определен хотя бы порядок создания комиссий по урегулированию конфликта интересов, то на военной и правоохранительной службе данные комиссии до настоящего времени не создавались. В силу этого представляется, что существует объективная необходимость разработки нормативного акта федерального уровня, в котором решались бы вопросы создания комиссий по урегулированию конфликта интересов во всех государственных органах и порядка решения ими вопроса о возможности бывших государственных служащих работать в коммерческих и некоммерческих организациях после окончания службы. Указанный акт должен быть принят только одновременно с утверждением перечня должностей, на которые данный запрет распространяется. В противном случае может сложиться ситуация, когда бывшие государственные служащие, замещавшие в период службы должности, вошедшие в данный перечень, будут испытывать сложности с трудоустройством, так как из-за отсутствия процессуальных норм им невозможно будет получить согласие на работу.

Применительно к гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим соответствующие вопросы должны быть решены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований соответственно. Хотя рассматриваемое требование теперь распространяется как на государственных, так и на муниципальных служащих, аналогичная норма не была внесена в содержание Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации". Разумеется, данная норма будет действовать и в этом случае, однако для обеспечения единообразия правового регулирования следовало бы внести соответствующие изменения в содержание Закона о муниципальной службе в Российской Федерации.

Хотя на первый взгляд рассмотренные законодательные новеллы позволяют (разумеется, после принятия всех необходимых подзаконных актов) решить проблему противодействия коррупции во взаимодействии государственных и муниципальных служащих с подчиненными им коммерческими и некоммерческими организациями, фактический анализ показывает, что это не так. Дело в том, что ст. 12 комментируемого Закона запрещает бывшим государственным и муниципальным служащим работу в организациях, отдельные функции государственного управления которыми входили в их должностные обязанности только на условиях трудового договора. Однако этот запрет легко обходится в случае заключения не трудового, а гражданско-правового договора с коммерческой или некоммерческой организацией (например, договора возмездного выполнения работ или возмездного оказания услуг). Показательно, что в отличие от указанной нормы ч. 3 ст. 17 Федерального закона "О

государственной гражданской службе Российской Федерации" запрещает в указанных случаях не только замещать должности, но и выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности гражданского служащего. Однако никаких механизмов уведомления представителя нанимателя (работодателя) о заключении таких договоров этим Законом не предусмотрено. Ответственность, установленная ст. 19.29 КоАП РФ, распространяется только на случаи привлечения к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом "О противодействии коррупции". Соответственно запрет, установленный ч. 3 ст. 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", применяться на практике не будет.

2. Для реализации указанного ограничения предусмотрена обязанность гражданина, замещавшего должности государственной или муниципальной службы согласно установленному перечню, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы.

Применение этой нормы на практике требует уяснения использованных в ней понятий "представитель нанимателя" и "работодатель". Первое из рассматриваемых понятий было введено в российское законодательство ст. 1 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В соответствии с данной статьей представитель нанимателя - это руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. На практике представителем нанимателя для государственных гражданских служащих является обычно руководитель государственного органа или его структурного подразделения. Так, для служащих центрального аппарата Федеральной службы судебных приставов представителем нанимателя является директор Федеральной службы судебных приставов - главный судебный пристав Российской Федерации; для служащих территориальных органов службы руководитель территориального органа Федеральной службы судебных приставов - главный судебный пристав субъекта Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Использование данных терминов в таком контексте в комментируемом Законе выглядит достаточно странно. Какой представитель нанимателя (работодатель) имеется в виду? Представитель государственного органа (органа местного самоуправления), в котором государственный или муниципальный служащий работал ранее? Однако зачем ему сообщать сведения о последнем месте службы указанного служащего - он и так их прекрасно знает. Представитель организации, в которую устраивается на работу бывший государственный или муниципальный служащий? Однако рассматриваемый запрет направлен на соблюдение специальных правил трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих в коммерческие и некоммерческие организации. Если использование по отношению к ним термина "работодатель" представляется вполне логичным, то "представителей нанимателя" в этих организациях быть никак не может.

Более понятной рассматриваемая норма становится при обращении к корреспондирующей с ней ст. 64.1 ТК РФ, которая была внесена в Кодекс Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 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 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" (далее - Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ): граждане, замещавшие должности, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы в течение двух лет обязаны при заключении трудовых договоров

сообщать работодателю сведения о последнем месте службы. Таким образом, видимо, бывший государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять о предыдущем месте своей службы лишь предполагаемого нового работодателя.

3. Несоблюдение указанной обязанности бывшим государственным или муниципальным служащим влечет прекращение трудового договора с таким гражданином. В связи с этим ст. 84 ТК РФ была дополнена еще одним основанием прекращения трудового договора вследствие нарушения обязательных правил его заключения: "Заключение трудового договора в нарушение установленных федеральными законами ограничений, запретов и требований, касающихся привлечения к трудовой деятельности граждан, уволенных с государственной или муниципальной службы". Нужно сказать, что данная статья закрепляет обязанность, а не право работодателя прекратить трудовой договор с работником.

4. На работодателя, в свою очередь, возлагается обязанность при заключении трудового договора в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы. Порядок такого уведомления должен устанавливаться нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Важно отметить, что обязанность уведомить представителя нанимателя (работодателя) (старого) возникает у работодателя (нового) в десятидневный срок после заключения трудового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим. В этом, на наш взгляд, скрыта определенная коллизия с ч. 1 ст. 12 комментируемого Закона, так как последняя запрещает указанным служащим замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях без согласия комиссий по урегулированию конфликта интересов. Однако соблюдение установленных ч. 2 и 4 ст. 12 Закона о противодействии коррупции и ст. 64.1 ТК РФ требований всеми лицами, к которым они обращены, приведет к тому, что бывший государственный или муниципальный служащий уже займет должность в коммерческой или некоммерческой организации, проработает на ней определенный срок (десятидневный срок уведомления, а также срок рассмотрения вопроса комиссией по урегулированию конфликта интересов) и лишь после этого будет принято решение: разрешать ему дальнейшую работу или нет.

5. Неисполнение работодателем указанной выше обязанности влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ Кодекс РФ об административных правонарушениях был дополнен ст. 19.29 "Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)". Эта статья устанавливает административную ответственность за привлечение к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных комментируемым Законом. Объективная сторона данного правонарушения заключается в противоправном бездействии, выразившемся в неуведомлении представителя нанимателя (работодателя) по прежнему месту службы принимаемого на работу им бывшего государственного или муниципального служащего. Правонарушение будет являться оконченным, если в течение 10 дней с момента заключения трудового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность государственной или муниципальной службы, входящую в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, им не предприняты меры по уведомлению представителя нанимателя (работодателя) по прежнему месту службы. В то же время до принятия нормативного акта, регулирующего порядок такого уведомления, сложно сказать, с какого момента эта обязанность будет считаться исполненной - отправления письменного или иного сообщения или получения этого сообщения представителем нанимателя (работодателем).

Субъектами указанного правонарушения являются должностные лица организаций-работодателей (таким лицом будет являться ее руководитель), индивидуальные предприниматели и юридические лица.

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и неосторожно. В любом случае при привлечении к административной ответственности должна быть в обязательном порядке установлена вина правонарушителя, так как указанное деяние может быть совершено и невиновно (если, например, работодатель не знал и не мог знать о прежнем

месте работы бывшего государственного или муниципального служащего в силу представления ему подложных документов). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.29 КоАП РФ, будут рассматривать судьи.

Статья 13. Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения

Комментарий к статье 13

1. Из пяти составов преступлений, приравненных к коррупционным, три (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки) помещены в гл. 30 "Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления" УК РФ, а оставшиеся два (злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп) - располагаются в гл. 23 "Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях" УК РФ. Глава 30 включает статьи, предусматривающие ответственность за так называемые должностные преступления <1>. Такая локализация составов преступлений с разделением по двум самостоятельным главам была предпринята законодателем впервые, поскольку в предыдущем уголовном законе РСФСР должностные преступления были разбросаны по всем главам УК, несмотря на наличие отдельной главы, им посвященной <2>. Специфика должностных преступлений определяется высокой степенью общественной опасности, поскольку в результате их совершения подрываются основы государственной власти и управления. Являясь типичным проявлением коррумпированности должностных лиц, государственных служащих, служащих органов местного самоуправления, взяточничество дискредитирует авторитет власти, подрывает у граждан уверенность в защищенности их прав, порождает у них недоверие к органам власти. Совершая указанные преступления, должностные лица нарушают принцип законности - один из основополагающих конституционных принципов (п. 2 ст. 15 Конституции РФ).

<1> См.: Егорова Н. Управленческие преступления: понятие и система // Уголовное право. 2006. № 2. С. 27.

<2> См.: Даурова Т.Г. Эволюция должностных преступлений в современном российском уголовном праве // Уголовно-правовые, пенитенциарные принципы и их реализация: правотворческий, правоприменительный уровни: Всерос. научно-практ. конф. (28 - 29 марта 2005 г., г. Саратов): В 2 ч. / Под ред. Б.Т. Разгильдиева. Саратов, 2005. С. 22.

Объектом преступлений, вошедших в гл. 30, является нормальное функционирование органов государственной власти, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Под государственной службой Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации. Система государственной службы включает следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба <1>. Понятие "орган местного самоуправления" раскрыто в ст. 130 - 133 Конституции РФ, а также в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" <2>. В статье 2 под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения <3>. В

соответствии со ст. 10 Конституции РФ органы государственной власти состоят из законодательной (Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума)), исполнительной (Правительство РФ) и судебной (суды РФ). В субъектах Российской Федерации (республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и автономных округах) государственную власть осуществляют образуемые ими органы (ст. 11 Конституции РФ).

<1> Статья 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы РФ" (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063; Российская газета. 2007. 5 декабря.

<2> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 21 июля 2005 г.) / Под ред. В.В. Володина. Саратов: Изд-во Саратов.гос. академии права, 2006. С. 13.

<3> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; Российская газета. N 4823. 2008. Федеральный выпуск.

Глава 30 Кодекса предусматривает ответственность за такое традиционное преступление, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ). Оно открывает главу о должностной преступности. По уголовному закону злоупотребление означает использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства <1>. Состав сформулирован по типу материального и требует наличия причинной связи между противоправным использованием служебных полномочий и наступлением общественно опасного последствия в виде существенного нарушения указанных в законе правоохраняемых интересов.

<1> См.: Шнитенков А.В. Использование служебного положения как квалифицирующий признак преступлений // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты. Материалы III Российского конгресса уголовного права (29 - 30 мая 2008 г.). М.: Проспект, 2008. С. 332.

При принятии антикоррупционных законов процесс реформирования данной группы преступлений отразился на примечании к ст. 285 УК РФ. Оно дополнено п. 5 с особой оговоркой, посвященной регламентации ответственности иностранных должностных лиц и должностных лиц публичной международной организации, которые при совершении преступлений, предусмотренных гл. 30, несут уголовную ответственность по статьям этой главы в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации <1>. Примечание к ст. 285 УК РФ содержит нормативное определение должностного лица - понятие, которым оперируют различные отрасли права. Сохраняя преемственность уголовного закона, законодатель исходит не из занимаемой лицом должности, а из характера осуществляемых им функций, называя в качестве таковых функции представителя власти, организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции <2>. Действующий УК РФ провел четкое разграничение должностного лица, т.е. лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющего одну из названных функций в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных или муниципальных учреждениях, государственных корпорациях <3>, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках или воинских формированиях Российской Федерации, и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой организации независимо от формы собственности, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением <4>. К числу субъектов преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ, относятся должностные лица, представители власти, государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, постоянно или временно по специальному полномочию выполняющие определенные (управленческие) функции <5>. Субъекты должностных преступлений различаются между собой в зависимости от статуса и должностного

положения, наличия должности в государственном либо муниципальном учреждении, а также от объема и содержания предоставленных полномочий (государственный, муниципальный служащий, должностное лицо, представитель власти) <6>. Правовой статус специального субъекта определяется возможностью реализации им трех функций: организационно-распорядительной, административно-хозяйственной или функции представителя власти в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных или муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках или воинских формированиях Российской Федерации.

<1> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ // Российская газета. N 4823. 2008. 30 декабря. Федеральний выпуск.

<2> См.: Шимбарева Н.Г. Преступления, связанные с должностной или служебной деятельностью, как одна из форм проявления коррупции // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: Мат-лы 6-й Международной научно-практической конференции, 29 - 20 января 2009 г. М.: Проспект, 2009. С. 433.

<3> Статьей 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. N 318-ФЗ пункт 1 примечаний к ст. 285 УК РФ был дополнен словами "государственных корпорациях". Тем самым был расширен субъектный состав должностных лиц. (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 318-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" // Российская газета. N 272. 2007.)

<4> См.: Даурова Т.Г. Эволюция должностных преступлений в современном российском уголовном праве. С. 25.

<5> См.: Егорова Н. Управленческие функции специального субъекта преступления (уголовный закон, теория, судебная практика) // Уголовное право. 2007. N 2. С. 45 - 50; Егорова Н.А. Теоретические проблемы уголовной ответственности за преступления лиц, выполняющих управленческие функции: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 14.

<6> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под общ.ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Г. Кадникова. М.: Книжный мир, 2005. С. 722, 723.

К организационно-распорядительным функциям относятся те, которые принадлежат лицу в силу занимаемой им должности, содержат право по управлению коллективом предприятия или его структурным подразделением. Административно-хозяйственные функции сопряжены с управлением и распоряжением материальными ценностями, имуществом предприятия. В примечании к ст. 318 УК РФ впервые закреплено законодательное определение понятия представителя власти. По закону таковым является должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

Квалифицирующим признаком по ч. 2 ст. 285 УК РФ является совершение преступления лицом, занимающим государственную должность или государственную должность субъекта РФ, главой органа местного самоуправления. Понятие таких лиц дается в п. п. 2 и 3 примечания. Злоупотребление должностными полномочиями признается особо квалифицированным преступлением, если оно повлекло тяжкие последствия (ч. 3 ст. 285 УК РФ). Особенностью уголовно-правовых формулировок составов должностных преступлений является широкое использование в них оценочных признаков. В специальной литературе отмечается трудность практического применения оценочных квалифицирующих обстоятельств. По мнению Т.Г. Дауровой, сложность квалификации вызвана "многообразием видов деятельности должностных лиц, а значит, и несходством форм злоупотребления должностными полномочиями и их превышения, с неизбежностью приводящих к самым различным по своему характеру последствиям, и, во-вторых, тем, что не только квалифицированные, но и основные составы этих преступлений сформулированы законодателем как материальные с использованием для характеристики последствий этих преступлений весьма неопределенных категорий" <1>.

<1> Даурова Т.Г. Эволюция должностных преступлений в современном российском уголовном

Получение (ст. 290 УК РФ) и дача взятки (ст. 291 УК РФ), условно составляющие термин "взятничество", предусмотрены гл. 30 УК РФ. Дача и получение взятки - это сложное, единое и двустороннее преступление, посягающее на один объект <1>. УК РФ в ч. 1 ст. 290 УК РФ определяет получение взятки как получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе. Уголовно-правовая суть ст. 290 УК РФ заключается в получении должностным лицом незаконного имущественного вознаграждения (взятки) за совершение в пользу взяткодателя действий (или бездействия) с использованием своего служебного положения. Диспозиция ст. 290 УК РФ говорит о трех формах преступного поведения. Как показывает обзор судебной практики, наиболее распространенным является совершение виновным за взятку действий, которые находятся в пределах предоставленных ему прав и полномочий. Ко второй форме относится использование служебного положения в широком смысле слова (использование связей с другими должностными лицами, непосредственно не находящимися в его подчинении, воздействие на них своим должностным авторитетом). Третьей формой использования служебного положения коррупционером закон считает общее покровительство или попустительство по службе (протекционизм) <2>. Для квалификации по ст. 290 УК РФ не важно, когда вручена взятка - до или после совершения обусловленных незаконным вознаграждением действий. В этой связи судебно-следственная практика выделяет взятку-подкуп, когда предварительно оговариваются служебные действия виновного при условии незаконного вознаграждения, и взятку-вознаграждение, когда передача взятки происходит после совершения должностным лицом заранее не оговоренных с взяткодателем действий.

<1> Н.Д. Дурманов подразумевал под взятничеством единое преступление, объединяющее получение и дачу взятки. Он писал, что "наиболее правильным будет - рассматривать получение и дачу взятки не как два самостоятельных преступления, а как одно составное преступление". (Дурманов Н.Д. Уголовная ответственность за взятничество по советскому уголовному праву. М., 1957. С. 41.)

<2> См.: Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Б.В. Здравомыслова. М.: Юристъ, 1999. С. 413.

По предмету взятки бланкетная диспозиция отсылает к нормам гражданского законодательства, поскольку предмет указанного посягательства составляют деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера. Получение услуг нематериального характера не признается взяткой <1>. В части второй Гражданского кодекса РФ <2> (ст. 575 гл. 32 "Дарение" ГК РФ) перечисляются случаи, когда дарение запрещено. В своей первоначальной редакции данный запрет для государственных служащих выглядел следующим образом: "Не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда: государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей" <3>. "Если статью 575 "обычный подарок" Гражданского кодекса нельзя квалифицировать как взятку в виде "иного имущества", то тем самым преступное деяние - получение взятки - в этом случае фактически декриминализируется", - указывал в связи с этим В. Степанов <4>. По его мнению, ст. 575 ГК РФ может претендовать на то, чтобы стать одним из первоочередных объектов для развития коррупции. Оговорка Кодекса об ограничении пределов стоимости подарка вызвала к жизни коллизию между Гражданским и Уголовным кодексами. Комментаторы УК РФ, ссылаясь на ст. 575 ГК РФ, стали признавать пять минимальных размеров оплаты труда (МРОТ) легализованной суммой подарка должностным лицам и государственным служащим, границей, которая разделяет подарок от взятки. Таково, например, мнение профессора А.В. Наумова <5>. Показательно, что в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. N 6 (с изм. от 6 февраля 2007 г. N 7) "О судебной практике по делам о взятничестве и коммерческом подкупе" <6> высший судебный орган не

обнародовал собственную позицию по данному вопросу. Верховный Суд Российской Федерации не усмотрел коллизии между нормами уголовного и гражданского законодательства и фактически поддержал декриминализацию гражданско-правовыми средствами дачи-получения взятки на сумму, не превышающую пяти минимальных размеров оплаты труда. Не разрешил коллизионных противоречий двух кодифицированных актов и новый Федеральный закон, внесший ст. 6 изменения в ГК РФ в части стоимости подарка, отказавшись от исчисления его стоимости в МРОТ. Теперь стоимость строго фиксирована и составляет 3 тыс. руб. <7>. Данное ограничение не распространяется на случаи дарения лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, которые получены этими лицами, стоимость которых превышает 3 тыс. руб., признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность. Это правило впервые введено п. 2 ст. 575 ГК РФ и последовало после поправок по стоимости подарка.

<1> Пункт 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. N 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе" (с изм. от 6 февраля 2007 г. N 7) // Бюллетень ВС РФ. 2000. N 4. С. 8; 2007. N 5.

<2> СЗ РФ. 2008. N 17. Ст. 1756.

<3> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301; Российская газета. 2008. 31 декабря.

<4> Степанов В. "Обычный порядок" или обычная взятка? // Российская юстиция. 2000. N 4. С. 1.

<5> См.: Наумов А.В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 1996. С. 701.

<6> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. N 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе" // Бюллетень ВС РФ. 2000. N 4. С. 8; 2007. N 5.

<7> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ.

Нормативные предписания ст. 290 УК РФ содержат квалифицирующие признаки получения взятки. Опасность получения взятки возрастает при ее получении за незаконные действия (бездействие) (ч. 2 ст. 290 УК РФ) лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления (ч. 3 ст. 290 УК РФ). Придание квалифицирующего значения при совершении преступления, предусмотренного ст. 290 УК, такому признаку, как совершение его лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, и главой органа местного самоуправления, - несомненное достоинство действующего Кодекса.

Предусмотрены и особо квалифицированные виды получения взятки:
а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
в) с вымогательством взятки;

г) в крупном размере (в соответствии с примечанием к ст. 290 УК РФ крупным размером взятки признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, превышающие 150 тыс. руб.).

Субъектом получения взятки может быть только должностное лицо.

При конструировании ответственности за должностные деяния законодатель не избежал нарушения принципа оптимального построения санкций. Недостатки составления санкций в названных статьях видятся в том, что так называемые вилки предоставляют возможность вариаций по срокам лишения свободы при назначении наказания коррумпированному должностному лицу. Теоретически высшие и низшие пределы санкции задуманы, с тем чтобы максимально учесть степень вины, тяжесть деяния, его последствия, иные обстоятельства содеянного. Правоприменительное значение относительно определенных санкций состоит в индивидуализации наказания с учетом личности виновного. "Вилки" наличествуют в каждой статье гл. 30 УК РФ. Наиболее примечательным примером является ст. 290, где все четыре

санкции этой статьи предусматривают значительный разброс между нижней и верхней границами лишения свободы, с наказательным "запасом" в пять лет: по части первой - до пяти лет, по части второй - от трех до семи, по части третьей - от пяти до десяти, по части четвертой - от семи до двенадцати. Непонятно, какие обстоятельства совершения данного преступления необходимо принимать во внимание при наложении санкции, опираясь на немислимо широкий спектр сроков лишения свободы за коррупционные сделки. Диспозиция нормы, предусматривающей ответственность за дачу взятки (ст. 291 УК РФ), является простой. УК РФ определяет это преступление как дачу взятки должностному лицу лично или через посредника. Объективная сторона дачи взятки состоит в передаче должностному лицу предмета взятки или в предоставлении ему выгод имущественного характера лично или через посредника за выполнение (или невыполнение) последним в интересах взяткодателя действий с использованием своего служебного положения <1>. По части 2 ст. 291 УК РФ, как и в составе получения взятки, наказуемо вручение взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий (бездействия). В отличие от получения взятки ее дача может быть совершена любым физическим лицом, достигшим 16-летнего возраста, в том числе и специальным субъектом.

<1> См.: Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Б.В. Здравомыслова. М.: Юристъ, 1999. С. 418.

Как и УК РСФСР 1960 г., УК РФ сохранил правила об освобождении взяткодателя от уголовной ответственности, закрепив его условия в примечании к ст. 291 УК РФ. Их два: вымогательство взятки со стороны должностного лица и добровольное сообщение взяткодателя о факте дачи взятки органу, уполномоченному возбудить уголовное дело. Лица, в отношении которых установлено вымогательство взятки и добровольное сообщение о даче взятки, признаются потерпевшими в том случае, если передача предмета взятки проходила под контролем органа, имеющего право возбуждать уголовное дело, а потому судом принимаются меры к возвращению им ценностей, переданных коррупционеру как предмет взятки. Ценности подлежат возврату владельцу и в том случае, если лицо было вынуждено передать вымогателю деньги, другие ценности для предотвращения вредных последствий для него. В других случаях взяткодатели не вправе претендовать на возвращение им ценностей, переданных в виде взятки или коммерческого подкупа, а врученное коррупционеру имущество обращается в доход государства <1>.

<1> Пункт 24 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. N 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе" (с изм. от 6 февраля 2007 г. N 7) // Бюллетень РФ. 2000. N 4. С. 8; 2007. N 5.

Говоря о составлении санкции ст. 291 УК РФ, исследователи, занимающиеся вопросами построения санкций, указывают на ее излишнюю альтернативность. По мнению С.И. Вейберта, это связано с тем, что "законодатель считает дачу взятки должностному лицу за совершение последним законных действий составом, имеющим наименьшую общественную опасность, по сравнению с ч. 2 ст. 291 и ст. 290 УК, и, судя по тому, какие виды наказаний включены в данную санкцию, можно сделать вывод, что наказание в виде лишения свободы следует применять здесь лишь в крайнем случае" <1>. Однако анализ статистических данных за 2003 - 2004 гг., проведенный этим автором, показал, что более чем половине лиц, осужденных по ч. 1 ст. 291 УК РФ, было назначено наказание в виде лишения свободы, причем условно, тогда как наказание в виде исправительных работ или ареста осталось не востребованным судами <2>.

<1> Вейберт С.И. Влияние строения санкций за получение и дачу взятки на практику назначения наказания // Уголовно-правовой запрет и его эффективность в борьбе с современной преступностью. Сборник научных трудов / Под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов: Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции; Сателлит, 2008. С. 200 - 203.

<2> Вейберт С.И. Указ.соч. С. 201.

УК РФ. К недостаткам этой главы относится отсутствие юридических составов, признаваемых уголовно наказуемыми для должностных лиц. Поместив в нее всего четыре общественно опасных деяния (ст. 201 - 204 УК РФ), два из которых касаются специальных субъектов (частные нотариусы, аудиторы, служащие частных охранных или детективных служб), законодатель по известным только ему причинам отказался от включения аналогичных должностных составов преступлений для коммерческих управленцев <1>. В современной редакции гл. 23 УК РФ вне уголовной юрисдикции пребывают такие преступления, как служебный подлог и превышение полномочий в частном секторе, о необходимости криминализации которых настоятельно говорят эксперты, изучавшие международные акты о противодействии коррупции <2>.

<1> См.: Черобедов С.С. Злоупотребление полномочиями по российскому уголовному праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 17.
<2> Богуш Г.И. Конвенция ООН против коррупции 2003 г.: общая характеристика и проблемы имплементации.

Согласно статистической отчетности судов число осужденных по ст. 201 УК РФ составило в 1997 г. 97 человек, в 1998 г. - 95, в 1999 г. - 174, в 2000 г. - 210, в 2001 г. - 208, в 2002 г. - 232, в 2003 г. - 241, в 2004 г. - 292, в 2005 г. - 388 <1>. По данным МВД России, за 2007 г. правоохранительными органами выявлено 4484 преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях, из них направлено в суд 2942, число осужденных лиц составило 971 человек <2>. Объективная сторона такого преступления включает действие (бездействие), выразившееся в использовании управленческих полномочий в коммерческой или иной организации вопреки интересам этой организации, существенный вред и причинную связь между этим действием (бездействием) и вредом. Использование управленческих полномочий сопряжено с причинением существенного вреда юридическому лицу либо другим лицам, оценка которого является прерогативой судебных органов. К существенному вреду относятся имущественный ущерб (в том числе и в виде упущенной выгоды), ухудшение экономического положения потерпевших (граждан, юридических лиц), их количество, тяжесть последствий применительно к конкретному потерпевшему и др. Использование полномочий является преступным при их осуществлении вопреки законным интересам коммерческой или иной организации. Коммерческими являются организации (юридические лица), преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (ст. 50 ГК РФ). Некоммерческие организации не имеют в качестве основной цели извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками. Конститутивным признаком состава является цель злоупотребления. В качестве обязательного элемента субъективной стороны этого преступления ст. 201 УК РФ называет извлечение выгод для себя или других лиц либо нанесение вреда другим лицам.

<1> См.: Уголовный закон в практике районного суда / Под ред. А.В. Галаховой (автор главы - С.В. Максимов). М., 2007. С. 451.
<2> Официальный сайт МВД России // <http://www.mvd.ru/stats>.

Диспозиция ст. 201 УК РФ не свободна от конструктивных недостатков. Часть 2 данной статьи предусматривает ответственность за те же действия, повлекшие тяжкие последствия. Возражение вызывает использование оценочных понятий в тексте нормы, отдаваемых на откуп правоприменителю (существенный вред, тяжкие последствия), демонстрирующему различные подходы к уголовно-правовой оценке такого вреда и последствий. Более предпочтительным стал бы нормативный перевод диспозиции из состава материального в преступление с формальным составом, поскольку степень общественной опасности злоупотребления достаточно велика, а его совершение при любых обстоятельствах причиняет вред интересам службы в коммерческих и иных организациях.

Вслед за принятием комментируемого Закона последовала модернизация примечания к ст. 201 УК РФ. Законодательная новелла, закрепившая новое юридическое определение лица, злоупотребляющего полномочиями, оформлена следующим образом: "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" <1>. К управленческим относятся два вида функций: организационно-распорядительные и административно-хозяйственные. Эти функции в коммерческих и иных организациях независимо от формы собственности могут исполняться постоянно, временно либо по специальному полномочию. По своему юридическому содержанию организационно-распорядительные и административно-хозяйственные обязанности одинаковы у лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях, и должностных лиц. Объем полномочий лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, определяются законом, нормативным актом либо уставными и иными распорядительными документами высшего органа управления (общее собрание, решение акционеров, приказ о назначении на должность и т.п.). К сожалению, последовавшая редакционная правка не коснулась другого изъяна примечания (ч. 2 ст. 201 УК РФ) к составу о злоупотреблении полномочиями, ведь принципиальной особенностью привлечения к уголовной ответственности является отказ от принципа публичности уголовного преследования в отношении лиц, совершивших преступление и выполняющих управленческие функции в коммерческой организации. Пункт 2 примечания к данной статье гласит: "Если деяние, предусмотренное настоящей статьей 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 ее согласия". Своим появлением второй пункт не породил ничего, кроме сумятицы и разночтений, поскольку "...здесь уголовно-правовые последствия деяния определяются через процессуальную категорию "уголовное преследование", хотя речь идет о специальном основании освобождения от уголовной ответственности" <2>. В уголовно-правовой литературе это положение подвергалось обоснованной критике еще и потому, что "оно создает недопустимую лазейку для "частных" коррупционеров, противоречит международным конвенциям, ни в одной своей статье упоминающим о подобных "льготах" <3>. В частности, Н.Ф. Кузнецова пишет, что "в действительности, когда частный собственник или его управляющий причиняет ущерб своему юридическому лицу, то ущерб причиняется не его собственности и не совместной собственности акционеров. Ущерб терпит новый вид собственности - собственность юридического лица либо предприятия без создания юридического лица. Поэтому во всех случаях преступление против них нарушает интересы как самих акционеров, так и других граждан, а тем самым интересы общества и государства" <4>. Г.И. Богуш отмечает: "Помимо помещения процессуальной нормы в материальный закон, вызывает недоумение сущность рассматриваемого "диспозитивного" примечания. Дела о преступлениях частных управленцев фактически переведены в категорию дел частного обвинения. Это совершенно не соответствует природе этих деяний, поскольку преступления, по которым предусмотрен такой порядок возбуждения дел, как правило, неразрывно связаны с личностью потерпевшего, в данном же случае потерпевшим выступает юридическое лицо, которое не может иметь личности. Кроме того, когда причиняется вред юридическому лицу, ущерб наносится стабильности имущественного оборота, контрагентам данного юридического лица, его акционерам и т.д., поэтому трудно представить ситуацию, когда ущерб от преступления причиняется исключительно интересам коммерческой организации" <5>. Учитывая диспозитивность нормы и ее процессуальную суть, следует внести коррективы в примечание к ст. 201 УК РФ. Ученые настаивают на отмене п. 2 примечания, что позволит устранить тем самым диспропорцию в ответственности за коррупцию представителей публичного и частного секторов <6>. Между тем практические рекомендации ученых об устранении несоответствия в процедуре привлечения к уголовной ответственности субъектов коррупционных проявлений в зависимости от сферы их деятельности законодатель проигнорировал, что самым негативным образом отразится на эффективности правоприменения норм, призванных противодействовать коррупционному поведению этих лиц.

<1> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ.
<2> Сидоренко Э.Л. Система диспозитивных начал в уголовном праве России // Системность в уголовном праве: Материалы II Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 31 мая - 1

июня 2007 г., посвященного 10-летию Уголовного кодекса Российской Федерации. М.: ТК Велби, Изд-во "Проспект", 2007. С. 28 - 30, 367.

<3> Курс уголовного права. Общая часть. Т. 1: Учение о преступлении / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и И.М. Тяжковой. М., 2002. С. 69, 70; Богуш Г.И. Конвенция ООН против коррупции 2003 года: общая характеристика и проблемы имплементации.

<4> Кузнецова Н.Ф. Семь лет Уголовному кодексу Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2003. N 1. С. 3 - 19.

<5> Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 48.

<6> См.: Лопашенко Н.А. Коммерческий подкуп: комментарий к закону и некоторые проблемы квалификации // Человек и право на рубеже веков. 2000. N 1. С. 12 - 30.

В научной литературе по уголовному праву дискутировался и вопрос об ответственности за должностные и "коммерческие" преступления. Исследователи справедливо обращали внимание на необъективно либеральный подход к наказанию субъектов коммерческой организации. Г.И. Богуш, в частности, пишет, что "в Конвенции (Конвенция ООН 2003 г. - Прим. авт.) четко закреплен равный подход к коррупционным злоупотреблениям в частном и публичном секторах. Составы соответствующих преступлений сформулированы однотипно. При сравнении норм УК РФ об ответственности за "государственную" и "частную" коррупцию обращает на себя внимание значительная разница в подходе законодателя к деяниям государственных и частных управленцев. Закон намного более строг к государственным должностным лицам и либерален к частным управленцам. Достаточно сравнить санкции однотипных составов преступлений в гл. 23 и 30 УК"

<1>. Редкий случай, но критические замечания исследователей были восприняты законодателем и расхождение в подходах к ответственности виновных в злоупотреблении полномочиями лиц устранены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ. Пределы санкции по ч. 1 ст. 201 УК РФ увеличены с трех до четырех лет лишения свободы, а квалифицированное злоупотребление полномочиями наказуемо лишением свободы на срок до десяти лет (ранее до пяти лет) <2>. Законодатель увеличил вдвое штрафные санкции (с 500 тыс. до 1 млн. руб.), а равно период обращения взыскания на заработную плату с трех до пяти лет. Альтернативная санкция злоупотребления дополнена новым видом наказания - лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, неизвестным ранее данному составу преступления. Его императивная формулировка (без оговорки в санкции "или без такового") означает обязательное лишение уличенного в злоупотреблении полномочиями права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью.

<1> Богуш Г.И. Конвенция ООН против коррупции 2003 г.: общая характеристика и проблемы имплементации.

<2> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ.

Коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ). Криминализация коммерческого подкупа для российского законодательства проведена впервые. Этот состав по объективным признакам имеет сходство с преступлениями, предусмотренными ст. 290 и 291 УК РФ, ибо в ст. 204 УК РФ понятием коммерческого подкупа объединены два самостоятельных состава преступления: подкуп - дача коммерческой взятки (ч. 1) и подкуп - получение взятки (ч. 3). С объективной стороны подкуп по ч. 1 ст. 204 УК РФ выражается в незаконной передаче лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно в незаконном оказании ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением. Коммерческий подкуп означает противоправный способ использования управленческих полномочий по службе, воздействия на процесс управления при принятии решений и осуществлении виновным своих служебных полномочий. Его квалифицированными видами являются передача предмета коммерческого подкупа при совместной преступной деятельности (группа лиц по предварительному сговору или организованная группа). Часть 3 ст. 204 УК РФ устанавливает ответственность за незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действий (бездействия) в

интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением. И передача коммерческой взятки, и незаконное оказание услуг имущественного характера, и соответствующие этим действиям незаконное получение коммерческим управленцем подкупа, и пользование услугами имущественного характера направлены на то, чтобы лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, используя свое служебное положение, совершило в интересах дающего какие-либо действия в связи с занимаемым этим лицом служебным положением. По части 4 ст. 204 УК РФ отягчают ответственность за получение подкупа квалифицирующие обстоятельства, которыми признаны аналогичные части второй формы соучастия (группа лиц по предварительному сговору или организованная группа) и вымогательство предмета подкупа.

Норма о коммерческом подкупе подверглась незначительному редактированию. С 10 января 2009 г. уголовно наказуемыми признаны незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением, если эти деяния сопряжены с вымогательством предмета подкупа (ранее речь шла о вымогательстве без указания на его предмет) (ч. 4 ст. 204 УК РФ) <1>. Возросли штрафные санкции и сроки лишения свободы. В основе нового построения санкций лежит принцип ужесточения наказания. По части 1 ст. 204 УК РФ срок лишения свободы определяется тремя годами вместо двух, что означает автоматический перевод "простого" подкупа в режим преступлений средней тяжести. Сокращена альтернативность санкции путем исключения из ч. 3 этой статьи такого "малоприменимого" вида наказания, как ограничение свободы. Часть 3 теперь предусматривает штраф в размере от 100 до 500 тыс. (ранее 300) руб., новый период наложения уголовного взыскания на заработную плату или иной доход осужденного (он установлен на срок от одного до трех лет, а в старой редакции - до двух). Лишение свободы в новой редакции равно семи годам вместо трех с обязательным дополнительным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет (вместо двух). Кардинальному редактированию в сторону усиления санкции подверглась ч. 4 ст. 204. Границы лишения свободы определяются значительными сроками - от семи до двенадцати лет (ранее до пяти лет), штрафа - до 1 млн. руб. (ранее его верхний предел был вдвое меньше). Однако несогласованность санкций родственных составов между собой привела к легализации обратной диспропорции: ориентируясь на санкцию состава получения взятки, очевидно, что коммерческий подкуп признается более общественно опасным деянием, поскольку в его ч. 4 ст. 204 УК РФ кроме штрафа и равного срока лишения свободы за особо квалифицированное взяточничество наличествует и лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, тогда как этого дополнительного наказания нет в ч. 4 ст. 290 УК РФ.

<1> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ.

Примечание к ст. 204 УК РФ называет вымогательство основанием освобождения от уголовной ответственности лица, передавшего предмет подкупа, когда подкупающий вынужден уплатить вымогаемое вознаграждение. Его текст дословно дублирует аналогичное содержание примечания к ст. 291 УК РФ о даче взятки. Такие действия имеют двоякую условность освобождения: вымогательство предмета подкупа и сообщение о нем органу, наделенному правом возбудить уголовное дело. Сообщение о подкупе (письменное или устное) может быть сделано добровольно независимо от его мотивов и при условии неизвестности о данном противоправном вознаграждении органам власти. В соответствии с п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. сообщение не может признаваться добровольным, если о даче взятки или коммерческом подкупе стало известно органам власти <1>.

<1> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 года N 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе".

Получение взятки, квалифицированные виды коммерческого подкупа (ч. 3 и 4 ст. 204 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями - три посягательства, за совершение которых

субъект может быть подвергнут конфискации имущества. Метаморфозы с ее изъятием из УК РФ и последующим возвращением в новом качестве получили отрицательную оценку ученых и практиков. Последние коррективы в уголовно-правовую регламентацию конфискации имущества внесены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ. Из всех изменений в структуре данной уголовно-правовой меры следует указать на уточнение ее содержания при помощи введения в канву определения слова "изъятие" и основания ее применения, коим служит теперь обвинительный приговор суда. Круг преступлений, за совершение которых может быть применена конфискация имущества в порядке ст. 104.1 УК РФ, расширен путем добавления в этот список целого ряда статей, и в том числе преступлений против правосудия (ст. 295, 307 - 309 УК РФ). Теперь конфискация позиционируется как иная уголовно-правовая мера, применимая за совершение хотя бы одного из преступлений, указанных в п. "а" ч. 1 ст. 104.1 УК РФ. О новом свойстве конфискации как карательно-восстановительной меры говорят отказ от понятия "ущерб" и его замена на более точную категорию "вред" в ст. 104.3 УК РФ о возмещении причиненного ущерба. Ранее считалось, что при применении конфискации имущества подлежит возмещению исключительно вред, имеющий материальное выражение. Как следовало из толкования норм гл. 15.1 УК РФ, компенсация за физический или моральный вред законному владельцу не являлась целью возмещения ущерба имущественного <1>.

<1> См.: Анощенкова С.В. Конфискация имущества и интересы потерпевшего // Уголовно-правовой запрет и его эффективность в борьбе с современной преступностью: Сб. научн. трудов / Под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов: Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции; Сателлит, 2008. С. 204 - 206.

Следует отметить, что составы коррупционных правонарушений, в которых в качестве субъекта правонарушения выступает физическое лицо, содержатся лишь в уголовном законодательстве. Коррупционные правонарушения, установленные ст. 1 комментируемого Закона, имеют форму уголовно-правовых деяний. Такое положение вытекает из требований международных правовых актов (Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.), в которых правонарушения коррупционного характера закрепляются в форме преступлений. Поэтому исходя из логики комментируемого Закона следует признать, что за коррупционные правонарушения физических лиц в действующем законодательстве предусмотрена только уголовная ответственность.

Вместе с тем это не исключает возможности установления административной и дисциплинарной ответственности за несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, направленных на профилактику коррупционного поведения, на устранение причин и условий, способствующих коррупции. Так, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с принятием рассматриваемого Закона в ст. 19.29 устанавливает административную ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего). Объективную сторону данного правонарушения составляет привлечение к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных комментируемым Законом. Индивидуальными субъектами этого правонарушения выступают должностные лица, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Под дисциплинарным проступком подразумевается такой вид правонарушения, как использование публичным служащим либо служащим коммерческой или иной негосударственной организации своего статуса для получения преимуществ вопреки установленному законодательством (иным нормативным регулированием) порядку несения соответствующей службы, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание. Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает в качестве оснований прекращения служебного контракта с государственным служащим несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных комментируемым Законом. Таким образом, если за коррупционные правонарушения установлена уголовная ответственность

физических лиц, то за несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, направленных на профилактику коррупции, предусмотрена как административная, так и дисциплинарная ответственность. Что касается гражданско-правовой ответственности, то как таковая она за совершение коррупционных правонарушений не установлена. В то же время, если коррупционным правонарушением, совершенным государственным или муниципальным служащим, причинен имущественный ущерб физическим или юридическим лицам, последние могут обратиться в суд к государственному органу или органу местного самоуправления с требованием возмещения такого ущерба в порядке ст. 1069 ГК РФ. Соответствующий же государственный или муниципальный орган может предъявить конкретному виновному должностному лицу иск в порядке регресса.

2. В соответствии с комментируемой ч. 2 ст. 13 физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы. Эта норма отсылает правоприменителя к положениям ст. 47 УК РФ о наказании в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Статья 45 УК РФ 1996 г. разделила все виды наказаний по порядку их назначения на три группы: основные виды наказаний (ч. 1), дополнительные виды наказаний (ч. 3), а также наказания, которые могут назначаться как в качестве основных, так и в качестве дополнительных (ч. 2). Сущность лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью заключается в ограничении тех прав осужденного, которые предоставлены и гарантированы ему государством (ст. 37 Конституции РФ). Как мера государственного принуждения такое поражение в правах подразумевает как лишение осужденного конкретных субъективных прав (права на занятие определенных должностей либо на занятие определенной деятельностью и связанных с их осуществлением прав и полномочий), так и временное ограничение его правоспособности, запрещающей свободный выбор должности, профессиональной деятельности или иного рода занятий. Срочное лишение прав и должностей является традиционным видом наказания в русском праве, однако только в действующем УК РФ впервые оно сочетает элементы основных и дополнительных видов уголовно-правового воздействия. Этот признак положен в основу дифференциации сроков лишения соответствующих прав осуждаемого. При назначении наказания в качестве основного лишение прав устанавливается на срок от одного года до пяти лет, а дополнительного - от шести месяцев до трех лет (ч. 2 ст. 47 УК РФ) <1>. Подобное разделение ранее отсутствовало, а законодательством в ч. 1 ст. 29 УК РСФСР определялся общий срок, единый для данного наказания, - от одного года до пяти лет. Не препятствует назначению наказания то обстоятельство, что к моменту вынесения приговора лицо не занимало определенной должности или не занималось определенной деятельностью <2>.

<1> Прав В.К. Дуюнов, полагающий, что "...отведенное законодателем данному виду наказания место в перечне наказаний, установленном ст. 44 УК РФ... представляется неадекватным его действительной степени строгости. Его "законное" место в указанном перечне - не выше шестого, между наказаниями в виде ограничения по военной службе и конфискацией имущества". (Дуюнов В.К. Уголовно-правовое воздействие: теория и практика. М., 2003. С. 240.)

<2> Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 января 2007 г. N 2 "О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания" (с изм. от 3 апреля 2008 г. N 5) // Бюллетень ВС РФ. 2008. N 6.

Статья 14. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения

Комментарий к статье 14

1. Национальный план противодействия коррупции характеризует коррупционное правонарушение как отдельное проявление коррупции, влекущее дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность. Планом предлагается установление административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям. Таким образом, особенностью отечественного законодательства в сфере

борьбы с коррупцией является то, что коррупционное поведение закрепляется в качестве не только уголовных правонарушений (преступлений), но и административных правонарушений, хотя международные акты относят коррупцию к уголовно-наказуемым деяниям как правонарушения с высокой степенью общественной опасности. Подпункт "б" п. 1 ст. 1 комментируемого Закона устанавливает в качестве коррупции совершение деяний, указанных в подп. "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица. То есть подп. "а" в качестве субъектов коррупционных правонарушений выделяет физических лиц, а подп. "б" - юридических лиц. Несмотря на высокую степень общественной опасности коррупционных деяний, подп. "б" нельзя включить в уголовное законодательство, так как согласно концепции комментируемого Закона субъектом этого правонарушения должно быть юридическое лицо, а оно не может быть субъектом преступлений.

Именно поэтому вместе с принятием комментируемого Закона были внесены изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях, который был дополнен ст. 19.28 "Незаконное вознаграждение от имени юридического лица". Объективной стороной указанного состава выступает незаконная передача от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением.

При этом следует отметить, что под должностным лицом в данной статье понимаются лица, указанные в примечаниях 1 - 3, 5 к ст. 285 УК РФ. Под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, понимается лицо, указанное в примечании 1 к ст. 201 УК РФ. Подобное включение в административно-правовой состав положений Уголовного кодекса направлено на сохранение единой концепции коррупционных правонарушений. Субъектом данного административного правонарушения выступает юридическое лицо, в интересах или от имени которого осуществляется незаконное вознаграждение должностных лиц либо лиц, осуществляющих управленческие функции. Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП, уполномочены судьи.

Данный состав направлен на наказание тех юридических лиц, в интересах которых совершаются преступления коррупционного характера. Социальное назначения этого правила в том, чтобы сделать экономически невыгодным и затратным использование коррупционных способов достижения корпоративных целей.

Использование административно-правовых методов выступает логическим дополнением уголовно-правовой политики в области противодействия коррупции. В отличие от уголовного законодательства административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Однако представляется, что установление мер административной ответственности за коррупционные правонарушения является прерогативой только Российской Федерации. Такая позиция обусловлена предметами ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, к которым относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Поэтому определение того или иного типа коррупционного поведения в качестве правонарушения представляется вопросом, имеющим федеральное значение, и выступает прерогативой Российской Федерации.

2. В соответствии с ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. В то же время комментируемая часть содержит исключение из этого правила. Аналогичные положения содержатся и в ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (с послед.изм.) разъяснил, что при определении степени ответственности

должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснять, предпринимались ли должностным лицом меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения, в связи с тем что это может привести к совершению административного правонарушения. Поскольку КоАП РФ не предусматривает в указанном случае каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе и максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц.

3. Комментируемая часть основывается на общих положениях привлечения к административной ответственности иностранных юридических лиц, установленных ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ: иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. В соответствии с ч. 1 ст. 1.8 КоАП РФ лицо, совершившее административное правонарушение на территории Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с этим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, иностранные юридические лица подлежат административной ответственности за коррупционные правонарушения в случае их совершения на территории Российской Федерации.