**ОТЧЕТ**

 В РАМКАХ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ БОРЬБЫ НА ТЕМУ:

 **«ПОЛУЧЕНИЕ И ДАЧА ВЗЯТКИ»**

 (18.04.2019г., в 13-30, ауд.30)

***Лектор: д.ф.-м.н., профессор УРУСОВА Б.И.***

По поручению главы государства Медведева Д.А. к осени 2008 года совместными усилиями администрации президента РФ и комитетом Госдумы был разработан проект ФЗ «О противодействии коррупции». По итогам окончательного принятия, в средствах массовой информации закон получил официальную оценку Правительства РФ, в которой в качестве существенных недостатков констатировались противоречивый и декларативный характер утверждённого нормативного документа, повторение в содержании «антикоррупционных положений», зафиксированных в уже принятых до него законодательных актах.

Необходимость принятия базового правового документа, призванного скоординировать меры по борьбе с величайшим социальным злом - коррупцией, в РФ созрела уже давно. Достаточно привести статистические данные Генеральной Прокуратуры за 2008 год, согласно которым из всего количества чиновников в стране 90% коррумпированы. Предыдущие законодательные попытки регламентации комплексных кодификаций не увенчались успехом: в 1993, 1995, 1997 г.г. принятый Госдумой Закон «О борьбе с коррупцией» трижды отклонялся Советом Федерации. Новый, не имеющий более аналогов ФЗ, к сожалению, по своей конструкции, нельзя назвать эффективным правовым документом. Доказать это можно путём проведения анализа отдельных положений закона, которые регулируют порядок функционирования важнейшего правового института в законодательстве о государственной и муниципальной службе - конфликта интересов. Именно с его значением связана вся процедура привлечения недобросовестных чиновников к дисциплинарной ответственности. Прежде, следует рассмотреть терминологические аспекты.

Так, исходя из смысла статьи 10 рассматриваемого закона, под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой чиновник, либо связанные с ним, заинтересованные лица могут получить иной доход, что приведёт (или уже приводит) к ненадлежащему исполнению им своих должностных обязанностей, нарушению прав различных субъектов. Важно отметить, что понятие конфликта интересов включает в себя также определение личной заинтересованности, в качестве которой признаётся возможность получения чиновником доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или третьих лиц (ч. 2 ст. 10). C использованием выше изложенной терминологии законодатель адресует каждому государственному и муниципальному служащему два важнейших предписания: сообщать непосредственному начальнику о возникновении конфликта интересов как в служебной деятельности других чиновников (1) (ч. 2 ст. 11 ФЗ), так о фактах обращения к с служащему с целью его склонения к совершению коррупционных правонарушений (2) (ч. 1 ст. 9). Важно отметить, что ответственность за невыполнение первой из перечисленных обязанностей в ФЗ «О противодействии коррупции» вообще не предусмотрена. С точки зрения практической логики такой порядок вещей является абсурдом, так как норма, предписывающая обязанность без установления соответствующей санкции - «юридически мертва». Ко всему прочему, изобличение чиновника в невыполнении им такой обязанности на практике слишком затруднено. А, в-третьих, представляется маловероятным то, что чиновник будет сообщать своему работодателю о фактах предложения доходов (взятки) другим сослуживцам, в ущерб личностным взаимоотношениям с ними, как с коллегами по работе, учитывая все вытекающие из этого негативные внутрислужебные последствия.

Что же касается второй обязанности, то, прежде, чем говорить о санкции за её невыполнение, следует отметить ряд следующих практических детерминантов, препятствующих её полноценной реализации. Так, в качестве нескольких причин, объясняющих потенциальное нежелание служащего сообщать своему работодателю о названных фактах обращения можно выделить следующие: а) страх перед служебной проверкой; б) стремление не подвергать сомнению свою деловую репутацию; в) нежелание выдавать «клиентов-взяткодателей», с которыми чиновник состоит в дружеских отношениях; д) страх перед дисциплинарными последствиями; е) дача согласия чиновником на получение дохода. Таким образом, всё выше перечисленное является своеобразным «внутренним барьером» для чиновника в исполнении им выше упомянутой обязанности.

Теперь вернёмся к законодательной санкции за невыполнение чиновником второго рассматриваемого служебного предписания. Согласно ч. 3 ст. 9 несообщение служащим работодателю о факте обращения влечёт его увольнение, либо привлечение к иным видам ответственности. В то же время в ч. 3 и ч. 4 статьи 11 закона установлена обязанность работодателя в случае, если ему стало известно о возможности возникновения личной заинтересованности, принять, совсем уже другие, меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, которые включают в себя: 1) изменение должностного положения; 2) отстранение от исполнения должностных обязанностей; 3) отказ от выгоды. В сравнении данных статей можно найти настоящую «изюминку» применения. Если взять, к примеру, самый распространённый случай, когда чиновник дал согласие на получение дохода (взятки), то можно прийти к выводу, что законодатель фактически предусмотрел два абсолютно идентичных юридических основания, при которых, однако, наступают принципиально разные последствия. То есть, если работодателю станет известно о даче согласия чиновником на принятие дохода, то это означает, что он одновременно узнает и о несообщении служащим ему, о факте обращения, и о предстоящей возможности получения дохода подчинённым, то есть о возникновении личной заинтересованности.

Следовательно, поскольку в ч. 3 статьи 9 установлена санкция за правонарушение о несообщении и одновременно существуют так называемые меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, возникает список как минимум из 5 мер (включая не названный отвод судьи от рассмотрения дела в судебно-процессуальном порядке), которые призваны активизировать дисциплинарное давление на чиновников. И в связи с вышеизложенным невольно возникает вопрос: почему законодатель установил такой «пёстрый» перечень санкций для мздоимцев: от увольнения, до абстрактного «отказа от выгоды», юридическое определение которому даже не дано в федеральном законе? Что это: послабления в ответственности, либо некий служебный эксперимент?

Ко всему прочему, после изучения ФЗ возникает ещё один вопрос: почему законодатель вовсе не упоминает об ответственности самого работодателя в случае несообщения им самим в правоохранительные органы об известных ему фактах обращений к подчинённым? Складывается впечатление, что государство питает абсолютную надежду на «bona fidae» начальников всех уровней при борьбе с его же врагом, несмотря на «сюрпризы» суровой реальности, которая щедро преподносит нам доводы, с лёгкостью опровергающие оправданность такого законодательного риска. Принцип «системного ответа» системной проблеме, о котором так неустанно твердили при принятии закона, по нашему мнению, не был реализован в истинной цели.

Обратим внимание на то, что в странах с самым низким уровнем коррупционности легальное определение коррупции отсутствует (Канада, Дания), что позволяет применять данный термин к самым разным формам ее проявления. Данное в ст.1 упомянутого Федерального закона определение значительно ограничивает возможность его применения к явно коррупционным по природе и сущности деяниям. Рассмотрим недостатки данного определения подробнее.

Во-первых, законодатель очередной раз пошел по неверному с точки зрения юридической техники пути, перечисляя конкретные деяния, признаваемые коррупционными, а затем делает расширительное, пояснение, что в понятие коррупции входит и «иное незаконное использование…», что напоминает обычную формулу «и т.п.». Во-вторых, представляется неверным акцент на перечислении именно уголовно-наказуемых деяний, который игнорирует признание большей роли за начальными фактами проявления коррупции, наказуемых в административном и дисциплинарном порядках. В-третьих, непонятно соотношение понятий «злоупотребление полномочиями» и «злоупотребление служебным положением», потому как в российском законодательстве есть только «злоупотребление должностными полномочиями». Ратифицированная Россией в 2006 г. Конвенция ООН против коррупции содержит только «злоупотребление служебным положением», что также не решает вопрос о соотношении прописанных законодателем понятий. Отметим, что данные понятия частично пересекаются, но по смысловому объему наиболее широким представляется «злоупотребление служебным положением». Налицо несоблюдение принципа системности и единства антикоррупционного законодательства.

Рассматривая вторую часть легального определения, которая начинается со слов «иное незаконное использование…», обратим внимание на употребление термина «использование», которым законодатель ограничил круг актов, признаваемых коррупционными, поместив внутрь круга лишь действия, т.е. активность субъекта по отношению к объекту посягательства, а за его гранью остались бездействия, также коррупционные по своей сути. Более удачной является формулировка, применяемая в проекте закона Киргизской республики «О борьбе с коррупцией», в котором идет указание не только на возможную активность или пассивность субъекта по отношению к объекту посягательства - т.е. совершения именно деяния, но и на необходимый умысел в данных деяниях, то есть затрагивается обязательная для возможности несения ответственности субъективная сторона.

Заметим, что в предыдущих проектах российского закона также указывалась необходимая виновность лица для признания его действий коррупционными, хотя и не конкретизировалась форма вины таких действий. Возможно, законодатель отказался от данной формулировки с учетом мнения ряда авторов, что деяния должностных лиц признаются коррупционными уже ввиду факта их совершения, безотносительно к необходимости установления вины лица, что ошибочно ввиду общих принципов и понятия ответственности.

Другим недостатком второй части легального определения коррупции является четкая формулировка корыстных целей должностных лиц, как имущественной выгоды. Такое ограничение понятия коррупции является законодательной недоработкой. Ранее существовавший законопроект «Основы законодательства об антикоррупционной политике» формулировал коррупцию как «любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды, в том числе неимущественного характера…». Указание на возможность получения лицом с использованием положения иных видов благ и выгоды, нежели имущественного характера, содержится во многих международных актах и внутренних правовых актах зарубежных стран. Так Межамериканское соглашение против коррупции 1996 г. подчеркивает возможность получения публичным должностным лицом не только «предметов денежно-кредитного значения», но и «другой выгоды в виде покровительства, обещания или преимущества для себя или для любого третьего лица или объекта». Статья 3 Закона Грузии «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе» 1997 г. указывает, что коррупция - это «использование должностным лицом должности или связанных с ней возможностей в целях извлечения запрещенных законом имущественных или иных благ». Необходимость закрепления иной кроме корыстной цели в антикоррупционном законодательстве подтверждается и практикой существования явлений непотизма, т.е. кумовства, продвижения родственников по служебной лестнице, протекционизма, фаворитизма, как предоставление властных ресурсов предпочтительным группам (проявления клиентеизма, патрон-клиентских отношений). Такие «управленческие аномалии» именуются учеными «кадровой коррупцией». За рубежом, в частности в США, Израиле, для урегулирования проблемы кадровой коррупции создаются специальные комитеты по контролю за кадровой политикой государства. Однако, в российском законодательстве кадровая коррупция даже не включена в само понятие коррупции. Подводя итог сказанному и учитывая отмеченные недостатки легального определения, сформулируем собственное определение коррупции, как противоправного виновного деяния, состоящего в использовании либо неиспользовании должностным лицом РФ либо иностранным должностным лицом должности или связанных с ней возможностей в целях извлечения имущественных и иных благ, а также в передаче ему этих благ, пособничестве в их получении или легализации.

В перспективе реализации Федерального закона РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» основным препятствием на пути развития борьбы с коррупционными актами может стать ограниченность юридической формулировки понятия коррупции. При произнесении данного понятия в сознании всплывает его фактура - то, что данным понятием обозначено - его черты, свойства и иные качественные характеристики, отражающие природу объекта. В связи с этим при формулировании определения коррупции в его основу должны быть положены только сущностные, а не второстепенные черты объекта. Стоит заметить, что данное логическое правило формулировки определений законодателем практически проигнорировано.

******

******

******

******

***ЗАВ.КАФЕДРОЙ ФИЗИКИ,***

***ПРОФЕССОР /Б.И. Урусова/***