**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ САНКЦИИ**

**ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

**А.В. КУДАШКИН**

Кудашкин Александр Васильевич - доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственного строительства, государственной и муниципальной службы, борьбы с коррупцией НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

В статье рассмотрены проблемные вопросы эффективности применения системы юридических санкций за коррупционные правонарушения. На основе анализа правоприменительной практики предлагаются и обосновываются новые виды санкций.

Ключевые слова: конфликт интересов, государственная и муниципальная служба, санкции, дисквалификация, коррупция, противодействие, ответственность, рейтинг, риск, коррупционер.

Administrative and legal sanctions for corruption

A.V. Kudashkin

The article covers the topical issues of efficiency of using the system of legal sanctions for corruption. Based on the analysis of law enforcement practice, the author suggests and describes the grounds for new types of sanctions.

Key words: conflict of interests, state and municipal service, sanctions, disqualification, corruption, anti-corruption measures, responsibility, rating, risk, corruptionist.

Институты гражданского общества, международные организации и эксперты по-прежнему оценивают степень поражения коррупцией всех сфер общественных отношений и уровней власти в России как высокую. Согласно опубликованному в ноябре 2009 г. исследованию, проведенному Центром антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл (ТИ), Россия заняла 146 место из 180 в исследовании индекса восприятия коррупции. В прошлом году Россия получила 2,1 балла и заняла 147 место (в 2008 году в России был зафиксирован самый высокий уровень коррумпированности госсектора за последние восемь лет). Возросло число россиян, вынужденных дать взятку, чтобы получить услугу, которая и так полагается им по закону (29% по сравнению с 17% в 2007 г.). И лишь 7% российских граждан, столкнувшись с вымогательством взятки, посчитали необходимым обжаловать такое поведение государственных служащих <1>.

--------------------------------

<1> См.: Исследование ТИ "Барометр Мировой коррупции" в июне 2009 г. // http://www.transparency.org.ru/.

Коррупция по-прежнему представляет серьезную проблему для российских компаний. Россия остается лидером в сфере внутрикорпоративной экономической преступности. К таким выводам пришла компания PricewaterhouseCoopers (PWC), опубликовавшая "Всемирный обзор экономических преступлений - 2009". За 2009 год 48% представителей опрошенных компаний столкнулись с фактами коррупции, в том числе взяточничества (в 2007 г. - 34%), что вдвое превышает среднемировой показатель <2>.

--------------------------------

<2> См.: http://www.pwc.com/ru/ru/publications.

По данным аналитического центра Юрия Левады 23% россиян относят коррупцию и взяточничество к числу проблем, которые их тревожат больше всего <3>.

--------------------------------

<3> См.: Пресс-выпуск аналитического центра Юрия Левады от 30 января 2009 г. // http://www.levada.ru.

По сравнению с 2008 г. опасность коррупции стала более значимой в глазах российских граждан. Вместе с тем данные социологических опросов показывают, что 37% россиян верят в возможность победить коррупцию при наличии политической воли, решительности властей и всего общества <4>. Более половины респондентов уверено, что с коррупцией в России можно успешно бороться. Число лиц, считающих, что коррупция может быть искоренена, по сравнению с аналогичными показателями, полученными в ходе исследований, проведенных Фондом общественного мнения (ФОМ), в 2006 и 2008 гг. увеличилось (2006 г. - 24%, 2008 г. - 28%), число граждан, верящих в возможность ее искоренения, составляет 29%. По сравнению с последним опросом ФОМ <5> на эту тему - в марте 2008 г. - доля верящих в победу над этим явлением снизилась на 5 пунктов (с 34%) (август 2009 г.).

--------------------------------

<4> См.: Пресс-выпуск ВЦИОМ N 1210 от 27 апреля 2009 г.

<5> См.: http://www.fom.ru/.

Судя по результатам опроса 34 тыс. человек, более трети (35%) респондентов полагает, что правительство должно уделить наибольшее внимание борьбе с коррупцией <6>.

--------------------------------

<6> См.: Пресс-выпуск ФОМ "ГеоРейтинг", июнь 2009 г. // http://www.fom.ru.

В числе мер, которые необходимо принять для борьбы с коррупцией, респонденты называли: ужесточение ответственности (26,8%), усиление контроля за действиями чиновников (19,7%), повышение зарплаты служащим (16,6%), обеспечение большей открытости организаций и ведомств под контролем СМИ (15,5%), введение конфискации имущества за взяточничество (14%) <7>. По данным опросов самой эффективной мерой в борьбе с коррупцией, по мнению большинства граждан, является ужесточение наказания за подобные преступления, а также усиление контроля за деятельностью чиновников и их расходами.

--------------------------------

<7> Опрос проводился Генеральной прокуратурой РФ на официальном интернет-сайте в I полугодии 2009 г.

В то же время, по опросам ВЦИОМ, проведенным в конце 2009 г., против применения смертной казни в отношении лиц, уличенных в коррупции, высказалось 66% (в 1999 г. - 52%), за применение - 22% (в 1999 г. - 39%) <8>.

--------------------------------

<8> См.: Пресс-выпуск ВЦИОМ N 1380 от 07.12.2009.

П. Яни считает, что главным средством противодействия коррупции является не столько прозрачность деятельности чиновников, свобода печати и пр., сколько репрессии, причем репрессии из арсенала уголовной юстиции. При этом он добавляет, что "вовсе не ратует за ужесточение санкций, а напротив, присоединяется к тем, кто считает штраф приоритетной уголовно-правовой санкцией за коррупционные и экономические преступления" <9>.

--------------------------------

<9> См.: Яни П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Российская юстиция. 2001. N 7. С. 16.

В этом смысле позиция П. Яни попала в точку. На заседании Совета Президента РФ по противодействию коррупции 6 апреля 2010 г. Д.А. Медведевым была поставлена задача проанализировать идею кратного штрафа как уголовной санкции за коррупцию. Как было отмечено, "если конфискация у нас не всегда проходит и это достаточно сложная вещь с точки зрения уголовного права и процедуры, то кратный штраф - штраф, кратный размеру взятки, - может быть весьма и весьма ощутимым" <10>. Президентом поручено изучить вопрос о возможности введения кратного штрафа за совершение коррупционного преступления.

--------------------------------

<10> Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 6 апреля 2010 г. // http://state.kremlin.ru/council/12/news/7366.

Таким образом, приведенные результаты опроса общественного мнения в 2009 г. позволяют сделать вывод о том, что большинство россиян считает не достаточно эффективными имеющиеся в действующем законодательстве правовые средства противодействия коррупции, что в целом совпадает с позицией ученых и политического руководства страны. Недостаточная эффективность антикоррупционного законодательства касается в числе прочих причин юридических санкций за совершенные коррупционные правонарушения.

В целях придания нового импульса в противодействии коррупции Президентом РФ утверждены Стратегия противодействии коррупции и новый Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 гг. <11>. В Стратегии отмечается, что, "несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности РФ". Как вполне очевидно, указанный документ лишь констатирует реальное положение дел с коррупцией в нашей стране.

--------------------------------

<11> Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 гг.".

Результаты общественного мнения и объективная оценка руководства страны подтверждаются итоговыми результатами деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции, в частности органов прокуратуры, которым отведена особая роль <12>.

--------------------------------

<12> См.: Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на расширенной коллегии Генпрокуратуры России 4 марта 2010 г. // http://www.kremlin.ru/news/7039.

В 2009 г. органами прокуратуры в субъектах Российской Федерации проведены проверки исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе во всех органах исполнительной власти и местного самоуправления, реализующих контрольно-надзорные и разрешительные функции, в рамках масштабной проверки на предмет выявления коррупционных проявлений. Общее количество нарушений коррупционного характера в 2009 г. по сравнению с 2008 г. увеличилось в 1,3 раза: выявлено и пресечено 263715 нарушений (в 2008 г. - 208284). В 1,6 раза увеличилось число лиц, привлеченных на основании представлений прокуроров к дисциплинарной ответственности: 35 716 против 22621 в 2008 г. 10384 лица предостережено о недопустимости нарушения закона (в 2008 г. - 9932). По постановлениям прокурора органами административной юрисдикции привлечено к административной ответственности 5904 лица (в 2008 г. - 5650).

Направлено 7187 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (в 2008 г. - 7692), по результатам рассмотрения которых возбуждено 3379 уголовных дел (в 2008 г. - 4822) <13>.

--------------------------------

<13> См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры в 2009 г.: информационно-аналитический доклад. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. С. 52.

Как показывает анализ практики, в числе наиболее типичных правонарушений, совершаемых в сфере государственной и муниципальной службы, отмечается незаконное участие в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности государственными и муниципальными служащими. Указанные нарушения являются наиболее опасными формами проявления конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, поскольку они посягают на эффективность деятельности государственных и муниципальных служащих.

По-прежнему для органов государственной власти в регионах и местного самоуправления характерно замещение должностей государственной гражданской и муниципальной службы лицами, не отвечающими квалификационным требованиям по образованию и стажу службы (работы), а также нарушение конкурсных процедур при принятии на государственную службу и при замещении должностей государственной службы; прокурорские проверки в 2009 г. выявили в 32 субъектах РФ (в 2008 г. - 28) факты замещения близкими родственниками должностей государственной гражданской и муниципальной службы, связанных с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью. В большинстве регионов в качестве наиболее распространенного нарушения, выявленного прокуратурой, рассматривается непредставление (представление недостоверных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих <14>.

--------------------------------

<14> Там же.

Соблюдение чиновниками запретов и ограничений и контроль в этих вопросах в настоящее время носят эпизодический несистемный характер, что вызвало со стороны Президента РФ Д.А. Медведева обоснованные претензии, он отметил, что "...надо стимулировать чиновников к правомерному поведению" <15>.

--------------------------------

<15> Выступление Президента РФ на расширенной коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 04.03.2010 // http://www.kremlin.ru/news/7039.

Анализ исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления законодательства о противодействии коррупции показывает, что за нарушения, связанные с конфликтом интересов, как правило, юридические санкции не применяются, если и применяются, то чаще всего меры дисциплинарного воздействия в форме объявления замечания или выговора. Увольнение с государственной или муниципальной службы за вышеуказанные наиболее распространенные коррупционные правонарушения не применяются. Как очевидно, указанное положение дел никоим образом не стимулирует должностных лиц к правомерному поведению и соблюдению закона.

Следует отметить, что при формировании антикоррупционной политики на ближайший период не в полной мере учтен, а следовательно, и не использован весь арсенал уже имеющихся административных санкций, которые могут быть применены за административные правонарушения коррупционной направленности.

В частности, речь идет об административном наказании, предусмотренном ст. 3.11 КоАП РФ ("Дисквалификация"), согласно которой дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

КоАП РФ предусмотрена возможность дисквалификации за следующие правонарушения:

- нарушение законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27);

- фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12);

- неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13);

- ненадлежащее управление юридическим лицом (ст. 14.21);

- совершение сделок и иных действий, выходящих за пределы установленных полномочий (ст. 14.22);

- нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц (ч. 4 ст. 14.25).

Как очевидно дисквалификация не может быть применена за нарушение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, так же как и за другие коррупционные правонарушения, наиболее часто допускаемые государственными и муниципальными служащими, в том числе связанные с нарушением ими запретов и ограничений на государственной и муниципальной службе.

С другой стороны, КоАП РФ относит к административным правонарушениям, которые могут быть причислены к коррупционным, противоправным, виновным действиям (бездействию), за которые предусмотрена административная ответственность, следующие составы: ст. 5.16 (подкуп избирателей), ст. 5.17 (непредставление или неопубликование отчета, сведений о преступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведении выборов, референдума или иную выборную должность), ст. 5.18 (незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума), ст. 5.19 (использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума), ст. 5.20 (незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанной с проведением выборов, референдума, выполнением работ, оказанием услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам), ст. 15.21 (несвоевременное перечисление средств избирательным кампаниям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума), ст. 19.28 (незаконное вознаграждение от имени юридического лица), а также и нормативными правовыми актами субъектов РФ, устанавливающими административную ответственность за коррупционные правонарушения.

Как следует из приведенного перечня, перечисленные составы не затрагивают правонарушений, допускаемых государственными и муниципальными служащими в связи с нарушением ими запретов и ограничений на государственной и муниципальной службе, основное назначение которых заключается в превенции коррупционных правонарушений. Однако нарушение такой превенции должно влечь соотносимое с правонарушением наказание.

В целях формирования дифференцированной системы правовых санкций, применяемых за коррупционные правонарушения, полагаем возможным ввести применение дисквалификации к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе публичного юридического лица <16>.

--------------------------------

<16> Следует отметить, что идея применения дисквалификации в качестве средства предупреждения коррупции не нова. Впервые она была зафиксирована в подп. "а" раздела I Национального плана по противодействию коррупции, утвержденного Президентом РФ 31.07.2008, что не нашло отражения в законодательстве.

Речь идет о том, чтобы, во-первых, расширить перечень коррупционных административных правонарушений (установить административную ответственность за незаконное участие в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности государственными и муниципальными служащими), а во-вторых, ввести новые правовые санкции за их совершение.

Анализ правоприменительной практики в сфере исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе показывает необходимость распространения на некоторые случаи конфликта интересов у государственных и муниципальных служащих санкции в виде дисквалификации, которая по своей сути представляет ограничение конституционного права лица на осуществление не запрещенной законом деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) за грубое или неоднократное злоупотребление указанным правом <17>.

--------------------------------

<17> См.: Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М., 2009.

Функциональное назначение административной ответственности обусловлено задачами, которые решает законодательство об административных правонарушениях. В числе прочих ст. 1.2 КоАП РФ к задачам относит защиту установленного порядка осуществления государственной власти. Цель административного наказания заключается в предупреждении правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

Дисквалификация государственного и муниципального служащего является эффективным способом превенции административных правонарушений, т.к. он исключает субъекта (государственного и муниципального служащего) из определенной сферы общественных отношений и лишает его фактической и юридической возможности совершить аналогичное правонарушение <18>.

--------------------------------

<18> См.: Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003. С. 274.

Возникновение конфликта интересов посягает на порядок осуществления государственной власти, поскольку действующее законодательство предусматривает ряд превентивных мер, нарушение которых позволяет говорить об умышленном характере деяния. Приведенная выше статистка прокурорского надзора и реагирования на нарушение законодательства о государственной и муниципальной службе как раз и свидетельствует о недостаточной эффективности имеющихся правовых средств воздействия на правонарушителей.

Применение дисциплинарной ответственности к государственным и муниципальным служащим за возникновение конфликта интересов не всегда может решить те задачи, которые должны решать применяемые санкции. Так, например, расторжение с государственным служащим служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (ст. 37 Федерального закона "О государственной гражданской службе РФ") не препятствует ему трудоустроиться в другой государственный или муниципальный орган, чем цель наказания не будет достигнута.

Применение же дисквалификации соответствует целям административного законодательства и обеспечивает применение меры административной ответственности, адекватной совершенному правонарушению и личности правонарушителя - гражданина, осуществляющего управление процессами, имеющими значение для общества <19>.

--------------------------------

КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях (постатейный) под ред. Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова включен в информационный банк согласно публикации - ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008.

<19> См.: Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Под общей редакцией Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова // Система ГАРАНТ, 2007.

По общему порядку ведение перечня дисквалифицированных лиц и выдача соответствующей информации возложены на МВД России <20>. Ведение перечня дисквалифицированных лиц и выдача соответствующей информации в указанных в настоящей статье целях целесообразно возложить на Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров в отношении федеральных государственных служащих, на региональном уровне - на кадровые подразделения органов государственной власти субъектов Федерации, а в будущем - на федеральный и региональный органы по управлению государственной службой.

--------------------------------

<20> См.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. N 483 "Об уполномоченном органе, осуществляющем формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц", а также Наставление по формированию и ведению Реестра дисквалифицированных лиц и Инструкцию о порядке предоставления информации о дисквалифицированных лицах, утвержденные Приказом МВД России от 22 ноября 2006 г. N 957.

Библиографический список

1. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003.

2. Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на расширенной коллегии Генпрокуратуры России от 04.03.2010 // http://www.kremlin.ru/news/7039.

3. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры в 2009 году: Информационно-аналитический доклад. М., 2010.

4. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.

КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях (постатейный) под ред. Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова включен в информационный банк согласно публикации - ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008.

5. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях // Под общей редакцией Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова // Система ГАРАНТ, 2007.

6. Яни П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Российская юстиция. 2001. N 7.