

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В римском праве термином «согитреге» обозначалась деятельность нескольких лиц, направленная на нарушение нормального хода судебного процесса или управления обществом. В наше время этим термином, как правило, обозначают злоупотребление должностным лицом своими полномочиями в целях личной выгоды. Зарубежные исследователи определяют это явление также как уклонение политических деятелей, сотрудников государственного аппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей в угоду личным, семейным или групповым интересам в целях обогащения и повышения своего социального статуса.

В современной научной литературе представлены два основных подхода к определению понятия коррупции. В широком смысле это понятие охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

В узком (собственно юридическом) смысле коррупция рассматривается как совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление.

На национальном уровне подходы к определению коррупции различаются. В большей части государств понятие коррупции раскрывается через составы отдельных правонарушений. Достаточно широко понятие коррупции трактуется в законодательстве США. Оно охватывает противоправные действия с участием не только физических, но и юридических лиц, публичных и частных структур, как в самих Соединенных Штатах, так и за их пределами.

Например, во Франции понятие коррупции охватывает совокупность примерно 20 составов уголовных преступлений. Они устанавливают такие квалифицирующие признаки, как предоставление необоснованных благ, неправомерное использование собственности либо доверия компании и т.д.

Еще один подход к определению коррупции используется в законодательстве Испании, когда помимо формально-юридических критериев в него включаются этические критерии честности, нейтральности, независимости, открытости, служения общественным интересам и т.д.

Законодательство Португалии к квалифицирующим признакам коррупции причисляет получение не только осязаемых (овеществленных), но и неосязаемых преимуществ и благ.

В целом в законодательстве большинства стран мира можно отметить тенденцию к расширению понятия коррупции, которое выходит за пределы взяточничества и охватывает такие коррупционные проявления, как nepotизм (кумовство), патронаж, многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств.

Коррупция - серьезный вызов для любого государства и общества. В современную эпоху ее характерной чертой стала универсальность: она существует повсеместно, вне зависимости от уровня социально-экономического развития государств; проникает во все сферы жизни; приобретает транснациональные формы. Коррупция, существующая в какой-либо одной стране, может негативно сказываться на развитии других стран. Такой глобальный характер проблемы дал импульс к созданию международной системы противодействия коррупции.

В настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Принято немало действенных антикоррупционных мер, внедрены механизмы, которые позволяют выявить коррупционные схемы на любом уровне, работать целенаправленно, вовремя реагировать, а при необходимости - изолировать от общества коррупционеров.

Активизируется деятельность правоохранительных органов, работа которых все больше концентрируется на наиболее существенных ситуативных проявлениях коррупции, затрагивающих высшие эшелоны власти.

На наличие этой тенденции указывают: высокий средний размер взятки; контингент выявленных лиц. Широкую огласку получили громкие уголовные дела, связанные с проявлениями верхушечной коррупции на Сахалине. Так, 20 мая 2016 г. решением Южно-Сахалинского городского суда имущество экс-губернатора и членов его семьи обращено в пользу государства. Ответчики не смогли доказать суду, что имущество стоимостью 1,1 млрд. руб. было приобретено на законные доходы.

В 2014 г. средняя сумма полученной взятки (по выявленным преступлениям) составила 139 тыс. руб., а дачи взятки - 119 тыс. руб. По сравнению с предыдущим годом размер получаемой взятки снизился на 4% (что можно считать статистической погрешностью), а размер дачи взятки увеличился на 214%.

За 9 месяцев 2014 г. за преступления коррупционной направленности было осуждено 8 тыс. человек, из них 45 депутатов и кандидатов в депутаты различного уровня, более 1200 гражданских и муниципальных служащих, 500 сотрудников правоохранительных органов, включая прокуроров, следователей и служащих ФСИН, а также 136 судебных приставов и 28 таможенников.

В качестве другого значимого примера можно привести дело о

получении экс-губернатором Тульской области через посредника взятки от представителя юридического лица (ЗАО "Корпорация ГРИНН") за выделение земельного участка под строительство гипермаркета "Линия". Суд приговорил взяточполучателя к 9,5 годам колонии. При этом на основании ст. 19.28 КоАП суд назначил Корпорации "ГРИНН" административное наказание в виде штрафа в полуторакратном размере передаваемых денег - 60 млн. руб. с конфискацией передаваемых денег в размере 40 млн. руб.

В январе 2016 г. Пресненский районный суд Москвы вынес приговор бывшему заместителю руководителя департамента имущественных отношений Минобороны России А. Горшколепову, получившему более 30 млн. руб. за назначение на должности в дочерних компаниях "Оборонсервиса". В итоге за три эпизода получения особо крупных взяток (ч. 6 ст. 290 УК РФ) суд приговорил А. Горшколепова к семи годам девяти месяцам колонии строгого режима, а также к штрафу в размере 310 млн. руб.

В долгосрочном плане противодействие коррупции может быть эффективно только в том случае, если оно направлено не столько на сокращение ситуативных проявлений коррупции, сколько на выявление и устранение причин и условий их появления и распространенности. С учетом этого обстоятельства в Национальной стратегии противодействия коррупции указывается, что целью Стратегии является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Вместе с тем ни в одном официальном документе, принятом на федеральном уровне, не закреплены и не описаны те самые причины и условия коррупции, на которые должны оказать влияние реализуемые в стране антикоррупционные меры. Без понимания хотя бы базовых причин и условий коррупции выстроить адекватную систему ее профилактики крайне затруднительно.

Криминологи отмечают, что потенциальные преступники стали лучше осознавать риски и пользоваться недостатками в существующем правовом регулировании, а если быть точнее - недостаточным раскрытием потенциала действующего законодательства. В качестве примера можно привести использование договора на оказание консультационных услуг в виде формы, прикрывающей многомиллионные хищения.

При этом фиксируется высокий уровень осведомленности лиц, совершающих преступления коррупционной направленности, о тактике, приемах и методах работы правоохранительных органов при документировании их противоправной деятельности.

Следует иметь в виду, что конфликт интересов как феномен, непосредственно сопутствующий должностным злоупотреблениям, не всегда включает коррупционный результат. Попадая в ситуацию, характеризующуюся конфликтом между частным и публичным интересами, фигурант (служащий) помимо своей воли может совершить противоправное деяние. Соответственно, ситуация конфликта требует более тщательного контроля комиссиями по урегулированию конфликтов интересов, деятельность которых направлена на снижение коррупции.

Не менее актуальной является проблема выработки оптимальных механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. В частности, может быть предложено создание механизма, позволяющего фиксировать их личные интересы, а также ограничивать в принятии решений, затрагивающих их личные интересы.

Устранение причин и условий коррупции декларируется в качестве приоритетной цели во многих национальных стратегиях борьбы с коррупцией. Но немногие правотворческие и правоприменительные практики дают ответ на вопрос: как сделать коррупцию экономически невыгодной, технически трудно выполнимой, сверхрисковой и, следовательно, непривлекательной?

Предметом посягательств коррупционных правонарушений являются различные виды незаконных вознаграждений, которые в большинстве случаев имеют материальный, имущественный характер (чаще всего это деньги, ценные бумаги, иное имущество). Законодательство многих стран предусматривает возможность конфискации имущества виновных в коррупции (Австралия, Великобритания, Канада, Молдавия, США, Словения, Швейцария). Однако решение проблемы конфискации имущества осложняется тем, что доходы от коррупции в современном мире часто вывозятся за рубеж и перед государствами остро стоит задача возвращения похищенных активов из-за границы. Во многих случаях эта проблема оказывается нерешаемой.

Создание эффективных механизмов возврата преступных активов является предметом деятельности многих международных универсальных и региональных организаций: Организации Объединенных Наций (ООН), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирного банка, Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и др.

В мире насчитывается более 25 офшоров (Андорра, Багамские острова, Британские Виргинские острова, Гибралтар, Гонконг, Доминикана, Сейшелы, Сингапур и др.). Для всех них характерны разные налоговые режимы, а также предоставляемые услуги по защите активов. На европейские офшоры (Андорра, Лихтенштейн, Люксембург, Швейцария) оказывается давление, что провоцирует уход собственников в юго-восточные страны, а также страны Латинской Америки (Багамы, Белиз), где такие юрисдикции только создаются.

В связи с этим велика роль финансового мониторинга на начальной стадии процесса возврата преступных активов - их поиска. Поиск преступных активов - отслеживание незаконных финансовых операций, проводимых в целях отмывания (легализации) преступных доходов.

Возврат активов, полученных преступным путем, включает несколько этапов: замораживание, изъятие, конфискацию и непосредственно саму процедуру возврата таких активов. Механизм возврата активов - это двусторонний процесс между государством места нахождения имущества и

государством, желающим его вернуть, который основывается, прежде всего, на взаимной правовой помощи. Вместе с тем законодательство большинства стран СНГ не предусматривает возврат активов полностью, а предусматривает лишь арест на то время, которое необходимо для использования их в качестве доказательств по делу. Отсутствуют механизмы совместного использования имущества. Исключение составляет опыт Республики Казахстан.

В соответствии с ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» конфискованные доходы, полученные преступным путем, или эквивалентное им имущество могут быть переданы полностью или частично иностранному государству, судом которого вынесено решение о конфискации, на основании соответствующего международного договора Российской Федерации. Вместе с тем в действующем законодательстве не определены критерии и основания полной либо частичной передачи конфискованных доходов, полученных преступным путем, или эквивалентного им имущества иностранному государству.

Гражданский, Гражданский процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы Российской Федерации не содержат положений, направленных на закрепление порядка международного розыска, ареста и конфискации полученных преступным путем денежных средств и имущества, а также доходов от преступлений. С учетом изложенного можно сделать вывод, что сформированная на сегодняшний день в Российской Федерации система поиска и возврата активов находится на начальной стадии своего становления. Для ее развития необходимы усиление координации работы ведомств, компетентных в рассматриваемой области, а также устранение правовых и институциональных ограничений в их деятельности. Отмеченные недостатки снижают эффективность превенции проявлений коррупции.

В отечественном законодательстве происходит постоянный рост числа запретов, ограничений и обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции. Так, в Российской Федерации количество статей Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», устанавливающих ограничения, запреты и обязанности, налагаемые на соответствующие категории граждан, с 2008 г. возросло в три раза. Двенадцатью федеральными законами в первоначальный текст было внесено около 50 поправок. Ранее установленная в отношении государственных и муниципальных служащих система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей охватывает новые категории лиц, активно укрепляясь в нормах отраслевого законодательства, а также в кодексах этики. Значительный объем антикоррупционных запретов и ограничений установлен для сотрудников медицинских организаций и системы образования, а также для работников других сфер.

Многочисленные коррупционные злоупотребления со стороны руководства и сотрудников частных компаний, как правило, представляются

менее опасными, чем подкуп государственных служащих. Но они могут представлять не меньшую социальную опасность, особенно в крупных компаниях.

Опасны и не столь значительные коррупционные злоупотребления, поскольку они размывают устои честного, добросовестного социально ориентированного предпринимательства. Сказанное объясняет, почему в развитии законодательства многих государств усиливается тенденция к расширению оснований привлечения к ответственности за коррупционные деяния в частной сфере.