



АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив

«Трансперенси Интернешнл – Р»

109240, Москва, Николаямская улица, д. 6; тел/факс: + 7 495 915 00 19;
e-mail: info@transparency.org.ru; web:<http://www.transparency.org.ru>

**Анализ результатов имплементации
Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции
в России**

к.ю.н. Д.Я.Примаков, К. Коник

Москва 2013

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

109240, Москва, Николаямская улица, д. 6; тел/факс: +7 495 915 00 19; e-mail: info@transparency.org.ru; web:
<http://www.transparency.org.ru>

КОНТЕКСТ И ЦЕЛИ

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (далее – Конвенция) была принята в 2003 г. и вступила в силу в декабре 2005 г. Это первое юридически обязательное антикоррупционное соглашение, применяемое на мировом уровне. На сегодняшний день 160 государств стали участниками Конвенции. Государства взяли на себя обязательства по имплементации квалифицированных антикоррупционных мер, которые влияют на законодательство, институты и правоприменение. Эти меры содействуют улучшению превенции, криминализации, правоприменению, международному сотрудничеству, имущественной реституции, технической помощи и информационному обмену.

Одновременно с введением в силу Конвенции, в 2005 г. была учреждена Конференция государств-участников Конвенции (CoSP) с целью проведения оценки и организации требуемых действий. В ноябре 2009 г. участники Конференции утвердили механизм оценки, который должен быть «прозрачным, эффективным, ненавязчивым, всеобъемлющим и беспристрастным». Также были согласованы два пятилетних цикла оценки. Первый цикл включает оценку положений Главы III (Криминализация и правоприменение) и Главы IV (Международное сотрудничество), второй цикл включает оценку положений Главы II (Превентивные меры) и Главы V (Имущественная реституция). Механизм оценки осуществляется в рамках Группы по оценке имплементации, которая собралась в первый раз в июне-июле 2010 г. в Вене и отобрала перечень оцениваемых стран в первом цикле, включая 26 государств, отобранных в первый год оценки.

В ст.13 Конвенции закреплено требование, согласно которому государства-члены пользуются надлежащими мерами, включая «стимулирование активного участия физически лиц и неправительственных групп в превенции и в борьбе с коррупцией» и расширения этого участия при помощи «усиления прозрачности и поддержки участия общества в принятии решений и предоставления гарантии тому, что общество будет иметь доступ к информации; свободу в поиске, получении, распространении информации». Последующие статьи призывают все государства-участники развивать антикоррупционную политику так, чтобы стимулировать участие общества (Ст.5), усиливать прозрачность государственной власти (Ст.10). Ст. 63(4) (с) требует, чтобы члены Рабочей группы согласовывали процедуры и методы работы с неправительственными организациями.

В соответствии с Резолюцией 3/1 о механизме оценки и дополнения о глоссарии, относящемся к механизму, все государства-члены предоставляют в секретариат Рабочей группы информацию о соответствии положений Конвенции, основанной на «всесторонней методике самооценки». Кроме этого, государства-члены участвуют в оценке, проводимой двумя другими государствами-членами на соответствие положений Конвенции. Государства-члены, проводящие оценку, затем готовят вместе с оцениваемым государством сводный отчет. В результате выходит полный отчет и выводы, которые впоследствии публикуются. Секретариат, на основе отчета требует «сформулировать самую общую информацию о позитивных изменениях, хороших практиках, вызовах и сложностях в технической реализации, данные о которых содержатся в техническом отчете – все это в отчете формулируется по темам с предложениями по улучшению с целью предоставления группе по оценке имплементаций». Условия проведения требуют от страны в процессе подготовки

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

самооценки проводить всесторонние консультации с заинтересованными сторонами и привлекать их в случае визита членов группы по проверке имплементации.

Включенность гражданского общества в процесс оценки Конвенции является важным индикатором ответственности, прозрачности и эффективности. Таким образом, НКО по всему миру вносят свой активный вклад в данный процесс. Как часть проекта по усилению роли гражданского общества по мониторингу коррупции: Фонд ООН по демократии (UNDEF), Трансперенси Интернешнл (TransparencyInternational) предлагают малые гранты для НКО, участвующих в мониторинге процесса оценки Конвенции. Целью является поддержка в подготовке процесса оценки имплементаций положений Конвенции.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

109240, Москва, Николаямская улица, д. 6; тел/факс: +7 495 915 00 19; e-mail: info@transparency.org.ru; web: <http://www.transparency.org.ru>

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

I. Аннотация

II. Анализ процесса оценки для России

A. Проведение процесса

Б. Доступ к информации

III. Имплементация и правоприменение Конвенции ООН

A. Ключевые вопросы, относящиеся к законодательству

В. Ключевые вопросы, относящиеся к правоприменению

IV. Развитие в настоящее время

V. Рекомендации

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

109240, Москва, Николаямская улица, д. 6; тел/факс: +7 495 915 00 19; e-mail: info@transparency.org.ru; web: <http://www.transparency.org.ru>

ВВЕДЕНИЕ

Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (UNCAC), принятая Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция № A/RES/58/4 от 31 октября 2003 года), была ратифицирована Россией 8 марта 2006 года Федеральным законом N 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции»¹.

Данный отчет направлен на анализ процесса применения и имплементации положений статей 15-26 Главы III «Криминализация и правоохранительная деятельность», а также Главы IV, затрагивающей вопросы международного сотрудничества государств в вопросах противодействия коррупции. Основной задачей данного доклада является экспертная оценка применения на практике положений Главы III и IV Конвенции ООН против коррупции и рассмотрение проблемных аспектов, связанных с выполнением обязательств, возложенных на Российскую Федерацию в связи с ратификацией принятой Конвенции.

Содержание

В рамках подготовки данного отчета было изучено и проанализировано применение следующих статей Конвенции ООН о противодействии коррупции: статья 15 (подкуп национальных публичных должностных лиц), статья 16 (подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций), статья 17 (хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом), статья 20 (незаконное обогащение), статья 23 (легализация доходов, полученных преступным путем), статья 26 (ответственность юридических лиц), статья 32 (защита свидетелей, экспертов и потерпевших), статья 33 (защита лиц, сообщающих информацию), статья 35 (компенсация ущерба) и статья 46 (взаимная правовая помощь).

Структура отчета

Раздел I данного доклада представляет собой краткое резюме, сжатый анализ, заключения и рекомендации о процессе рассмотрения и доступности информации, а также анализ процесса внедрения и применения определенных статей Конвенции о противодействии коррупции на практике. Раздел II посвящен более подробному изучению результатов имплементации норм Конвенции в России и проблемах доступности информации.

Раздел III рассматривает вопросы внедрения и осуществления Конвенции, включая основные аспекты, связанные с правовыми границами и с системой правоприменения и осуществления положений Конвенции, разбор конкретных примеров из практики. Раздел IV посвящен исследованию недавних изменений в действующем законодательстве РФ и принятию новых законов в связи с ратификацией изучаемой Конвенции. В Разделе V содержатся основные рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере противодействия коррупции.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Методология

Данный отчет подготовлен АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». При подготовке отчета экспертная группа неоднократно предпринимала попытки взаимодействия с органами государственной власти в связи с получением информации, запросами о предоставлении сведений и по иным вопросам, связанным с реализацией положений Конвенции. В рамках данного взаимодействия были направлены запросы в Генеральную прокуратуру в СК РФ и другие органы.

При подготовке отчета использовались анкета и шаблон отчета, разработанные TransparencyInternational для НКО. Вопросы в анкете разработаны в соответствии с вопросником Управления ООН по наркотикам и преступлениям и призваны отразить оценку в более краткой форме, чем самооценка по вопроснику Управления ООН.

Анкета и шаблон отчета содержат набор вопросов, на которые необходимо было ответить при подготовке отчета, и темы, которые необходимо было раскрыть при анализе реализации положений Конвенции ООН. К примеру, одним из требований было отразить случаи из судебной практики и подготовить статистические данные, связанные с применением статей 15, 16, 17, 20, 23, 26, 32, 33 и 46 (9) (b), (c) Конвенции.

Процесс подготовки к отчету состоит из нескольких этапов, связанных с заполнением анкеты, непосредственным анализом полученных сведений и подготовкой итоговой версии доклада.

Проект доклада направлен органам государственной власти, Правительству Российской Федерации для вынесения собственных замечаний и комментариев по поводу проведенного анализа, а также проект был направлен членам экспертной группы на рассмотрение и последующую доработку с учетом полученных сведений.

Финальная, итоговая версия доклада будет использована для взаимодействия с органами государственной власти в целях разработки рекомендаций и методов усовершенствования механизмов противодействия коррупции, связанных с имплементацией норм Конвенции ООН.

При разработке данного доклада экспертами учитывались следующие обстоятельства: участие Российской Федерации в разработке отчета в рамках Группы стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), принятие участия Российской Федерации в заседании Рабочей группы Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Рабочая группа), MONEYVAL. 3 декабря 2010 года в Страсбурге был разработан и опубликован Отчёт по Российской Федерации о соответствии рекомендациям ГРЕКО². 15 марта 2013 года был опубликован Сводный доклад: дополнение к докладу о выполнении РФ³, в котором признано, что РФ должным образом проводит оценку коррупции в стране, но только частично выполнила рекомендацию ГРЕКО по установлению режима исключительного уголовного преследования за коррупционные преступления.

Рабочей группой был опубликован отчет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по фазе оценки №1 «Определение соответствия российского законодательства положениям Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих операций»⁴, а также Отчет Комитета экспертов по оценке мер по противодействию легализации преступных доходов и финансирования терроризма (MONEYVAL) от 28 сентября 2011⁵.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

I. АННОТАЦИЯ

В контексте подготовки данного отчета можно сказать о том, что законодательство Российской Федерации соответствует положениям Конвенции ООН о противодействии коррупции, но в тоже время существуют определенные недоработки и сложности, связанные с имплементацией некоторых статей Конвенции и их правоприменения.

Анализ современных работ различных исследователей, ученых в области противодействия коррупции, положений Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утвержденного Президентом РФ 31 июля 2008г. № Пр-1568 (в редакции Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460), и Национального плана по противодействию коррупции на 2012-2013 гг., а также при учете положений Второго этапа мониторинга ОЭСР, положений Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, а также при анализе сведений, полученных из средств массовой информации и статистических данных, можно констатировать тот факт, что судебная власть и система правоохранительных органов, полиция в значительной степени находятся под влиянием принципов, установленных еще в советское время.

Анализ процесса имплементации статей Конвенции в российское законодательство демонстрирует определенный отход от логики Конвенции. Так, по санкции по ст. 290-291 УК РФ устанавливается исключительный режим материального взыскания, что ведет к ослаблению тяжести наказания. Данный порядок вместе с широким списком лиц, подпадающих под защиту иммунитета от уголовного преследования, делает неэффективной имплементацию ст.15-16 Конвенции. Уголовному преследованию по присвоению или растрате подлежат такие действия, которые нанесли ущерб только в крупном размере (свыше 1 млн. 500 тыс. р.), что способствует декриминализации нецелевого использования денежных средств в размере до 1 млн.500 тыс.р.

До сих пор в российском законодательстве в полной мере не нашла отражение ст. 20 Конвенции, хотя определенные шаги уже проделаны в виде принятия Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В российском законодательстве при квалификации «отмывание денежных средств» основное внимание уделяется противодействию отмыванию доходов, в том числе идущих на финансирование терроризма, вместе с тем, связь между коррупционными действиями и отмыванием денежных средств не прослеживается.

Защита заявителей по антикоррупционным делам не осуществляется, поскольку у заявителей о коррупции нет отдельного особого процессуального статуса. 3 апреля 2013 г. вступил в силу Указ Президента № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции». При этом правам заявителей, которые в тексте никак не названы, уделено всего два пункта, которые не могут быть оценены как достаточные в рамках выполнения РФ обязательств по ст.33 Конвенции ООН и Антикоррупционного Плана действий (Приложение III к Рамочному соглашению «Группы 20» Самитта в Сеуле в 2010 г. по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста⁶), который предусматривает обязанность сторон принять до конца 2012 года законодательные акты, направленные на защиту заявителей о случаях коррупции.

Правовое сотрудничество между российскими и зарубежными правоохранительными органами осуществляется, но пока только в виде принятых

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

двусторонних и многосторонних соглашений, примером этому может служить затянувшиеся дела Daimler, Samsung и др.

По правилам ч.1 ст.104.1 УК РФ, имущество, полученное, в том числе по служебным преступлениям (ст.285 УК, ст.290 УК) подлежат конфискации и обращению в доход государства. В указанный перечень преступлений не включены присвоение и дача взятки (ст.160 и ст. 291 УК РФ). Указанный порядок не лишает потерпевшего права обращаться за взысканием материального ущерба в рамках гражданского иска, поэтому можно говорить о том, что ст.35 полностью выполняется по российскому праву.

II. АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ ДЛЯ РОССИИ

Представленная ниже таблица представляет органы государственной власти с учетом прозрачности и доступности информации, а также участия общественных организаций при подготовке отчета реализации положений Конвенции ООН.

Таблица 1: Прозрачность и участие общественных организаций

Государство ставило в известность общественность о подготовке отчета?	Нет
Принимали ли общественные организации участие при подготовке отчета?	Нет
Был ли опубликован отчет о реализации положений в сети Интернет или предоставлен общественным организациям?	Нет
Согласилось ли государство на визит?	Да
Были ли представители данного государства?	
Была ли возможность у представителей общественных организаций давать оценку информации, представленной органами государственной власти?	Нет
Согласились ли органы государственной власти на публикацию отчета?	Нет

Доступность информации

Органы государственной власти не представили отчета о реализации положений Конвенции ООН о противодействии коррупции, а также о процедуре имплементации норм данной Конвенции в РФ. При подготовке доклада использовалась информация, полученная из ограниченного числа источников по данной тематике: в частности, использовались информация с сайтов Генеральной прокуратуры, Верховного суда РФ, районных судов, а также отчеты органов государственной власти, подготовленных для международных организаций в целях выполнения обязательств РФ в рамках ОЭСР и Группы государств против коррупции (ГРЕКО) при анализе Конвенции и принципов Совета Европы в рамках противодействия коррупции.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

109240, Москва, Николаямская улица, д. 6; тел/факс: +7 495 915 00 19; e-mail: info@transparency.org.ru; web: <http://www.transparency.org.ru>

Рекомендации

Большинство рассмотренных положений Конвенции против коррупции реализуется в российском законодательстве полностью или частично. Однако возникают определенные сложности с применением положений Конвенции на практике. Данные проблемы связаны, прежде всего, с тем, что политические обещания редко ведут к реальным действиям.

Рекомендации:

1. Реализовать механизмы, позволяющие привлекать следователей, прокуроров, аудиторов, членов Парламента к ответственности за коррупционные правонарушения, несмотря на иммунитет, предоставленный данным лицам, а также реформировать судебную систему и систему государственных органов в целях повышения их независимости и открытости в их деятельности.
2. Распространить конфискацию на все коррупционные составы.
3. Принять закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты об ответственности за коррупционные правонарушения, что позволит привлекать к ответственности юридические лица за совершение коррупционных правонарушений, установить надлежащий порядок для привлечения к ответственности в отношении юридических лиц.
4. Принять законодательство, связанное с предоставлением защиты заявителям о коррупции, создать специальный орган, обеспечивающий данную защиту.
5. Ужесточить санкции за коррупционные преступления и установить режим исключительной криминализации коррупционных преступлений.
6. Предпринять усилия по привлечению к ответственности всех виновных лиц независимо от ранга и статуса.
7. Повысить уровень осведомленности гражданского общества о механизмах мониторинга деятельности государственных органов и власти.

III. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ КОНВЕНЦИИ ООН

А. Ключевые вопросы, относящиеся к законодательству

В соответствии со ст.1 Федерального закона от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции ООН против коррупции», Россией признаны следующие обязательные для реализации в отечественной правовой системе статьи Конвенции: 15 – «Подкуп национальных публичных должностных лиц»; 16 – «Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций» (часть 1: об активном подкупе таких лиц); 17 – « Хищение, неправомерное присвоение или иное не целевое использование имущества публичным должностным лицом»; 23 – «Отмывание доходов от преступлений» (часть 1); 25 – «Воспрепятствование осуществлению правосудия»; 27 – «Участие и покушение». К числу факультативных составов относятся деяния, предусмотренные статьями: 18 – «Злоупотребление влиянием в корыстных целях»; 19 – «Злоупотребление служебным положением»; 21 – «Подкуп в частном секторе»; 22 – «Хищение имущества в частном секторе».

1. Удовлетворительный уровень имплементации

Ст.15 Конвенции. Дача взятки публичному должностному лицу

Объективная сторона: Часть 1 ст.15 (активный подкуп) совпадает по содержанию с диспозицией ст.291 УК РФ. Часть 2 ст.15 (пассивный подкуп определяемое как вымогательство или принятие публичным должностным лицом какого-либо неправомерного преимущества в форме действия или бездействия при выполнении своих служебных обязанностей) в российском законодательстве имеет эквивалент в ст.290 УК РФ, но в разных частях, что говорит о разной тяжести преступных деяний:

1) Такой квалифицирующий признак как получение взятки путем вымогательства закреплен в п.б ч.5 ст.290 УК РФ. Но само понятие вымогательство для целей данной статьи и статей антикоррупционной направленности не раскрыто.

2) Пассивный подкуп предусмотрен в ч.1 ст.290 УК РФ: Получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство и попустительство по службе. При этом в Российском законодательстве объективная сторона состава преступления прописана более детально, чем в Конвенции.

Таким образом, по смыслу закона предметом взятки или коммерческого подкупа могут выступать деньги, ценные бумаги, услуги имущественного характера, оказываемые безвозмездно (представление туристических путевок, ремонт квартир, оплата обучения в вузах и др.). Судебная практика под выгодами имущественного характера понимает занижение стоимости передаваемого имущества, приватизируемых объектов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами (Постановление Пленума Верховного Суда от 10 февраля 2010 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе»).

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Покровительство и попустительство по службе представляют собой оценочные понятия и решаются судебной практикой по-разному.

Квалифицирующими обстоятельствами при характеристике объективной стороны кроме вымогательства, признаются совершение деяние группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Статья 19.28 КоАП РФ предусматривает административное наказание за незаконную передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением.

: Специальный субъект - «публичное должностное лицо» (в Конвенции) соответствует понятию «должностное лицо» (п.1 примечаний к ст. 285 УК РФ). При определении этого понятия следует учитывать положения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 6 от 16 октября 2009 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», раскрывающие смысл понятия «должностное лицо» и указывающие, какими функциями оно наделено. Должностными признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

К исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к статье 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Санкция: Коррупционные действия дифференцируются в зависимости от размера взятки в форме квалифицирующих обстоятельств: предусматривается получение взятки в значительном размере (прим. к ст.290 УК РФ для статей 290-291.1 УК – свыше 25 тыс. р.), в крупном размере (свыше 150 тыс.р.), в особо крупном размере (свыше 1 миллиона р.) После принятия Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и КоАП РФ в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» за служебные преступления и коммерческий подкуп (ст.204 УК РФ) вводится альтернативный вид санкции - штраф до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не более пятисот миллионов рублей. При этом максимальное лишение свободы составляет 3 года (ч.1 ст.290 УК РФ), что по сравнению с пятилетним сроком в предыдущей редакции, кажется неоправданно мягким. Таким образом, для назначения наказания за коррупционные преступления устанавливается исключительный режим материального взыскания. Кроме этого, после принятия данных

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

поправок в УК РФ, суды в большинстве случаев избирают санкции не связанные с лишением свободы или ограничением свободы, что может привести к случаям продолжения занятия преступной деятельностью после истечения срока запрета занятия должности (3 года).

С другой стороны, Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и КоАП РФ в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» установил, что срок давности за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции истекает после шести лет со дня совершения административного правонарушения, что является положительным фактором в сфере привлечения лиц, уличенных в нарушении 19.28 КоАП РФ и других схожих административных проступков.

Ст. 16 Конвенции. Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций

Объективная сторона: Соответствует ч.1-ч.2 ст. 291 УК РФ дача взятки за выполнения законных действий (бездействий), ч.3 ст.291 УК РФ дача взятки за выполнения незаконных действий (бездействий).

Субъектный состав: Субъект преступления - любое лицо, но в отношении иностранных должностных лиц. Пункт 2 примечания к ст.290 УК РФ дает определение этому понятию. «Под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени». Аналогичное понятие закреплено в пункте 3 примечания к ст.19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» КоАП РФ. Однако Федеральный закон от 07.08.01 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» оперирует понятием «иностранное публичное должностное лицо», что приводит к неясности и несогласованности.

При этом про иммунитеты иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций в приведенных статьях не упоминается.

Ст.17 Конвенции. Присвоение, растрата или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом.

Данное деяние в российском законодательстве имеет аналоги в нескольких статьях.

1. Статья 160 УК РФ – присвоение или растрата, то есть хищение чужого имущества вверенного виновному. В российском законодательстве данная статья не имеет исключения в сфере бремени доказательств – оно лежит на стороне обвинения (принцип презумпции виновности в действии).

Состав субъектов: обвиняемый – специальный субъект, наделенный полномочиями по отношению к вверенному ему имуществу. Часть 3 данной статьи: с использование служебного положения. В науке признак «использование служебного положения» подвергается ограничительному толкованию, трактуется представителями науки и судьями более узко, и по ч.3 ст.160 УК в подавляющем большинстве случаев

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

квалифицируются действия должностных лиц и лиц, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческих и иных организациях. Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. N 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрат» под лицами, использующими свое служебное положение при совершении мошенничества, присвоения или растраты (часть 3 статьи 159, часть 3 статьи 160 УК РФ), следует понимать должностных лиц, обладающих признаками, предусмотренными примечанием 1 к статье 285 УК РФ, государственных или муниципальных служащих, не являющихся должностными лицами, а также иных лиц, отвечающих требованиям, предусмотренным примечанием 1 к статье 201 УК РФ (например, лицо, которое использует для совершения хищения чужого имущества свои служебные полномочия, включающие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации).

2. Ст.285.1 УК РФ - Нецелевое расходование бюджетных средств и ст. 285.2 УК РФ - нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов. В этих статьях выражена объективная сторона ст.17 Конвенции – нецелевое использование. Стоит отметить, что только нецелевое расходование, совершенное в крупном размере, ведет к привлечению к уголовной ответственности.
3. Если же совершенно расходование средств не в крупном размере, то применяется Статья 15.14 КОАП РФ. Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. Данной статьей предусмотрено, что использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовного наказуемого деяния.

Ст. 32 Конвенции. Защита свидетелей, экспертов и жертв

В России имеются общее регулирование защиты свидетелей, применяемо безотносительно коррупционной составляющей дела. Федеральный закон от 19 августа 2004 г. N 199-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников судопроизводства» установил общие принципы защиты данных лиц со стороны государства. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. N 664 г. «Об утверждении Правил выплаты единовременных пособий потерпевшим, свидетелям и иным участникам уголовного судопроизводства, в отношении которых в установленном порядке принято решение об осуществлении государственной защиты». В постановлении подробно расписан порядок получения выплат через Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию, которому из бюджета выделяются на это специальные средства. Принимает решение о выплате суд, а прокурор или следовательполномочны выносить постановление о защите свидетеля или потерпевшего.

В 2009 г. Указом Президента России в структуре МВД создано - Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

Ст. 35 Конвенции. Компенсация за ущерб

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

По правилам ч.1 ст.104.1 УК РФ, имущество, полученное, в том числе по служебным преступлениям (ст.285 УК, ст.290 УК) подлежат конфискации и обращению в доход государства. В указанный перечень преступлений не включена дача взятки (ст. 291 УК РФ), так как имущество или иные выгоды имущественного характера, получаемые взяточдателем, изымаются у него в иных правовых режимах и не подлежат обращению в доход Российской Федерации. Пункт 24 Постановления Пленума Верховного Суда от 10 февраля 2010 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» разъясняет: «При решении вопроса о возможности возвращения денег и других ценностей лицу, в отношении которого имел место факт вымогательства, суду следует иметь в виду, что если для предотвращения вредных последствий лицо было вынуждено передать вымогателю деньги, другие ценности, то они подлежат возврату их владельцу». Состав присвоение или растрата (160 УК РФ) также изъят из нормы ст.104.1 УК РФ. Это связано с принципиальной позицией, в соответствии с которой имущество, полученное в результате любых видов хищений, подлежит возврату законному владельцу, а не обращается в доход Российской Федерации. Подобное изъятие распространяется на ст.174-174.1 УК РФ.

Конфискация в доход государства не лишает право потерпевших обращаться за взысканием материального ущерба с обвиняемых. Часть 1 ст. 104.4 УК РФ говорит о том, что при решении вопроса о конфискации имущества в соответствии со статьями 104.1 и 104.2 настоящего Кодекса в первую очередь должен быть решен вопрос о возмещении вреда, причиненного законному владельцу. Данный вопрос может быть решен в рамках гражданского иска в уголовном процессе по правилам ст.44 УПК РФ.

2. Неудовлетворительный уровень имплементации

Ст. 20 Конвенции. Незаконное обогащение (illicitenrichment)

В настоящее время на официальном уровне в России вопрос о введении ст.20 Конвенции в законодательство остается дискуссионным. Распространено мнение, что введение уголовной ответственности за незаконное обогащение противоречит конституционным (ч. 2 ст. 49 Конституции Российской Федерации), уголовно-правовым (ст. 5, 14 УК, РФ) и уголовно-процессуальным (ст. 14 УПК РФ) принципам законодательства РФ.

Но в Определении Конституционного Суда РФ от 15.11.2001 № 277-О указано, что согласно ч. 1 ст. 37 Конституции РФ каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. В то же время это право не предполагает обязанности государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности и не исключает возможности закрепление в законе специальных требований к лицам, осуществляющие определенные виды деятельности в органах государственной и муниципальной власти. В Определении от 30.09.2004 № 299-О Конституционный Суд РФ дополнительно указал, что гражданин, пожелавший реализовывать конституционное право, предусмотренное ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, при осуществлении деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления добровольно принимает усилия, ограничения и преимущества, с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус должностного лица, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре, что не влечет ограничения или нарушения конституционных прав этого гражданина.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Вышеизложенная позиция позволяет заключить, что никакие положения Конституции РФ и основополагающие принципы внутреннего законодательства РФ не препятствуют распространению юрисдикции РФ в отношении деяний, признанных преступными согласно ст. 20 Конвенции ООН против коррупции. Соответственно, ратификация названной статьи будет способствовать повышению эффективности борьбы с организованной преступностью, а также противодействию коррупционных проявлений.

Попытка законодательно закрепить неосновательное обогащение должностных лиц предпринята в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В соответствии со ст. 17 Генеральный прокурор РФ или подчиненные ему прокуроры при получении материалов, предусмотренных частью 3 статьи 16 настоящего Федерального закона, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход РФ имущества должностного лица, превышающей официальный доход должностного лица за 3 года, по которому не представлено сведений, подтверждающих легальность их происхождения.

Ст.23 Конвенции. Легализация денежных средств

Российское уголовное законодательство предусматривает ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст.174.1 УК РФ) только в крупном размере (примечание к ст.140 – более 6 миллионов рублей). Уголовная ответственность также предусмотрена за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (ст.174 УК РФ). При этом связь между коррупционными действиями и отмыванием денежных средств не прослеживается.

Однако Федеральный закон от 07.08.01 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» обязывает контролировать операции с денежными средствами и иным имуществом, в том числе: «зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), которое (которая) не выполняет рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), либо если указанные операции проводятся с использованием счета в банке, зарегистрированном в указанном государстве (на указанной территории). Перечень таких государств (территорий) определяется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации с учетом документов, издаваемых Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), и подлежит опубликованию» (пункт 2 ч.1 ст.6 Закона). Ответственный орган по контролю подобных операций является Федеральная служба по финансовому мониторингу РФ.

Определение состава ст.174 УК РФ: «финансовые операции и другие сделки с денежными средствами или иным имуществом, приобретенными лицом в результате совершения им преступления в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом, совершенные в крупном размере». Таким образом, действия виновного в совершении преступления, предусмотренного комментируемой статьей, должны квалифицироваться по совокупности с преступлением, в результате которого виновным получены для легализации денежные средства или иное имущество. Кроме того описываемый состав не охватывает

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

самостоятельные преступные деяния в виде: сокрытие или утаивания доходов, воспрепятствование осуществлению правосудия и др. – они требуют отдельной правовой квалификации.

Таким образом, основное внимание уделяется противодействию отмыванию доходов, в том числе идущих на финансирование терроризма, вместе с тем, как было указано выше, связь между коррупционными действиями и отмыванием денежных средств не прослеживается.

Состав субъектов: Квалифицированный признак – с использованием служебного положения – предусмотрен п.6 ч.3 ст.174 УК РФ и п.б, ч.2 ст.174.1 УК РФ. В соответствии с п.23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 № 23 (в ред. от 23.12.2010) «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем», под лицами, использующими свое служебное положение понимаются должностные лица, служащие, а также лица, осуществляющие управленческие функции в коммерческих и иных организациях.

Санкция: Преступление средней тяжести (до 5 лет), что не достаточно в связи с тем ущербом, которое могут нанести гражданам лица, признанные виновные в отмывании денежных средств с использованием должностных полномочий.

Ст. 26 Конвенции. Ответственность юридических лиц

В российском законодательстве юридические лица привлекаются к административной и гражданско-правовой ответственности и не подлежат уголовной ответственности. Для разработки в России уголовной ответственности юридических лиц необходимо изменение не только законодательных норм, но и смену всей базовой уголовно-правовой политики российского государства, которая основывается на признании лишь виновной ответственности.

Достаточно развит институт ответственности юридических лиц в современном гражданском законодательстве. Так, согласно положениям ст. 56 Гражданского кодекса РФ, юридическое лицо несет ответственность по своим обязательствам, а также за вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей (ст. 1068), а также за деятельность, создающей повышенную опасность для окружающих (ст. 1079). К ответственности за причиненный вред наряду со своими должностными лицами привлекаются государственные органы и органы местного самоуправления.

Юридические лица могут привлекаться к административной ответственности за совершение правонарушений в случаях, предусмотренных Особенной частью Кодекса РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях (ст. 2.10). Согласно ч. 1 ст. 1.4. КоАП юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения (в том числе иностранные – ст. 2.6 Кодекса), организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. Частью 2 ст. 2.1. того же Кодекса установлено, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения в случае, если у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Таким образом, по действующему отечественному законодательству за совершение правонарушений коррупционного характера, юридическое лицо может быть привлечено только к административной ответственности. При этом, привлечение юридического лица к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений не исключает привлечения конкретных субъектов (физических лиц), участвовавших в совершении коррупционных правонарушений, к ответственности уголовной или административной. И наоборот, даже если физические лица - участники (работники, руководители) юридического лица привлечены к ответственности, одновременно с этим ответственность может быть возложено и на само юридическое лицо.

Ст. 33 Конвенции. Защита заявителей

В законодательстве РФ не раскрывается понятие защиты заявителя, также не говорится о мерах, к которым можно прибегать в целях защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции.

Центр «Трансперенси Интернешнл – Р» предложил свою Концепцию проекта закона о защите заявителей. Необходимо отметить, что пока активных шагов со стороны государственных органов по направлению принятия закона или разработки каких-либо мероприятий не следует.

Ст. 46(б) Конвенции. Международное сотрудничество

Международное сотрудничество в области противодействия коррупции относится к компетенции генеральной прокуратуры (главное управление международно-правового сотрудничества) и ее подразделений. Как правило, в двусторонних договорах нет специальных положений о выдаче преступников-коррупционеров, поскольку данные договоры между РФ и другими странами были подписаны до ратификации Конвенции ООН против коррупции, и других международных актов по данной тематике. Россия также участвует в мероприятиях ГРЕКО.

13 февраля 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 01.02.2012 № 3-ФЗ, в соответствии с которым Россия присоединилась к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятой ОЭСР 21 ноября 1997 года.

В настоящее время проводится большая работа по имплементации Конвенции ОЭСР и продолжают работы по имплементации положений Конвенции ООН против коррупции. Согласно Указу Президента РФ от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента РФ по вопросам противодействия коррупции» Верховному Суду РФ рекомендовано организовать работу по изучению практики применения судами законодательства России о противодействии коррупции и подготовить, в том числе с учетом международных обязательств, разъяснения судам по вопросам применения уголовного законодательства в части, касающейся коррупционных преступлений, и законодательства об административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции предписано изучить практику организации прохождения

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

РФ мониторинга осуществления ею данной Конвенции, а также принять меры по повышению эффективности участия федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов в пределах своей компетенции в реализации международных обязательств Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Конвенция ООН против коррупции входит в перечень официально опубликованных международных договоров РФ, предусматривающих возможность выдачи лиц для уголовного преследования, исполнения приговора, а также передачи лица, осужденного к лишению свободы для отбывания наказания в государстве, гражданином которого такое лицо является. Данный перечень является Приложением к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 14 июня 2012 года № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания». В Перечне также указаны государства-участники данного международного договора Российской Федерации.

Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и КоАП РФ в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» ввел в КоАП РФ Статью 291.1. «Направление запроса о правовой помощи», согласно которой при необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных настоящим Кодексом, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, направляет запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу или в орган иностранного государства в соответствии с международным договором РФ или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное. В части 2 статьи изложен порядок направления запросов в высшие судебные инстанции и прокуратуру согласно их подведомственности.

Ключевые аспекты правоприменения в области противодействия коррупции

В настоящее время основным органом правоприменения и уголовного преследования в сфере противодействия коррупции является Следственный комитет Российской Федерации.

В соответствии с положениями Федерального закона от 28.12.2010 N 404-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» все дела, связанные с преступлениями против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления с 1 января 2012 года подлежат расследованию Следственным комитетом Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Однако прокуратура осуществляет общий контроль, в том числе, и над СК РФ. На практике общество наблюдается определенное напряжение во взаимоотношениях Прокуратуры и СК РФ.

Согласно действующему законодательству, осуществление функций контроля и надзора за соблюдением законодательства в области противодействия коррупции выглядит следующим образом:

Согласно Национальному плану противодействия коррупции на 2012–2013 годы Руководитель Администрации Президента РФ, Председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в пределах своей компетенции поручено организовать рассмотрение на заседаниях президиума Совета при

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов о прохождении Российской Федерацией мониторинга осуществления ею Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.

Таким образом, становится очевидным, что при отсутствии парламентского контроля и надзора в сфере противодействия коррупции, выполнение указанных функций возлагается на Главу администрации Президента РФ, а также на Председателя президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

В тоже время на Руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, высших должностных лиц (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, руководителей Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иные организаций, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, организации, создаваемые для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами также возложены функции по принятию мер по противодействию коррупции. Представляется возможным говорить о, так называемом, контроле исполнительной власти.

В соответствии с положениями Национального плана противодействия коррупции Генеральный прокурор, а также федеральные органы исполнительной власти обязаны проводить анализ практики применения законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности за подкуп иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок, а также соблюдения положений Конвенции ООН против коррупции.

В настоящее время Следственный комитет является основным органом, осуществляющим функции противодействия коррупции. В то же время Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры ответственны за проведение всего комплекса мер, направленных на борьбу с коррупцией.

Статистика

В представленной ниже таблице № 2 собраны статистические данные за последние три года, связанные с совершением коррупционных преступлений.

После проведенного анализа статистических сведений, можно обозначить основные тенденции в сфере привлечения к ответственности за преступления коррупционного характера. Так, к примеру, случаи получения взятки участились в 2011 году по сравнению с 2010 годом.

«Наибольшее число лиц, признанных судами виновными за совершение преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ, в 2011 году наблюдается по статье 291 УК РФ «Дача взятки» – 34 %, или около 3 тыс. лиц, что на 13 % меньше, чем в 2007 году и в 2010 году.

Количество осужденных за получение взятки (статья 290 УК РФ) в 2011 году составило 1,8 тыс. лиц, или 21 % от числа осужденных за совершение преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ, что на 9 % больше по сравнению с 2007 годом – 1,6 тыс. лиц. При этом по сравнению с 2010 годом, когда за получение взятки было осуждено более 2 тыс. человек, число осужденных в 2011 году снизилось на 12 %»⁷.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Таблица 2: Статистика с 2009 по 2012⁸.

ОП – Обвинительные приговоры, С – особый порядок (гл.40 УПК РФ), О – оправдательные приговоры, Р – рассматриваются, D – прекращены.

	Статьи Конвенции	Составы по УК	Кол-во дел	ОП	С	О	Р	D
1. 1	Получение взятки иностранным должностным лицом (passive) (Article 16)	290	1	-	-	-	-	-
2.	Дача взятки иностранном у должностном у лицу (active) (Article 16)	291	4	-	-	-	-	-
3.	Получение взятки должностным лицом (passive) (Article 15(b))	290	562	422	18	62	68	13
4. 3	Дача взятки должностном у лицу (active) (Article 15(a))	291	620	526	260	11	81	5
5. 4	Присвоение, растрата, а также другое злоупотребление имуществом должностным лицом (Article 17)	160(3) и 160(4)	66	61	27	2	3	-

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

109240, Москва, Николаямская улица, д. 6; тел/факс: +7 495 915 00 19; e-mail: info@transparency.org.ru; web: <http://www.transparency.org.ru>

6.		285.1	19	7	1	5	3	4
7.		285.2	-	-	-	-	-	-
8. 5	Неосновательное обогащение (Article 20)	нет						
9. 6	Отмывание денежных средств, связанных с коррупцией (Article 23)	174	80	54	16	9	2	17
10.		174.1	349	165	5	67	22	98

Статья 17 Конвенции соответствует 3 статьи в российском законодательстве; ст.160, ст.285.1-285.2 УК РФ с января 2009 по декабрь 2012 г. по ст.160 УК РФ («присвоение или растрата») было возбуждено 66 дел, 61 из которых закончились вынесением обвинительного приговора, по ст.285.1 УК РФ («Нецелевое расходование бюджетных средств») с момента ее введения в УК 8 декабря 2003 г. по декабрь 2012 г. возбуждено 19 дел, семь из которых закончились вынесением обвинительного приговора, пять – оправдательным приговором, одно – соглашением со следствием, а пять – находятся на стадии рассмотрения. По ст.285.2 УК РФ («Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов») за аналогичный период не возбуждено ни одного дела⁹.

По поводу привлечения иностранных должностных лиц к уголовной ответственности. 13 февраля 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 01.02.2012 № 3-ФЗ, в соответствии с которым Российская Федерация присоединилась к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятой ОЭСР 21 ноября 1997 года. На сегодняшний день подобных дел мало и в 2012 г. было всего одно дело, закончившееся обвинительным приговором в отношении иностранного должностного лица.

Из приведенной статистики доля прекращенных дел более 30% (за исключением ст.290-291 УК РФ). Дела прекращают в силу ч.1 ст.212 УПК РФ по двум ключевым основаниям: за отсутствием состава преступления (п.2 ч.1 ст.24 УПК РФ) и по истечению срока давности уголовного преследования (п.3 ч.2 ст.24 УПК РФ). При этом в соответствии с ч.2 ст.212 УПК РФ, первое основание является реабилитирующим, а второе нет.

Много дел слушается в особом порядке (гл.40 УПК РФ) при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением. Так, из 66 дел по ч.3-4 ст.166 УК РФ 26 дела в особом порядке.

Положительные аспекты в борьбе с коррупцией

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Кроме СК РФ коррупционные дела также могут расследовать ФСБ и МВД (согласно ч.3 ст.151 УПК РФ, ст.174-174.1 УК РФ). В силовых ведомствах – МВД (ГУСБ МВД России¹⁰[10]), ФСИН и ФСБ существуют отдельные управление собственной безопасности, являющимися самостоятельными структурными подразделениями. В настоящее время в соответствии с приказом директора ФСИН России от 06.11.2009 № 440 в Федеральной службе исполнения наказаний образовано управление собственной безопасности¹¹.

Приказом ФСИН России от 02.03.2010 № 72 «О внесении изменений в штатные расписания территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний» во всех структурах территориальных органов ФСИН России созданы подразделения собственной безопасности, на которые возложены функции по борьбе с коррупцией.

Например, в Следственном Комитете РФ функционирует Управление собственной безопасности Главного организационно-инспекторского управления, которое создано 15.01.2011 приказом Председателя Следственного комитета Российской Федерации № 1-кш «О создании центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации, утверждении его структуры и штата».

В состав управления входят три отдела: отдел служебных проверок; первый отдел обеспечения собственной безопасности; второй отдел обеспечения собственной безопасности (с дислокацией в городе Нальчик Кабардино-Балкарской Республики).

В частности, в соответствии с Приказом от 15.01.2011 г. № 15 на управление собственной безопасности возложены регистрация и организация проверок в отношении заявлений (рапортов) сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих СК РФ обо всех случаях обращений к ним каких-либо лиц в целях склонений их к совершению коррупционной направленности¹².

Правоохранительные органы в России активно расследуют преступления коррупционного характера. На практике особенно часто встречаются случаи преследования за взяточничество, злоупотребление служебным положением и мошенничество с использованием служебного положения. Чиновники часто подвергаются судебному преследованию, но из-за несовершенства судебной системы этот процесс достаточно сложный.

Кроме этого, государство пытается сотрудничать с гражданским обществом по данной проблеме. Пункт 7 ст.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», одним из основных принципов борьбы с коррупцией называет сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. В развитие этого положения, в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 325 «О внесении изменения в ст. 31.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» было введено дополнительное положение – некоммерческие организации, занимающиеся формированием нетерпимости к коррупционному поведению, признаются социально-ориентированными организациями. В силу п.4 ст.31 Федерального закона «О некоммерческих организациях», органы государственной власти и органы местного самоуправления в приоритетном порядке оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, что подтверждает необходимость их существования для российской власти.

Существенные недостатки в системе правоприменения положений UNCAC

Сложности с имплементацией и применением норм встречаются в связи с наличием определенных лиц иммунитета. Хотя и существует правило о равенстве всех перед законом

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

и судом, все же некоторые исключения из данного правила предусмотрены непосредственно в Конституции РФ (ст. 91, 98, ч. 2 ст. 122) и касаются, например, неприкосновенности Президента РФ, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей, в отношении которых установлен особый порядок привлечения к ответственности, призванный служить публичным интересам. Однако неприкосновенность указанных лиц не носит абсолютного характера и не означает освобождения от ответственности за преступления (функциональный иммунитет). Постановка вопроса о возбуждении уголовного дела в их отношении возможна при соблюдении определенной процедуры, установленные главой 52 УПК РФ (особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц). Статья 447 УПК РФ определяет довольно широкий перечень должностных лиц, обладающих иммунитетом. Так, кроме до этого перечисленных лиц, особый порядок распространяется на:

- 1) уполномоченного по правам человека,
- 2) председателя счетной палаты, его заместителя и аудиторов счетной палаты,
- 3) президента России, который прекратил свои полномочия и кандидата в Президенты РФ,
- 4) прокуроров,
- 5) председателя Следственного комитета РФ,
- 6) главы следственного органа и следователей,
- 7) члена избирательной комиссии и референдумов.

Изъятием из принципа равенства также являются положения ч. 4 ст. 11 УК об особом международно-правовом порядке решения вопроса об ответственности дипломатических представителей иностранных государств и иных граждан, которые пользуются иммунитетом (неприкосновенностью), в случае совершения ими преступления на территории РФ.

Данный подход значительно усложняет порядок привлечения к ответственности за преступления, предусмотренные статьями 290, 291, 291.1. УК РФ, ведь с момента обнаружения состава преступления до момента фактического привлечения к ответственности может пройти много времени, а лицо, которое необходимо привлечь к ответственности, будет находиться на свободе и нередко мешать осуществлению следственных действий

В России имеется общее регулирование защиты свидетелей безотносительно коррупционной составляющей дела. Более того, меры государственной защиты применяются редко. Вторая Государственная программа «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2009-2013 годы», предусматривает за 5 лет ее действия применение мер защиты в отношении 10 тысяч участников уголовного судопроизводства¹³. При том, как отмечается в самой Программе на 2009-2013 годы, за 5 лет только по особо тяжким преступлениям около 50 миллионов человек выступают в качестве свидетелей и потерпевших и каждый пятый из них получает угрозы с целью изменения либо отказа от представляемых доказательств. То есть, применение мер государственной защиты происходит в намного меньших случаях, чем 0,5% от общего количества нуждающихся подзащитных.

Проблем защиты свидетелей, если учитывать латентную преступность, реально гораздо больше. Как пишет Бунин И.Н., «По данным ВНИИ МВД России, 60 процентов граждан, ставших жертвами преступлений, не обращаются в правоохранительные органы. Большинство из них просто боится мести преступников. Всего по стране свидетелями преступлений ежегодно выступают около десяти миллионов человек»¹⁴.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Необходимо учитывать, что государственной защите подлежат только участники уголовного судопроизводства (ст. 2 ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»), что неприменимо в отношении заявителей о коррупции.

Осуществление мер государственной защиты возлагается на шесть различных ведомств: на органы внутренних дел РФ; органы федеральной службы безопасности; таможенные органы и органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по уголовным делам, находящимся в их производстве или отнесенным к их ведению; а также на иные государственные органы, на которые может быть возложено в соответствии с законодательством осуществление отдельных мер безопасности (ст.3 ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»).

Отсутствие единого органа приводит к отсутствию единого подхода, единой стратегии и тактики осуществления защитных мероприятий. Нет единой системы подготовки сотрудников и их специализации. Более того, подобная защита распространяется только на участников уголовного судопроизводства и только по решению суда, органа дознания, следственного органа. Поэтому, даже если по отношению к заявителю применяется неблагоприятное воздействие, при отсутствии соответствующего решения, возбужденного дела защита к нему не будет применяться.

В настоящее время заявитель о коррупции не наделен отдельным процессуальным статусом, что затрудняет вовлечение населения в процесс противодействия коррупции. Международные организации признавали, что в РФ мало делается для защиты заявителей о коррупции. Например, 15 марта 2013 года ГРЕКО опубликовала Сводный доклад: дополнение к докладу о выполнении РФ¹⁵, в котором признала, что Рекомендация о защите заявителей о коррупции в России только частично выполнена. В российском законодательстве предусмотрены определенные элементы, которые можно использовать, в том числе, и для защиты заявителей о коррупции. Так, ст.114 УПК РФ предусматривает временное отстранение от должности должностных лиц органов исполнительной власти, проходящим по уголовным делам. Но временное отстранение не является обязательным условием для правоохранителей.

Случаи уголовное преследование заявителей о коррупции, в России не редки. Самые известные – дело против юриста HermitageCapital С. Магнитского, уголовные дела против юриста и главы организации «Роспил» А.Навального. Из числа менее известных – дело о разглашении государственной тайны против летчика-инструктора, старшего лейтенанта И. Сулима, который в обращении к первым лицам Минобороны в 2011 г. рассказал о коррупционной схеме, существовавшей в воинской части Липецкого государственного центра подготовки¹⁶.

Разбор конкретных примеров применения положений, затрагивающих вопросы противодействия коррупции

Российские СМИ сообщают о многих случаях коррупции, однако, не все данные истории подвергаются расследованию надлежащим образом.

В качестве такого примера можно привести дело семьи первого вице-премьера России Игоря Шувалова. В 2004 году офшорный холдинг Sevenkey, зарегистрированный на Багамских островах на жену чиновника Ольгу Шувалову, был вовлечен в заключение двух крупных сделок на фондовом рынке. Была совершена покупки акции российской газовой компании ОАО «Газпром» на 18 миллионов долларов, пишет The Financial Times,

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

ссылающаяся на находящиеся в ее распоряжении документы. Данная покупка, являвшаяся частью сделки, проводимой миллиардером Сулейманом Керимовым, должна была принести Sevenkey прибыль в размере 100 миллионов долларов к 2008 году, поскольку за указанный период акции «Газпрома» выросли в цене в семь с лишним раз.

Шувалов совершал и другие инвестиции через Sevenkey. В частности, в 2005 году он поучаствовал в покупке 13-процентного пакета акций в Corus Steel, проведенной Алишером Усмановым. Шувалов через Sevenkey предоставил Усманову 49,5 миллиона долларов, а спустя два года, когда Усманов продал пакет, Sevenkey получил от него 119 миллионов долларов.

Данные сделки были совершены в тот момент, когда Шувалов занимал должность помощника президента Владимира Путина¹⁷.

Происхождение первоначальных фондов Sevenkey также покрыто завесой тайны. До присоединения к Правительству РФ и занятия должностей в Правительстве, Шувалов управлял крупной фирмой ALM, занимающейся разрешением вопросов корпоративного права. ALM оказывала юридическое содействие в разрешении вопросов крупным нефтяным гигантам России. Таким образом, Шувалов, возможно, получил доход от подобной деятельности. Согласно представителю еще одного российского миллиардера, Романа Абрамовича, цитируемого в Западных СМИ, деньги, возможно, прибыли из фондового опциона Шувалов, полученного (возвращенного) назад в 1996 для оплаты его услуг нефтяной компанией «Сибнефть».

Случаи, связанные с признанием виновного в совершении коррупционного преступления иностранными должностными лицами достаточно редко встречаются на практике в России. Авторам настоящего исследования известно только одно единственно дело, связанное с взяточничеством и коммерческим подкупом иностранного должностного лица.

В 2012 году Дорогомиловский районный суд приговорил руководителя российского филиала компании IKEA гражданина Швеции Окана Юналана к пяти годам заключения, рассмотрев уголовное дело о покушении на коммерческий подкуп и вымогательство в особо крупном размере, сообщает МВД.

22 июля 2012 года в Московский городской суд со стороны защиты была подана кассационная жалоба, однако о дальнейшей судьбе дела ничего неизвестно.

АНО Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл - Р» обратилась к представителям компании IKEA за разъяснениями сложившейся ситуации, однако никаких подробностей в рассмотрении дела не последовало¹⁸.

Возбуждение дела, связанного с коррупционной деятельностью концерна Daimler, было инициировано Правительством США и в данный момент активно изучается и расследуется на территории РФ. В апреле 2010 года генпрокурор РФ Юрий Чайка сообщил, что правоохранительные органы РФ занимаются расследованием всех обстоятельств, связанных с коррупционным скандалом вокруг Daimler. «Мы обратились в США и запросили официальные материалы для того, чтобы нам было видно, куда нам дальше идти», — заявил он¹⁹. АНО Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл - Р» изучила материалы дела и обратилось к Министру юстиции США за разъяснением о ходе разрешения дела, однако выяснилось, что правоохранительные органы не обращались в США за оказанием содействия в рассмотрении данного дела. Таким образом, рассмотрение дела серьезно затягивается²⁰.

Примером пособничества и злоупотребления должностными полномочиями может служить дело о подмосковных казино, в которое вовлечены некоторые

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

представители органов прокуратуры московской области, которые были обвинены в получении взятки, а также в осуществлении незаконного игорного бизнеса на территории Московской области²¹.

По данным правоохранительных органов, несколько высокопоставленных чиновников в Прокуратуре и в Министерстве внутренних дел были вовлечены в дело, связанное с незаконным игорным бизнесом, созданием казино, которое приносило доход от 5 до 10 миллионов ежемесячного дохода²². В рамках расследования были арестованы прокурор Ногинска Владимир Глебов, прокурор Пушкино Роман Нецименко и прокурор Серпуховского района Олег Базылян. Им были предъявлены обвинения в получении крупных взяток. Сейчас в большом «игорном деле» объединены девять уголовных дел²³. Главный обвиняемый по так называемому игорному делу и бывший первый заместитель прокурора Московской области Александр Игнатенко, который был экстрагирован в РФ из Польши. Много раз прокуратура не соглашалась с обвинением, которые готовили следователи СК РФ. Так, вместе со стороной защиты Игнатенко Генпрокуратура подала жалобу в Мосгорсуд на Определение Суда о продлении содержания под стражей обвиняемого до 1 июля 2013 г.²⁴. 5 марта 2013 г. Мосгорсуд оставил без удовлетворения жалобы Прокуратуры и стороны защиты А.Игнатенко, обвиняемого в получении взятки на 33 млн. руб.

Однако, Генеральная прокуратура РФ препятствует осуществлению расследования, потому что семья Генерального прокурора России может быть втянута в этот длительный скандал, связанный с открытием казино в Московской области²⁵.

Самое крупное коррупционное дело в 2012 год связано с именем бывшего Министра обороны – господином Сердюковым. Российские власти расследуют продажу активов Министерства обороны по ценам ниже рыночной стоимости. «Оборонсервис» подозревается в том, что продал активы коммерческим фирмам на сумму почти 95 миллионов долларов. Его действия коснулись продажи военных самолетов, сервисного обслуживания и строительство военных объектов. Несколько сотрудников «Оборонсервиса» были арестованы, а также возбуждено Следственным комитетом около 5 дел, связанных с мошенничеством. Главные помощники господина Сердюкова были также смещены с должности²⁶.

Два подозреваемых по данному громкому делу - Екатерина Сметанова, которая подбирала покупателей имущества Министерства обороны, а также ее муж Максим Закутайло, который являлся генеральным директором «Окружного материального склада Московского округа Военно-воздушных сил и противовоздушной обороны», находятся под арестом²⁷. Кроме этого Е. Сметанова проходит по делу о коммерческом подкупе (ст.204 УК РФ)²⁸.

Однако, десять уголовных дел, связанных с мошенничеством, заведенных Следственным комитетом, касающихся, по крайней мере, 14 объектов недвижимости, которые принадлежали Министерству обороны, находятся на стадии расследования. Сомнительно, что данные дела будут окончены реальным приговором. Так, по последним данным по просьбе министра Обороны С.К. Шойгу Сердюков получил статус потерпевшего, поскольку его ввели в заблуждение²⁹.

Положение в настоящее время

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

1 февраля 2012 года был принят Федеральный закон N 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок». РФ присоединилась к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 года.

В настоящее время внимание законодателей и правоприменителей направлено на внедрении Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, также продолжается внедрение Конвенции ООН против коррупции.

Согласно Указу Президента РФ от 13 марта 2012 года № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», Верховному Суду Российской Федерации рекомендовано организовать работу по изучению практики применения судами законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и подготовить, в том числе с учетом международных обязательств Российской Федерации, предусмотренных Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенцией ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., разъяснения судам по вопросам применения.

Согласно Национальному плану противодействия коррупции на 2012-2013 годы, утвержденному Указом Президента РФ, Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручается внести в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложения по повышению юридической защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции представителю нанимателя, в средства массовой информации, органы и организации.

Как уже говорилось ранее, НКО могут также участвовать в противодействии коррупции. К примеру, НКО и Общественная Палата могут принимать участие в проведении антикоррупционной экспертизы законопроектов. Тем не менее, результаты проведенной экспертизы необязательные для законодателей.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» в 2012 году был дополнен статьей 13.3, которая обязывает организации разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

Согласно данной статье, меры по предупреждению коррупции могут включать:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов³⁰.

Первый пункт можно отнести, среди прочего, и к созданию системы добровольного информирования (*whistleblowing-policy*³¹), но анализ корпоративных кодексов российских организаций, таких как как ОАО «Газпром»³², ОАО «НК «Роснефть»³³,

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

показывает, что по заявителям о коррупции ничего не говорится. В документе ОАО «Газпром», утвержденный в 2012 г., лишь указано, что об обращении к сотрудникам каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений работники должны уведомлять своего непосредственного руководителя, Комиссию по корпоративной этике, Службу корпоративной защиты (ст.11). Данное положение нельзя рассматривать как полноценную программу относительно внутреннего добровольного информирования о коррупционных проявлениях.

3 апреля 2013 г. вступил в силу Указ Президента № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"»³⁴[34]. При этом права заявителей, которые в тексте никак не названы, уделено всего два пункта. Пункт 21(а) говорит о гарантиях государственному служащему или служащему государственных корпораций сообщившему о фактах коррупции – к нему могут быть применены меры административного характера в особом порядке в течении года после сообщения им о коррупционных фактах. Особый порядок заключается в том, что рассмотрение дисциплинарного проступка осуществляется на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. В таком заседании комиссии может принимать участие прокурор. Председатель комиссии представляет прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законодательства о государственной службе или законодательства о труде, необходимые материалы не менее чем за пять рабочих дней до дня заседания комиссии.

Можно было назвать эту меру положительной, если бы, во-первых, участие прокурора было бы обязательным, а не факультативным (на что указывает глагол «может»). Во-вторых, комиссия по соблюдению требований к служебному поведению является подразделением организации, где работают сотрудники, о коррупционных проявлениях которых были сообщения. Другими словами, ничего не стоит возбудить дисциплинарное дело на сотрудника за минимум однократное опоздание, и всегда можно найти в работе сотрудника недостатки, к тому же данная гарантия не распространяется на родственников заявителя, которые работают в этой организации.

Второй пункт Указа (21(б)), посвященный правам заявителя, касается физических лиц не состоящих на службе. В нем говорится, что участники государственной системы бесплатной юридической помощи, указанные в части 1 статьи 15 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», обязаны оказывать бесплатную юридическую помощь гражданам в подготовке сообщений о фактах коррупции, а также в случаях нарушения законных прав и интересов граждан в связи с такими сообщениями.

Эта норма недействующая, поскольку, чем поможет адвокат при отсутствии гарантий безопасности и стимулов для сообщения (введение уголовной ответственности при не сообщении о фактах коррупции, находящихся в их компетенции; во многих странах осуществляют выплаты заявителям о коррупции в процентном соотношении от суммы возврата в государственный бюджет³⁵), без разработанной программы защиты заявителей о коррупции? В УПК нет даже отдельного процессуального статуса для таких лиц, а гарантии закрепленные за свидетелем, не подходят для заявителя.

Антикоррупционное законодательство дополняет положения Гражданского кодекса РФ относительно вопросов дарения подарков (статьи 574 и 575 ГК РФ).

По ранее действовавшему законодательству, не допускалось дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда (эта сумма приблизительно эквивалентна 15 долларам США). Однако благодаря изменениям в ГК РФ запрещается дарение подарков,

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

стоимость которых превышает три тысячи рублей (что составляет приблизительно 90 долларов США).

Кроме того, изменения в статью 574 ГК РФ, касающиеся перечня категории лиц, которым вообще запрещается дарить подарки. Ранее действовавшее законодательство содержало следующее положение: не допускается дарение подарков государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. В настоящем кодексе данное положение заменено следующим: «не допускается дарение подарков, за исключением обычных, лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей».

Статья 575 ГК РФ также содержит еще одно исключение из правил дарения подарков. Так, запрет на дарение лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России, установленный пунктом 1 статьи 575 ГК РФ, не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, которые получены лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащими, муниципальными служащими, служащими Банка России и стоимость которых превышает три тысячи рублей, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность.

Однако подобные дополнения, изменения ГК РФ до сих пор полностью не устранили коллизии, связанные с разрешением дарения обычных подарков государственным и муниципальным служащим, установленным ГК РФ, и запрещением принятия таких подарков, различной ценовой категории, установленных законодательством, регулирующим статус таких должностных лиц.

Антикоррупционное законодательство также дополнило Кодекс об административных правонарушениях РФ новым составом правонарушения, а именно ст. 19.28 (Незаконное вознаграждение от имени юридического лица, введена 25.12.2008). Федеральным законом от 04.05.2011 № 97 в данную статью были внесены изменения и введены новые субъекты: иностранное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации. Определение, даваемое к этим понятиям в примечании 3 к ст. 19.28 КоАП РФ совпадает с определением, закрепленным в примечании 2 к ст. 290 УК РФ.

Данная новая статья дополняет положения антикоррупционного законодательства, ведь в соответствии Уголовным кодексом РФ уголовная ответственность применима только к физическим лицам, но не устанавливается за нарушения, связанные с коррупцией для юридических лиц. Судебная практика (всего 114 дел) на сегодняшний день не пришла к единому пониманию как разграничить в интересах юридического лица или в собственных интересах дающего.

С учетом особенностей, установленных для государственных и муниципальных служащих, затрагивающие вопросы антикоррупционного законодательства, остановимся на основных, важных аспектах борьбы против коррупции:

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

1. Устанавливается обязанность государственных и муниципальных служащих предоставлять сведения о доходах и расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера представителям нанимателя. Однако данные сведения должны предоставляться не только государственными служащими, но также содержать и информацию о сведениях также супругов и несовершеннолетних детей чиновников.

2. На государственных и муниципальных служащих также возложена обязанность сообщать представителям нанимателя или государственным органам о попытках склонить к совершению коррупционного преступления, получению взятки и т.д.;

3. Установлены также правила выявления и регулирования конфликта интересов со стороны государственных, а также в 2008 году муниципальных служащих;

4. Указанные выше положения также распространяются на военных служащих равно, как и на государственных и муниципальных служащих³⁶.

РЕКОМЕНДАЦИИ

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

109240, Москва, Николаямская улица, д. 6; тел/факс: +7 495 915 00 19; e-mail: info@transparency.org.ru; web: <http://www.transparency.org.ru>

Большинство рассмотренных положений Конвенции против коррупции реализуется в российском законодательстве полностью или частично. Однако возникают некие сложности с применением положения Конвенции на практике. Данные проблемы связаны прежде всего с тем, что политические обещания действия редко ведут к реальным действиям.

Рекомендации:

1. Реализовать механизмы, позволяющие привлекать следователей, прокуроров, аудиторов, членов Парламента к ответственности за коррупционные правонарушения, несмотря на иммунитет, предоставленный данным лицам, а также реформировать судебную систему и систему государственных органов в целях повышения их независимости и открытости в их деятельности.
2. Распространить конфискацию на все коррупционные составы.
3. Принять закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты об ответственности за коррупционные правонарушения, что позволит привлекать к ответственности также юридические лица за совершение коррупционных правонарушений, установить надлежащий порядок привлечения к ответственности юридических лиц.
4. Принять законодательство, связанное с предоставлением защиты заявителям о коррупции, создать специальный орган, обеспечивающий данную защиту.
5. Ужесточить санкции за коррупционные преступления и установить режим исключительной криминализации коррупционных преступлений.
6. Предпринять усилия, чтобы все виновные лица независимо от ранга и статуса привлекались к ответственности;
7. Повысить уровень осведомленности гражданского общества о механизмах мониторинга деятельности государственных органов и власти.

¹<http://www.rg.ru/2006/03/21/konvencia-korruptcia-dok.html>

²http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=8527

- ³Joint First and Second Evaluation Round: Addendum to the Compliance Report on Russian Federation Adopted by GRECO at its 58-th Plenary Meeting (Strasbourg, 3-7 December 2012), 7 December, 2010, Public Greco RC-I-II Rep (2010) 2E Addendum.[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2_Add_RussianFederation_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_Add_RussianFederation_EN.pdf)
- ⁴<http://oecd.org/corr.html>, Russia, Phase 1, Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, adopted by the Working Group on Bribery in International Business Transactions on 14 March 2007.<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/49937838.pdf>.
- ⁵Progress report and written analysis by the Secretariat of Core Recommendations of Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism (MONEYVAL). Available at:[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%202y/MONEYVAL\(2011\)19_ProgRep2_RUS_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%202y/MONEYVAL(2011)19_ProgRep2_RUS_en.pdf)
- ⁶ Официальный перевод на русский доступен на:http://news.kremlin.ru/ref_notes/771
- ⁷Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011 году. М., 2012. С.36.
- ⁸Данные взяты с правовых систем «Consultant+», Гарант, сайтов:
<http://pravo.ru/http://судебныерешения.рф/>
- ⁹Данная статистическая информация предоставлена юридической фирмой MorganLewis специально для данного доклада. Подробнее статистическую информацию по статьям см. в Приложении I к данному докладу.
- ¹⁰http://mvd.ru/mvd/structure/unit/security/publications/show_47094/
- ¹¹<http://www.alppp.ru/law/ugolovnoe-pravo--ispolnenie-nakazaniy/6/prikaz-fsin-rf-ot-06-11-2009--440.html>
- ¹²<http://www.sledcom.ru/upload/iblock/1ea/11-11.pdf>
- ¹³Постановление Правительства РФ от 02.10.2009 N 792 (ред. от 04.09.2012) "Об утверждении Государственной программы "Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2009 - 2013 годы".
- ¹⁴Бунин К.И. «Развитие права на защиту в уголовном процессе современной России» / ВЕСТНИКВолгоградской академии МВД России 2(7)2008. С.81.
- ¹⁵Joint First and Second Evaluation Round: Addendum to the Compliance Report on Russian Federation Adopted by GRECO at its 58-th Plenary Meeting (Strasbourg, 3-7 December 2012), 7 December, 2010, Public Greco RC-I-II Rep (2010) 2E Addendum.[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2_Add_RussianFederation_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_Add_RussianFederation_EN.pdf)
- ¹⁶<http://top.rbc.ru/society/16/06/2011/600779.shtml>
- ¹⁷<http://www.nakanune.ru/news/2013/4/4/22305191/>
- ¹⁸http://www.gazeta.ru/business/news/2012/07/11/n_2430913.shtml
- ¹⁹<http://www.newsru.com/finance/12jan2012/daimler.html>
- ²⁰http://rapsinews.com/judicial_news/20120425/262943831.html/
- ²¹Polish court backs extradition of Russian in casino case // Expatica 02.08.2012. Available at:http://www.expatica.ru/news/local_news/polish-court-backs-extradition-of-russian-in-casino-case_207028.html
- ²²http://rapsinews.com/judicial_news/20120503/263020586.html
- ²³<http://izvestia.ru/news/546106#ixzz2R1PGV6Oe>
- ²⁴<http://www.gazeta.ru/social/2013/03/05/5000169.shtml>.
- ²⁵Anna Lobzina. Chaika's son implicated in illegal gambling row //Moscow times. 30.03.2011. Available at:<http://www.themoscownews.com/local/20110330/188535667.html>.
- ²⁶<http://top.rbc.ru/incidents/28/11/2012/833893.shtml>
- ²⁷<http://polit.ru/article/2013/03/04/oboronservis/>

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

²⁸<http://www.rg.ru/2013/01/29/delo-site.html>

²⁹<http://www.kommersant.ru/Doc/2172318>

³⁰Статья была введена Федеральным законом от 03.12.2012 N 231-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Данное положение вступило в силу 1 января 2013 года.

³¹Примером такой политики может служить одноименный документ компании Deloitte. Подробнее см.:

<http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedKingdom/Local%20Assets/Documents/About%20Deloitte/uk-about-whistleblowing-policy.pdf>.

³²<http://www.gazprom.ru/f/posts/60/091228/2012-07-30-codex-of-corporate-ethics.pdf>.

³³http://www.rosneft.ru/attach/0/02/76/Kodeks_rus.pdf

³⁴<http://www.rg.ru/2013/04/02/deklaraciya-site-dok.htm>

³⁵Еще в 2011 г. Министерство Юстиции разработало «Концепцию взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции до 2014 года». Предлагалось принять федеральный закон о защите заявителей о коррупции. Программа защиты свидетелей предусматривала, например, что подзащитному могут изменить имя, внешность, а его самого переселят в другой регион. Теоретически человек, разоблачивший коррупционера, может попасть под эту программу, если будет фигурировать, как участник процесса. Но надо будет доказать, что заявителю угрожает физическая опасность. Также Минюст предлагал «закрепить в законодательстве возможность материального поощрения активности граждан и организаций, помогающих выявлять и пресекать коррупционные правонарушения путем выплаты им в качестве вознаграждения определенного процента от суммы, возвращенной в бюджет».

<http://www.buhgalteria.ru/article/n53287>.

³⁶<http://www.russianlawonline.com/law-firms-publications/baker-mckenzie-russia-adopts-new-anti-corruption-legislation>.