



**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Слайд 0.....	8
Слайд 1.....	9
Слайд 2.....	9
Слайд 3.....	9
Слайд 4.....	9
Слайд 5.....	10
Слайд 6.....	12
Слайд 7.....	12
Слайд 8.....	13
Слайд 9.....	14
Слайд 10.....	15
Слайд 11.....	16
Слайд 12.....	16
Слайд 13.....	17
Слайд 14.....	18
Слайд 15.....	18
Слайд 16.....	19
Слайд 17.....	20
Слайд 18.....	21
Слайд 19.....	21
Слайд 20.....	22
Слайд 21.....	23
Слайд 22.....	24
Слайд 23.....	25
Слайд 24.....	26
Слайд 25.....	27
Слайд 26.....	28
Слайд 27.....	28
Слайд 28.....	29
Слайд 29.....	30
Слайд 30.....	31
Слайд 31.....	32
Слайд 32.....	33
Слайд 33.....	34
Слайд 34.....	35
Слайд 35.....	35

Слайд 36.....	36
Слайд 37.....	37
Слайд 38.....	38
Слайд 39.....	39
Слайд 40.....	40
Слайд 41.....	41
Слайд 42.....	42
Слайд 43.....	43
Слайд 44.....	43
Слайд 45.....	44
Слайд 46.....	45
Слайд 47.....	46
Слайд 48.....	47
Слайд 49.....	47
Слайд 50.....	48
Слайд 51.....	49
Слайд 52.....	50
Слайд 53.....	51
Слайд 54.....	52
Слайд 55.....	52
Слайд 56.....	53
Слайд 57.....	54
Слайд 58.....	55
Слайд 59.....	56
Слайд 60.....	57
Слайд 61.....	57
Слайд 62.....	58
Слайд 63.....	59
Слайд 64.....	60
Слайд 65.....	61
Слайд 66.....	62
Слайд 67.....	62
Слайд 68.....	63
Слайд 69.....	64
Слайд 70.....	65
Слайд 71.....	66
Слайд 72.....	67
Слайд 73.....	68

Слайд 74	68
Слайд 75	69
Слайд 76	70
Слайд 77	71
Слайд 78	72
Слайд 79	73
Слайд 80	73
Слайд 81	74
Слайд 82	75
Слайд 83	76
Слайд 84	77
Слайд 85	78
Слайд 86	79
Слайд 87	80
Слайд 88	81
Слайд 89	82
Слайд 90	83
Слайд 91	84
Слайд 92	84
Слайд 93	85
Слайд 94	86
Слайд 95	87
Слайд 96	88
Слайд 97	89
Слайд 98	89
Слайд 99	90
Слайд 100	90
Слайд 101	91
Слайд 102	92
Слайд 103	93
Слайд 104	94
Слайд 105	95
Слайд 106	96
Слайд 107	97
Слайд 108	97
Слайд 109	99
Слайд 110	100
Слайд 111	101

Слайд 112.....	102
Слайд 113.....	103
Слайд 114.....	103
Слайд 115.....	104
Слайд 116.....	105
Слайд 117.....	105
Слайд 118.....	106
Слайд 119.....	107
Слайд 120.....	107
Слайд 121.....	108
Слайд 122.....	109
Слайд 123.....	110
Слайд 124.....	111
Слайд 125.....	111
Слайд 126.....	112
Слайд 127.....	113
Слайд 128.....	114
Слайд 129.....	115
Слайд 130.....	116
Слайд 131.....	117
Слайд 132.....	117
Слайд 133.....	118
Слайд 134.....	119
Слайд 135.....	119
Слайд 136.....	120
Слайд 137.....	121
Слайд 138.....	122
Слайд 139.....	122
Слайд 140.....	123
Слайд 141.....	124
Слайд 142.....	125
Слайд 143.....	126
Слайд 144.....	127
Слайд 145.....	128
Слайд 146.....	129
Слайд 147.....	129
Слайд 148.....	130
Слайд 149.....	131

Слайд 150.....	132
Слайд 151.....	133
Слайд 152.....	133
Слайд 153.....	134
Слайд 154.....	135
Слайд 155.....	136
Слайд 156.....	137
Слайд 157.....	138
Слайд 158.....	138
Слайд 159.....	140
Слайд 160.....	140
Слайд 161.....	141
Слайд 162.....	142
Слайд 163.....	143
Слайд 164.....	144
Слайд 165.....	145
Слайд 166.....	146
Слайд 167.....	147
Слайд 168.....	147
Слайд 169.....	148
Слайд 170.....	148
Слайд 171.....	149
Слайд 172.....	150
Слайд 173.....	151
Слайд 174.....	152
Слайд 175.....	153
Слайд 176.....	154
Слайд 177.....	155
Слайд 178.....	156
Слайд 179.....	157
Слайд 180.....	157
Слайд 181.....	158
Слайд 182.....	159
Слайд 183.....	160
Слайд 184.....	161
Слайд 185.....	161
Слайд 186.....	162
Слайд 187.....	163

Слайд 188.....	163
Слайд 189.....	164
Слайд 190.....	165
Слайд 191.....	166
Слайд 192.....	167
Слайд 193.....	168
Слайд 194.....	169
Слайд 195.....	170
Слайд 196.....	171
Слайд 197.....	172
Слайд 198.....	172
Слайд 199.....	173
Слайд 200.....	174
Слайд 201.....	175
Слайд 202.....	176
Слайд 203.....	177
Слайд 204.....	178
Слайд 205.....	179

Список аббревиатур

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ДТП – дорожно-транспортное происшествие

ДПС – дорожно-патрульная служба

ЗАО – закрытое акционерное общество

ИВК – индекс восприятия коррупции

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях Российской

Федерации

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации

ООО – общество с ограниченной ответственностью

ППВС РФ – Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации

РФ – Российская Федерация

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации

ООН – Организация Объединенных Наций

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

УК – Уголовный кодекс

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФЗ РФ – Федеральный закон Российской Федерации

ФКЗ РФ – Федеральный конституционный закон Российской Федерации

ФНС – Федеральная налоговая служба

ФМС – Федеральная миграционная служба

## Слайд 1

На слайдах представлены темы курса, которые мы рассмотрим в ходе изучения.

Тема 1. Общие положения о коррупции

Тема 2. Энциклопедия государственной службы. Часть 1.

Тема 3. Энциклопедия государственной службы. Часть 2.

Тема 4. Энциклопедия государственной службы. Часть 3.

Тема 5. Антикоррупционная политика Российского государства. Часть 1.

Тема 6. Антикоррупционная политика Российского государства. Часть 2.

## Слайд 2

На слайдах представлены темы курса, которые мы рассмотрим в ходе изучения.

Тема 7. Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Часть 1.

Тема 8. Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Часть 2.

Тема 9. Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Часть 1.

Тема 10. Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Часть 2.

Тема 11. Административные правонарушения коррупционной направленности.

Тема 12. Иные виды ответственности за коррупционные правонарушения.

## Слайд 3

Перейдем к рассмотрению первой темы: «Общие положения о коррупции». На слайде указаны вопросы, которые мы рассмотрим в рамках данной темы. В первую очередь рассмотрим вопрос о понятии коррупции. Далее перейдем к вопросу о коррупционных правонарушениях и видах коррупции.

## Слайд 4

Начнем рассматривать вопрос о понятии коррупции.

Коррупция – это социальное явление, заключающееся в использовании должностными лицами своего служебного положения с целью получения незаконной материальной или иной выгоды, наносящее ущерб интересам граждан, общества и государства.

Этимологически слово «коррупция» происходит от латинского «*corruptio*» [коррúпцио], что означает «порча», «совращение». Оно произошло от сочетания латинских слов «*correi*» [коррэй], то есть несколько участников одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета, и «*rumperere*» [румпéре], что значит ломать, повреждать, нарушать, отменять. В результате образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.

Коррупция сопровождает человечество с древнейших времен, являясь постоянным, хотя и нежеланным, спутником государства. Хорошо известно, что еще Законами Хаммурапи – почти 4 тысячи лет назад – предусматривалось наказание за взяточничество. Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается в клинописях Древнего Вавилона. Массовые проявления коррупции зафиксированы в исторических документах, касающихся вавилонского пленения евреев в 597–538 годах до нашей эры. Великий древнегреческий философ Аристотель писал: «Самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться».

#### Слайд 5

Причины возникновения коррупции различны в разные периоды и эпохи, но связь ее с государственным аппаратом неизменна. Сложно сказать, можно ли победить коррупцию полностью. Однако предпринимать меры юридического, экономического и организационного характера для минимизации этого социального явления необходимо для любого государства, являющегося правовым.

Многообразие форм коррупционных проявлений делает затруднительным такое обозначение данного явления, которое охватывало бы все из них. Различные международно-правовые документы содержат разные определения коррупции. Так, в ряде документов ООН о международной борьбе с коррупцией под коррупцией понимается злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Согласно статье 2 Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, «коррупция» означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового. При этом они искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

В Российской Федерации понятие коррупции дается в базовом для данной сферы Федеральном законе «О противодействии коррупции». Согласно статье 1 этого закона, для его целей под коррупцией предлагается понимать:

- злоупотребление служебным положением;
- дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями;
- коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства.

При этом обязательна специальная цель. А именно получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера либо иных имущественных прав для себя или для третьих лиц. Либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Следует отметить, что данные деяния могут быть совершены от имени или в интересах юридического лица.

## Слайд 6

Как видно, в данном случае российский законодатель отказался от определения собственно коррупции, ограничившись вместо этого перечислением определенных коррупционных проявлений. Такое решение сложно признать удачным, так как в результате сущность коррупции оказалась сведена исключительно к некоторым составам уголовных преступлений. Притом многие из очевидно коррупционных преступных деяний почему-то оказались за пределами внимания законодателя. Например, превышение должностных полномочий, нецелевое расходование бюджетных средств, нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов, незаконное участие в предпринимательской деятельности. Коррупционные же правонарушения вообще в результате были выведены из правового поля.

В юридической литературе существуют узкий и широкий подходы к пониманию данного термина. В широком смысле понятие коррупции означает негативное социальное явление. Оно выражается в разложении власти, использовании государственными и муниципальными служащими своего служебного положения в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах. При узком подходе коррупция отождествляется с конкретными составами правонарушений, характеризующимися признаком использования должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

## Слайд 7

Для определения коррупции используется так называемая «формула Клэнтгарда»:

$K = M + C - P$  [ка равно эм плюс эс минус пэ], где: Коррупция равно Монополия плюс Свобода действий минус Подконтрольность.

Таким образом, наличие монопольного доступа к какому-либо ресурсу и наличие у обладателя ресурса возможности действовать по своему усмотрению

повышают уровень коррупции. В то время как наличие контроля за обладателем такого ресурса его снижает.

Коррупция государственных и муниципальных служащих, а также высших должностных лиц в последние годы все больше становится проблемой, привлекающей внимание государства. Такая коррупция в международной практике носит название административной. В современной России, однако, уровень административной коррупции настолько велик, что, по мнению многих исследователей, речь в настоящее время фактически уже идет о захвате государства. Под захватом государства понимаются действия физических лиц, групп или фирм, направленные на оказание влияния на формирование законодательных и нормативных актов, указов, государственной политики. При этом обязательно наличие цели получения собственной выгоды в результате незаконной передачи привилегий государственным должностным лицам.

#### Слайд 8

Для борьбы с коррупцией важное значение имеет оценка ее уровня. В связи с этим большое значение имеют способы измерения коррупции. Мощным инструментом в борьбе с коррупцией зарекомендовали себя различные опросы частных лиц, предпринимателей, государственных и муниципальных служащих. Они позволяют оценить уровень коррупции в конкретной стране и по сравнению с другими странами. Одним из наиболее авторитетных в этом плане является индекс восприятия коррупции – ИВК. Он составляется международным движением по противодействию коррупции «Транспэрэнси Интернэшнл» на основе данных различных опросов и исследований, проводимых независимыми организациями.

ИВК измеряет уровни восприятия коррупции в государственном секторе той или иной страны и является составным индексом, основанным на данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. ИВК за 2010 год ранжирует 180 стран мира по шкале от 0 до 10 баллов, причем ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а десять – наименьший. Важное значение имеет даже не место страны в конкретном рейтинге, а его измене-

ние на протяжении нескольких лет, поскольку именно этот показатель наглядно демонстрирует успехи государства в борьбе с коррупцией. В этом плане необходимо отметить, что за последние несколько лет наблюдается неуклонное падение России в рейтинге. С 71-го места в 2002 году по 154-е в 2014 году. Справедливости ради надо сказать, что количество стран, вошедших в ИВК, в этот период также увеличилось со 102 до 180.

#### Слайд 9

В Российской Федерации в последние годы государством принимаются значительные усилия по борьбе с коррупцией. Так, в самом конце 2008 года был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции», который хотя и носит во многом рамочный характер, но одновременно содержит и некоторые нормы прямого действия. Параллельно были внесены изменения в законодательство о государственной и муниципальной службе и об административной ответственности. В развитие намеченных основных направлений борьбы с коррупцией был принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Была утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы. Также издан ряд указов Президента Российской Федерации, регулирующих отдельные вопросы противодействия коррупции.

Существует множество определений коррупции. Так, под ней понимают преступную деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающуюся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей для личного обогащения.

Ее рассматривают как прямое или косвенное использование должностными лицами своих служебных возможностей и полномочий для личного обогащения.

С ней связывают использование государственными служащими и представителями органов государственной власти занимаемого ими положения, служебных прав и властных полномочий для незаконного обогащения либо по-

лучения материальных и иных благ и преимуществ как в личных, так и в групповых целях. В общесоциальном плане это сложный социальный феномен, порождение общества и общественных отношений, одно из проявлений продажности.

Ее рассматривают также как негативное социально-политическое явление, представляющее совокупность аморальных действий, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых, административных правонарушений, преступлений.

### Слайд 10

Существуют различные виды коррупции. Коррупция в органах законодательной власти представляет собой особый вид социально опасных деяний, проявляющихся в форме подкупа политических деятелей, лоббизма, политического и бюрократического протекционизма. Ее характерная черта заключается в том, что коррупционные отношения между представителями социальных групп складываются в процессе законотворчества. При этом коррупция, как правило, проявляется в злоупотреблениях публичным статусом лицами, уполномоченными обществом и государством на выполнение законотворческих функций. Создаваемые или изменяемые ими правовые нормы становятся средством достижения корыстных, корпоративных интересов.

Коррупция в органах исполнительной власти тесно связана с процессом исполнения уполномоченными лицами функций государства в сфере управления. Она также может проявиться в виде правонарушений – подкупа, взяточничества, хищений и злоупотреблений служебным положением, совершаемых должностными лицами. Или она может состоять в злоупотреблении публичным статусом. Например, в лоббизме, протекционизме, инвестировании коммерческих структур за счет бюджета, переводе государственного имущества в акционерные общества. Коррупционные действия могут заключаться в предоставлении конфиденциальной информации, в традиции перехода государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм.

Особенность данного вида коррупции заключается в том, что неправомерная деятельность коррупционеров выражается в совершаемых ими злоупотреблениях полномочиями и служебным положением при принятии и реализации управленческих решений.

#### Слайд 11

Коррупция в судебных органах получила распространение главным образом в виде мздоимства и подкупа, то есть коррупционных проявлений, представляющих собой правонарушения, попадающие под действие уголовно-правовых норм.

Коррупция лиц, занимающих должности в государственных органах, – это неправомерное поведение, выражающееся в злоупотреблениях властными полномочиями и служебным положением в корыстных личных, групповых или корпоративных интересах. Этот вид коррупции как никакой иной дискредитирует государственную власть. Он подрывает доверие к государственной власти, делает ее нелегитимной. В общественном сознании порождает представления о продажности чиновников, возможности принятия решений за деньги. Часто данный вид коррупции олицетворяют с «теневым» правом и другими негативными явлениями.

Коррупционер – это лицо, наделенное публичной властью и злоупотребляющее ею в личных или корпоративных, корыстных интересах.

#### Слайд 12

Транснациональная, то есть международная коррупция. По национальному составу участников коррупционных отношений следует выделить транснациональную и внутригосударственную коррупцию. Транснациональная коррупция заключается в том, что сегодня в мире формируются корпоративные объединения правящих социальных групп различных государств. Они преследуют единую цель – монополизацию отношений в той или иной сфере в рамках мирового сообщества. Это позволяет им создавать мощную экономическую и

политическую базу, обеспечивать себе доступ к неограниченной власти. Транснациональная коррупция, как правило, отождествляется с подкупом за рубежом и особенно распространена в международной торговле вооружением, нефтепродуктами, ядерными и иными опасными технологиями. Ее доходы включаются в мировые и национальные финансовые потоки, часть из которых идет на подкуп государственных чиновников и публичных лиц различных стран. Это подрывает государственные и международные институты власти.

### Слайд 13

Перейдем к следующему вопросу о коррупционных правонарушениях и видах коррупции.

Коррупционный проступок – это установленное проведенной служебной проверкой деяние лица, не содержащее признаков преступления или административно наказуемого деяния, если такое действие или бездействие содержит признаки коррупции. При этом за него должна быть установлена дисциплинарная ответственность.

Коррупционное правонарушение – это установленное решением суда существенное виновное нарушение лицом существующего порядка несения службы и исполнения своих служебных обязанностей. Либо невыполнение им запретов и правил, если такое нарушение содержит признаки коррупции и за него в соответствии с законодательством установлена уголовная, административная, гражданско-правовая ответственность.

Коррупционная преступность – это целостная, относительно массовая совокупность преступлений, а также лиц, их совершивших, которые посягают на авторитет государственной службы или службы в органах местного самоуправления. Она выражается в незаконном получении преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, либо в предоставлении данными лицами таких преимуществ.

#### Слайд 14

Коррупционный лоббизм – неформальное давление управляющих социальных групп на процесс принятия решений органами государственной власти. В отличие от социального лоббизма, коррупционный лоббизм аномален вследствие узкогрупповой ориентации и основан на близости к власти. Здесь корпоративное взаимодействие коррупционеров и контрадикторов выражается в особом социально-политическом процессе. В нём организации, представляющие монополизированные функциональные интересы, вступают в политические отношения с государственными структурами по общественно-политическим вопросам. Они обеспечивают представительство частных интересов, а также реализацию принятых решений. Коррупционный лоббизм – одна из форм проявления коррупции. Он представляет собой не только возможность оказывать давление на процесс принятия решений, но и выполняет для управляющих социальных групп контрольную функцию за протекающими в обществе процессами. К нему следует относить следующие деяния:

- оказание неправомерного предпочтения физическим и юридическим лицам при подготовке и принятии решений;
- использование служебного положения для воздействия на средства массовой информации в целях рекламы и извлечения прибыли.

#### Слайд 15

По характеру воздействия на право коррупционные проявления можно подразделить на правонарушения и злоупотребления публичным статусом. Коррупционные правонарушения объединяют в себе любые нарушения норм позитивного права, вне зависимости от сферы регулирования ими общественных отношений. Например, уголовных, гражданских, административных. К ним следует причислить такие коррупционные деяния, как преступления – уголовно наказуемые деяния, отнесенные законом к категории общественно опасных.

Сюда относятся административные проступки – правонарушения в сфере государственного управления. Например, занятие незаконной предпринима-

тельской деятельностью и оказание содействия коммерческим организациям, не отнесенные к уголовным деяниям. Или нецелевое использование должностными лицами бюджетных средств.

Гражданско-правовые правонарушения – это противоправные деяния, наносящие вред общественным отношениям, регулируемым нормами гражданского права. Например, нарушения в сфере приватизации, банкротства, акционирования, обслуживания бюджетных средств.

Дисциплинарные проступки – это противоправные деяния, связанные с нарушением требований норм, установленных внутри ведомств, организаций, предприятий.

Злоупотребления публичным статусом не связаны с нарушением предписаний юридических норм. Не обладая всей совокупностью признаков правонарушения, они тем не менее по своему воздействию на догмы и содержание позитивного права также носят негативный характер. Они наносят вред охраняемым правом интересам. К ним можно отнести лоббизм, протекционизм, nepотизм, взносы на политические цели, предоставление конфиденциальной информации, традиции перехода государственных чиновников на руководящие должности в частные корпорации и фирмы.

По субъектному признаку следует выделить такие виды коррупции, как элитарную, то есть политическую, и коррупцию должностных лиц.

## Слайд 16

Элитарная политическая коррупция представляет собой особый тип политической борьбы за власть между управляющими социальными группами. К политической коррупции принято относить:

- политический патронаж и клиентизм, то есть политический протекционизм;
- «подкуп общественных масс»;
- взятки и подкуп отдельных политиков.

Последние два отождествляются в литературе с преступным поведением, предшествующие относятся к девиантному поведению управляющих социальных групп.

Коррупция должностных лиц выделяется в особый вид по следующим основаниям. Во-первых, понятие должностного лица неразрывно связано с существованием и функционированием государственного механизма, осуществляющего посредством системы органов и организаций функции государства. Во-вторых, обладание должностными лицами властными полномочиями предполагает их особое положение в процессе управления общественными делами.

Олицетворяя государственную власть, должностные лица в пределах своей компетенции издают правовые акты и самостоятельно реализуют содержащиеся в них управленческие решения. Формируя органы государства и обладая возможностью осуществлять властное управление от имени государства, должностные лица потенциально обладают возможностью злоупотреблять властью в личных, групповых или корпоративных интересах.

#### Слайд 17

По объекту воздействия в структуре государственного механизма можно выделить такие виды коррупции, как коррупцию в органах законодательной власти, коррупцию в органах исполнительной власти и коррупцию в органах судебной власти.

Внутригосударственная коррупция – это коррупционные проявления, получившие распространение в конкретных национальных обществах, проживающих на территории отдельных государств.

Внутригосударственная коррупция поражает властные институты отдельных государств и в первую очередь мешает нормальному осуществлению внутренних государственных функций, негативно отражаясь на внутригосударственной политике и экономике.

При этом национальный состав участников коррупционных отношений однороден и объединяет в себе граждан одного государства. К внутригосудар-

ственным коррупционным проявлениям относят протекционизм, коррупционный лоббизм, политическую коррупцию.

#### Слайд 18

Коррупционные правонарушения совершают прежде всего государственные и муниципальные служащие, должностные лица. Поэтому следующая тема называется «Энциклопедия государственной службы. Часть 1». В рамках данной темы мы рассмотрим вопрос о понятии государственной и муниципальной службы и служащих. Мы изучим гарантии и ограничения, существующие для государственных и муниципальных служащих.

#### Слайд 19

Перейдем к первому вопросу о государственной и муниципальной службе и служащих.

Государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственная служба призвана обеспечить фактическую реализацию функций государства, ибо без государственных служащих государственный аппарат является лишь мертвой конструкцией. К государственной относится служба, решающая государственно значимые задачи: обороны, безопасности, защиты целостности, неприкосновенности и суверенитета страны, охраны общественного порядка.

## Слайд 20

Специфическими особенностями государственной службы выступают:

- публичность;
- направленность на реализацию функций государства;
- властный характер служебной деятельности;
- особая организационная структура, характеризующаяся неотделимостью от государственного аппарата;
- наличие прямой публично-правовой связи между государством и государственным служащим.

Всё это предопределяет особенности в правовом регулировании государственной службы. Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство может устанавливать в этой сфере и особые правила.

Государственная гражданская служба Российской Федерации – это вид государственной службы. Она представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- федеральных государственных органов;
- государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

## Слайд 21

Из приведенного определения можно сделать следующие выводы.

Во-первых, государственная гражданская служба определяется законодателем как профессиональная деятельность. Это означает, что служебная деятельность должна осуществляться непрерывно, в качестве основного вида деятельности, на основе специальных знаний и навыков.

Во-вторых, данная деятельность не только профессиональная, но и служебная. Тем самым подчеркивается отличие государственно-служебной деятельности от обычной трудовой, ее специфика.

В-третьих, работать на государственной службе могут только граждане Российской Федерации. Исключения из данного правила могут быть установлены международными договорами Российской Федерации.

Четвертое – государственная гражданская служба осуществляется с целью обеспечения полномочий.

Федеративный характер Российского государства предопределяет выделение федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Под федеральной государственной гражданской службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы. Это прежде всего деятельность по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Федеральная государственная гражданская служба в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» находится в исключительном ведении Российской Федерации.

## Слайд 22

Под государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Это прежде всего деятельность по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации. А также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации.

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора.

Из приведенного определения можно выделить следующие ключевые особенности муниципальной службы.

Во-первых, основным признаком муниципальной службы является профессиональная деятельность. Данный признак означает, что деятельность муниципального служащего должна осуществляться непрерывно, в качестве основного вида деятельности, на основе специальных знаний и навыков. В то же время, в отличие от государственной службы, муниципальная служба не определяется законодателем как деятельность именно служебная, отличная от трудовой.

Во-вторых, муниципальная служба осуществляется на должностях муниципальной службы. Такие должности учреждаются в органах местного самоуправления, а также в муниципальных органах.

В-третьих, должности муниципальной службы замещаются путем заключения трудового договора либо контракта.

## Слайд 23

Муниципальная служба и по своей природе имеет определенные отличия от службы государственной. Они проистекают не только из территориального масштаба, но и из самой сферы властно-управленческой деятельности, из функциональной специфики, особенностей компетенции и полномочий органов местного самоуправления.

Тем не менее муниципальная служба тесно связана с государственной и в первую очередь с государственной гражданской. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;
  - единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
  - единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих.
- Кроме того, взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ обеспечивается посредством:
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
  - соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
  - соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

## Слайд 24

Муниципальный служащий – это гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы. Обязательным признаком муниципального служащего является денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Таким образом, ключевыми признаками муниципального служащего, по аналогии с государственным, выступают:

- замещение должности муниципальной службы;
- исполнение обязанностей по ней;
- получение денежного вознаграждения за счет средств местного бюджета.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Муниципальным служащим может стать лишь гражданин, достигший возраста 18 лет. Он должен владеть государственным языком Российской Федерации и соответствовать квалификационным требованиям.

Муниципальные служащие осуществляют свою деятельность преимущественно на основе трудового договора. На муниципальных служащих распространяет действие трудовое законодательство с особенностями, предусмотренными законодательством о муниципальной службе. В этом состоит принципиальное отличие муниципальной службы от государственной, которое не позволяет в полной мере отнести ее в настоящее время к сфере служебно-правового регулирования.

Исключением является должность главы местной администрации, которая замещается на основе не трудового договора, а контракта.

## Слайд 25

Перейдем к вопросу об ограничениях и гарантиях государственных служащих.

Ограничения, установленные для государственных гражданских и муниципальных служащих, – это обстоятельства, при наличии которых гражданин не может быть принятым на государственную гражданскую или муниципальную службу. При этом государственный гражданский либо муниципальный служащий подлежит увольнению со службы.

Ограничения, установленные для государственных гражданских и муниципальных служащих, отличаются очень незначительно. Действующее в настоящее время законодательство предусматривает для них следующие ограничения.

Во-первых, признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Во-вторых, осуждение служащего либо гражданина, поступающего на службу, к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной или муниципальной службы. А также наличие не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

Во-третьих, отказ служащего или гражданина, поступающего на службу, от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну. При этом исполнение должностных обязанностей по должности, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой служащим должности связано с использованием таких сведений.

Четвёртое – наличие у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую или муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения.

## Слайд 26

Другое ограничение состоит в близком родстве гражданина, поступающего на службу, или служащего с гражданским или муниципальным служащим. При условии, если замещение должности гражданской либо муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. В отношении муниципальных служащих и лиц, поступающих на муниципальную службу, данное ограничение распространяется также на близкое родство или свойство с главой муниципального образования.

Следующее ограничение заключается в выходе служащего или гражданина, поступающего на службу, из гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства другого государства.

Еще одним ограничением является наличие у служащего или гражданина, поступающего на службу, гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую или муниципальную службу также составляет препятствие для поступления на службу.

Дополнительным ограничением, установленным для государственных гражданских служащих, является утрата представителем нанимателя доверия к служащему. Это относится к случаям несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

## Слайд 27

В настоящее время большинство из приведенных ограничений распространяется также на ряд других государственных служащих, в частности:

- на сотрудников органов внутренних дел;
- сотрудников прокуратуры;
- сотрудников органов Федеральной службы безопасности;
- сотрудников таможенных органов;
- военнослужащих.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе – ситуация, при которой личная заинтересованность государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей. При этом возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства. Эти противоречия способны привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью служащего понимается возможность получения доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Таким образом, конфликт интересов представляет собой ситуацию, когда личный интерес государственного или муниципального служащего вступает в противоречие с его должностными обязанностями.

Случаями конфликта интересов могут быть ситуации поручения государственному служащему проведения контрольных мероприятий в отношении организации, в которой на руководящей должности работает его близкий родственник. Или предоставления служащему права принимать решения о предоставлении льгот в отношении таких организаций. Это может выразиться в трудоустройстве служащего по совместительству в организацию, в отношении которой он в рамках своих должностных обязанностей может принимать управленческие решения.

## Слайд 28

Для того чтобы сложившаяся ситуация не повлекла за собой негативных последствий, законодатель закрепляет меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликтов интересов.

В статье 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» выделены два субъекта предотвращения и урегулирования конфликтов интересов: государственный служащий и представитель нанимателя. Применительно к

государственным и муниципальным служащим законодатель в связи с этим закрепляет две основные обязанности:

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- уведомлять своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Что касается первой из них, то она подразумевает необходимость служащего воздерживаться от контактов с различными организациями, сферы деятельности которых пересекаются с его должностными обязанностями. Кроме тех случаев, разумеется, когда такое взаимодействие, наоборот, входит в его должностные обязанности. Он должен максимально дистанцироваться от личных предпочтений при принятии управленческих решений.

Обязанность информирования о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов возникает у государственного или муниципального служащего в момент, когда он узнаёт об этом. Применение этой нормы на практике связано с определенными трудностями, так как оценочный характер конфликта интересов далеко не всегда позволяет служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и сам возникший конфликт.

#### Слайд 29

Уведомление о возникновении конфликта интересов или угрозы его возникновения осуществляется в письменной форме. Для этого указанными выше лицами подаётся заявление либо служебная записка произвольной формы.

Невыполнение государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по его предотвращению или урегулированию является правонарушением, влекущим его увольнение.

Вторым субъектом, на которого Федеральный закон «О противодействии коррупции» возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является представитель нанимателя. В

Федеральном законе «О противодействии коррупции» содержится указание на основные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе. Таковыми являются:

- изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, в том числе отстранение его от исполнения должностных обязанностей;
- отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- отвод или самоотвод государственного или муниципального служащего.

Непринятие представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по его предотвращению является правонарушением. Оно влечет его увольнение со службы либо освобождение от должности в связи с утратой доверия.

### Слайд 30

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» разделяет все гарантии государственных гражданских служащих на основные и дополнительные.

Основные государственные гарантии гражданских служащих вводятся для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих. А также для повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы.

В связи с этим гражданским служащим гарантируются:

- равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы;

- право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков.

Важной гарантией является медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет.

Другой гарантией выступает обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы.

Еще одной гарантией являются выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

### Слайд 31

Запреты, установленные для государственных гражданских и муниципальных служащих.

Запреты являются важными составляющими правового режима государственной и муниципальной службы. Анализ законодательства о служебной деятельности показывает, что именно запреты в значительной степени характеризуют особенности правового статуса муниципальных служащих. Сама публично-правовая природа муниципальной службы диктует необходимость их установления.

Общий подход в отношении допустимости ограничений прав и свобод человека и гражданина сформулирован в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации: «Права и свободы человека и гражданина могут быть

ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Таким образом, введение ограничений прав и свобод государственных и муниципальных служащих выглядит вполне допустимым при условии, если они будут обоснованными и будут способствовать достижению конституционно значимых целей.

В настоящее время в наиболее полном виде запреты, связанные с государственно-служебной деятельностью, закреплены в статье 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Важно подчеркнуть, что, помимо собственно гражданских служащих, данные запреты практически в полном объеме распространяются также:

- на сотрудников органов внутренних дел;
- сотрудников прокуратуры;
- сотрудников органов Федеральной службы безопасности;
- сотрудников таможенных органов;
- военнослужащих.

#### Слайд 32

Исключение установлено лишь для запретов, препятствующих выполнению вышеуказанными государственными служащими обязанностей по осуществлению оперативно-разыскной деятельности. Установление таких исключений в каждом отдельном случае осуществляется в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Круг запретов, установленных в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих, достаточно велик. Наиболее важными из них являются запреты:

- во-первых, замещать некоторые другие должности, в частности государственные и выборные должности;
- во-вторых, осуществлять предпринимательскую деятельность;

в-третьих, быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе, в котором служащий замещает должность государственной гражданской или муниципальной службы;

и четвертое – получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц. Например, подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения.

Служащие не могут использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное и муниципальное имущество, а также передавать их другим лицам.

Для них установлен запрет разглашать или использовать в неслужебных целях информацию, ставшую им известной в связи с исполнением должностных обязанностей. Они не имеют права на публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных и муниципальных органов и их руководителей.

### Слайд 33

Им запрещено принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных организаций. Либо награды от политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в их должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

Они не могут создавать в государственных органах и органах местного самоуправления структуры политических партий, других общественных объединений. За исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности.

Служащим запрещено прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Кроме того, некоторые запреты, установленные законодательством о государственной гражданской и муниципальной службе, распространяются на период после ее окончания. Так, гражданин после увольнения с гражданской или муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию.

#### Слайд 34

Перейдем к следующей теме – «Энциклопедия государственной службы. Часть 2». В рамках данной темы мы рассмотрим вопросы о государственных и муниципальных должностях, а также вопрос о классных чинах.

#### Слайд 35

Начнем рассматривать вопрос о государственных и муниципальных должностях.

Должностное лицо – это субъект государственного, муниципального и иных разновидностей социального управления, который наделён особыми функциями властного характера в отношении дисциплинарно или функционально подчинённых лиц. Понятие должностного лица имеет строгую связь с характером регулируемых отношений: конституционных, уголовных, гражданско-правовых и так далее. Поэтому для целей того или иного правового акта или комплекса актов его признаки варьируются.

Например, должностное лицо в административном праве определяется не в общеотраслевом масштабе, а только как субъект административной ответственности, то есть применительно к соответствующим деликтным отношениям. Это лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти. Оно наделено в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него. Либо оно выполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции:

- в государственных органах;
- органах местного самоуправления;
- государственных и муниципальных организациях;
- Вооруженных Силах РФ;
- других войсках и воинских формированиях РФ.

В административном праве должностное лицо – это общий субъект, участвующий в самых различных отношениях. Например, высшее должностное лицо субъекта РФ – это обозначение категории лиц – субъектов административного права, возглавляющих и координирующих деятельность исполнительной ветви власти в субъекте Федерации.

#### Слайд 36

Административное законодательство часто не определяет субъектов публичного управления в качестве должностных лиц. Как правило, это делается правоприменителем посредством специального юридического анализа, квалификации соответствующих признаков. Например, лица, замещающие любые государственные должности Российской Федерации, относятся к категории должностных лиц. Реже в названии самой должности упоминается функция должностного лица.

В широком аспекте к государственным должностям относятся группы «политических» должностей, то есть государственные должности РФ и государственные должности субъектов, все «карьерные» должности. Государственные должности – это первичная ячейка структуры любого государственного органа, предусмотренная действующим законодательством и штатно-организационными нормативами. За каждой должностью закреплена часть компетенции соответствующего государственного или муниципального органа с точным установлением компетенционных должностных обязанностей и полномочий лица, замещающего эту должность. Профессионально-квалификационные характеристики и требования, предъявляемые государством

к лицу, замещающему определенную должность или претендующему на ее занятие, четко закреплены за каждой должностью.

Должности государственной службы как основная группа государственных должностей учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом РФ, законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Должности государственной службы подразделяются:

- на должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта РФ;
- воинские должности;
- должности правоохранительной службы.

#### Слайд 37

В федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов.

Понятие «государственные должности» в законодательстве имеет другую, более узкую трактовку. К их числу законодатель относит «государственные должности РФ» и «государственные должности субъектов РФ». Это должности, устанавливаемые Конституцией, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов. И должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ устанавливает такие государственные должности Российской Федерации, как:

- Президент Российской Федерации;
- председатель Совета Федерации Федерального Собрания;
- председатель Государственной Думы Федерального Собрания;
- председатель Правительства Российской Федерации;
- федеральный министр;

- судья Конституционного Суда Российской Федерации;
- судья Верховного Суда Российской Федерации и другие.

Таким образом, государственные должности – это политические и высшие административные должности. В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», все они не относятся к государственной службе, то есть занимающие их лица не имеют статуса государственных служащих.

Правовой статус лиц, замещающих государственные должности, регулируется Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами. Например, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

#### Слайд 38

Государственный служащий – это олицетворение службы, ее носитель, субъект и реализатор. Именно через государственных служащих осуществляются полномочия органов государственной власти и местного самоуправления во всех сферах общественной жизни.

Государственный служащий в служебных отношениях выступает в качестве агента государства, действует от его имени и по его поручению. В связи с этим большинство государственных служащих наделяются властными, распорядительными полномочиями. В то же время часть государственных служащих таких полномочий не имеют, так как не реализуют сами функции государственных органов, а обеспечивают их реализацию другими служащими.

Исходя из системы государственной службы Российской Федерации государственные служащие могут быть разделены на две группы. Первая – это федеральные государственные служащие и государственные служащие субъектов Российской Федерации. Вторая группа – это государственные гражданские

служащие, государственные служащие правоохранительной службы и военно-служащие.

Должности государственной гражданской службы – это должности, учреждаемые федеральным законом, указом Президента Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Эти должности преследуют специальную цель – обеспечение исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности государственной гражданской службы подразделяются на четыре категории:

- руководители;
- помощники или советники;
- специалисты;
- обеспечивающие специалисты.

#### Слайд 39

К должностям руководителей согласно закону относятся должности как собственно руководителей, так и их заместителей в государственных органах, их территориальных структурных подразделениях и представительствах. При этом следует помнить, что руководителем государственного органа может быть и лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации. К таковым, например, относятся должности федеральных министров, руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации. Естественно, в таком случае на руководителя государственного органа законодательство о государственной гражданской службе не распространяется.

Должности помощников или советников учреждаются для содействия лицам, замещающим государственные должности, и лицам, замещающим

должности категории «руководители» государственной гражданской службы. Особенностью данной категории является то, что срок их замещения всегда ограничен сроком полномочий должностных лиц, замещающих государственные должности или должности категории «руководители». К должностям помощников, например, относятся помощник заместителя председателя Правительства Российской Федерации, помощник руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации – министра Российской Федерации.

Должности специалистов учреждаются для непосредственной реализации задач и функций государственных органов. Именно специалисты в основном выполняют ту работу, ради которой и создан государственный орган.

#### Слайд 40

К должностям специалистов относятся должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Лица, занимающие должности обеспечивающих специалистов, непосредственно функции государственных органов не реализуют, однако способствуют их реализации специалистами. К должностям обеспечивающих специалистов относятся должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» выделяет также пять групп должностей государственной гражданской службы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

При этом должности категорий «руководители» и «помощники» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы. Должности категории «специалисты» – на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы. Должности категории «обеспечивающие специалисты» – на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Законодательные акты субъектов Российской Федерации выделяют те же категории и группы должностей гражданской службы субъектов РФ, что и федеральный закон.

#### Слайд 41

В федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов, соответственно, занимающие их государственные служащие могут иметь различный правовой статус. В настоящее время такая ситуация наблюдается, например, в таможенных органах, в которых существуют как должности, относящиеся к гражданской службе, так и должности, относящиеся к правоохранительной службе.

Кроме того, в федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Все должности государственной службы объединяются в соответствующие реестры должностей. Так, Реестр должностей федеральной государственной службы образуют:

- перечни должностей федеральной государственной гражданской службы;
- перечни типовых воинских должностей;
- перечни типовых должностей правоохранительной службы.

На государственной гражданской службе в настоящее время действует Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574. Реестр необходим, прежде всего, чтобы установить порядок учреждения должностей федеральной государственной гражданской службы. Правовой статус должности федеральной государственной гражданской службы возникает не с момента ее учреждения, а с даты включения в Реестр, и сохраняется до того момента, пока она числится в Реестре.

#### Слайд 42

На военной службе действует единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах. Перечни иных воинских должностей утверждаются в порядке, определенном министром обороны Российской Федерации. Или они могут определяться руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором настоящим Федеральным законом предусмотрена военная служба.

Применительно к государственной военной службе необходимо подчеркнуть, что ее особенностью выступает возможность ее прохождения без замещения конкретной воинской должности.

Военнослужащий может проходить военную службу не на воинских должностях, во-первых, в случае нахождения в распоряжении командира – не более трех месяцев. Во-вторых, в случае нахождения в распоряжении командира в связи с проведением организационно-штатных мероприятий – не более шести месяцев. В-третьих, в случае нахождения в распоряжении командира в связи с возбуждением в отношении военнослужащего уголовного дела – до вынесения решения по уголовному делу.

Кроме того, федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации могут быть установлены другие случаи прохождения военнослужащим военной службы не на воинских должностях.

Отсутствие в настоящее время в Российской Федерации единого законодательного акта, регулирующего все виды правоохранительной службы, повлекло за собой и отсутствие единого перечня должностей правоохранительной службы. На практике перечни должностей правоохранительной службы утверждаются актами государственных органов, в которых прохождение этой службы осуществляется.

#### Слайд 43

Субъекты Российской Федерации могут разрабатывать свои реестры должностей государственной гражданской службы. Однако эти реестры разрабатываются не произвольно, а с учетом положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Таким образом, сначала утверждается Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, а затем, с его учетом, аналогичные реестры субъектов Российской Федерации.

Должности государственной службы распределяются по группам и категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов РФ о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» содержит требование установить соотношение должностей всех видов государственной службы в Российской Федерации. Это соотношение должно быть определено указом Президента Российской Федерации, однако в настоящее время он еще не издан.

#### Слайд 44

Должности муниципальной службы – это должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования. Они образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с

установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы. Такой реестр представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

В реестре должностей муниципальной службы в субъекте РФ могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности муниципальной службы;
- главные должности муниципальной службы;
- ведущие должности муниципальной службы;
- старшие должности муниципальной службы;
- младшие должности муниципальной службы.

#### Слайд 45

Перейдем к вопросу о классных чинах гражданских служащих.

Классные чины гражданских служащих – это установленные законом специальные ранги, присеваемые государственным гражданским служащим.

Классный чин демонстрирует место служащего в системе государственной или муниципальной службы, свидетельствует об определенном уровне его квалификации.

В настоящее время в Российской Федерации классные чины присваиваются государственным гражданским служащим, некоторым служащим государственной правоохранительной службы, муниципальным служащим. Иным государственным служащим могут присваиваться воинские или специальные звания либо дипломатические ранги, которые выполняют в целом те же функции, что классные чины.

Термин «классный чин» впервые появился во введенной Петром I Табели о рангах, которой устанавливались чины 14 классов, каждому из которых соответствовала определенная должность на военной, морской, гражданской или придворной службе. Декретом советской власти от 16 декабря 1917 года все ранги, классные чины и звания были упразднены. Возврат их в систему государственной и муниципальной службы произошел в конце XX – начале XXI века, первоначально на правоохранительной службе, в органах прокуратуры, а затем на гражданской и муниципальной службе.

#### Слайд 46

Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы. Соотношение групп должностей государственной гражданской службы и классных чинов представлено в таблице.

Классный чин гражданской службы «действительный государственный советник Российской Федерации 1-го, 2-го или 3-го класса» присваивается Президентом Российской Федерации. В федеральных органах исполнительной власти классный чин федеральной гражданской службы «государственный советник Российской Федерации 1-го, 2-го или 3-го класса» присваивается Правительством Российской Федерации. В иных федеральных государственных орга-

нах указанный классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа. Остальные классные чины гражданской службы присваиваются представителем нанимателя.

Классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы. Кроме того, с учетом профессионального уровня, продолжительности государственной гражданской службы Российской Федерации в предыдущем классном чине и в замещаемой должности гражданской службы.

#### Слайд 47

Классный чин может быть первым или очередным. Первый классный чин гражданской службы присваивается федеральному гражданскому служащему, не имеющему классного чина гражданской службы.

Очередной классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине. При условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

Присвоенный классный чин сохраняется за федеральным гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы, а также при поступлении на гражданскую службу вновь. Гражданин Российской Федерации может быть лишен классного чина только судом при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации. Классные чины, присваиваемые гражданским служащим субъектов Российской Федерации, носят примерно те же названия, что и классные чины

федеральных гражданских служащих, с поправкой на то, что речь идет о гражданской службе субъекта.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданским служащим субъектов Российской Федерации, как правило, принципиально не отличается от присвоения и сохранения классных чинов федеральным гражданским служащим. Действующее законодательство предусматривает возможность присвоения гражданским служащим и иных классных чинов. Например, юрист 3-го класса, юрист 2-го класса, юрист 1-го класса; советник юстиции 3-го класса, советник юстиции 2-го класса, советник юстиции 1-го класса. Или государственный советник юстиции Российской Федерации 3-го класса, государственный советник юстиции Российской Федерации 2-го класса и так далее. Данные классные чины присваиваются в соответствии с конкретной замещаемой служащим должностью, а не с группой должностей, к которой она относится.

#### Слайд 48

Перейдем к следующей теме: «Энциклопедия государственной службы. Часть 3». В рамках данной темы мы рассмотрим вопрос о поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, а также вопрос о служебной дисциплине и служебной проверке.

#### Слайд 49

Перейдем к первому вопросу о поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу.

Поступление на государственную гражданскую службу – совокупность предусмотренных законодательством процедур замещения должностей государственной гражданской службы.

На сегодняшний день в Российской Федерации существуют два основных способа замещения должностей государственной гражданской службы: конкурсный отбор и внеконкурсное назначение на должность.

При этом приоритетным способом замещения вакантной должности государственной гражданской службы считается именно конкурсный отбор. В ми-

ровой практике, как правило, существует два способа комплектования государственного аппарата – система добычи и система заслуг. Суть системы добычи состоит в том, что лицо, победившее на выборах либо силой захватившее власть, расставляет на все государственные посты своих сторонников. При этом их квалификация может и не учитываться, поскольку определяющим критерием для назначения на должность является лояльность к руководителю. Напротив, система заслуг предполагает занятие государственных должностей лицами, победившими на специально организованных конкурсах.

### Слайд 50

В соответствии с действующим законодательством о государственной гражданской службе конкурс должен проводиться во всех случаях, кроме некоторых предусмотренных в законе. При этом законодатель различает случаи, когда конкурс проводить запрещено, а именно:

- при заключении срочного служебного контракта;
  - при назначении на должность гражданского служащего или гражданина, состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе;
  - при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники».
- Законодатель часто называет помощников советниками, но это одна категория должностей.

Законодатель указывает также, когда конкурс может не проводиться в зависимости от усмотрения представителя нанимателя, а именно:

- при замещении младших должностей гражданской службы;
- при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

В любом случае собственно назначение на должность, по итогам конкурса или без проведения такового, осуществляется актом государственного орга-

на. На основе такого акта с гражданином, поступающим на должность гражданской службы, заключается служебный контракт.

По общему правилу служебный контракт вступает в силу с момента подписания его сторонами, если иной срок не установлен федеральным законом или иным нормативным актом, но обязательно федерального значения. Кроме того, срок вступления в силу служебного контракта может быть установлен в нем самом. С этого момента у сторон служебного контракта возникают соответствующие права и обязанности.

После назначения на должность гражданской службы гражданскому служащему вручается служебное удостоверение установленной формы.

#### Слайд 51

Поступление на муниципальную службу – это совокупность предусмотренных законодательством процедур замещения должностей муниципальной службы.

Так же как и на государственной службе, должности муниципальной службы могут замещаться двумя основными способами: посредством конкурса и посредством внеконкурсного назначения на должность.

В отличие от законодательства о государственной гражданской службе Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» не устанавливает требования о конкурсном замещении должностей муниципальной службы по общему правилу. В силу этого на практике в большинстве случаев при замещении должностей муниципальной службы конкурс не проводится.

Исключением является замещение должности главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на контрактной основе. При замещении данной должности проведение конкурса является обязательным. Порядок его проведения устанавливается представительным органом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации в муниципальном образовании образуется конкурсная комиссия.

Общее число ее членов устанавливается представительным органом муниципального образования.

Сами члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения.

#### Слайд 52

При формировании конкурсной комиссии две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального образования, а одна треть – законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу.

Собственно поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя о назначении на должность муниципальной службы.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя и муниципальный служащий.

С гражданином, поступающим на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключается не трудовой договор, а контракт. Типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

## Слайд 53

Перейдем к вопросу о служебной дисциплине и служебной проверке.

Служебная дисциплина на гражданской службе – обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента. Они установлены в соответствии с ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

В содержании служебной дисциплины можно выделить две стороны – объективную и субъективную. С объективной стороны, служебная дисциплина – это определенный порядок, без которого не может существовать государственный орган. С субъективной стороны, служебная дисциплина – это выполнение обязанностей и осуществление прав каждым участником служебного правоотношения.

Таким образом, служебной дисциплиной в любом случае является соблюдение каких-либо правил поведения, установленных в органе государственного управления. Обычно они фиксируются в локальном акте, принимаемом в данном органе и именуемом правилами внутреннего служебного либо трудового распорядка.

Представитель нанимателя в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами обязан создавать условия, необходимые для соблюдения гражданскими служащими служебной дисциплины. Служебная дисциплина обеспечивается также использованием представителем нанимателя системы поощрений и дисциплинарных взысканий.

В случае нарушения правил внутреннего служебного распорядка, несоблюдения служебной дисциплины государственные и муниципальные служащие могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. Дисциплинарная ответственность – это именно тот вид юридической ответственности, который по частоте применения и потенциальным возможностям традиционно доминирует в системе государственной службы Российской Федерации.

## Слайд 54

Дисциплинарная ответственность рассматривается в правовой науке как одна из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение. В отличие от других видов юридической ответственности, дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения.

Дисциплинарную ответственность можно определить как самостоятельный вид юридической ответственности, применяемый за совершение дисциплинарных проступков и заключающийся в наложении дисциплинарных взысканий. Дисциплинарная ответственность государственных служащих является специальным видом дисциплинарной ответственности. Специальная дисциплинарная ответственность отличается от общей:

- по кругу лиц, подпадающих под действие соответствующих норм;
- по мерам дисциплинарного взыскания;
- по кругу лиц и органов, наделенных дисциплинарной властью;
- по установленному порядку обжалования взысканий.

Основанием для привлечения государственного или муниципального служащего к дисциплинарной ответственности является нарушение служебной дисциплины, то есть дисциплинарный проступок. Дисциплинарным проступком на государственной гражданской службе является неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

## Слайд 55

За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить к гражданскому служащему следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;

- освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- увольнение с гражданской службы по определенным в законе основаниям.

При этом за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

При применении дисциплинарного взыскания к государственному или муниципальному служащему должны учитываться тяжесть совершенного им дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок. Подлежат учету и предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей.

В целом порядок привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности аналогичен общему порядку, установленному трудовым законодательством. Особенностью является то, что законодательство о гражданской службе требует перед наложением дисциплинарного взыскания проведения служебной проверки.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения. В этот период не включаются временная нетрудоспособность служащего, пребывание его в отпуске, другие случаи отсутствия его на службе по уважительным причинам. Сюда также не входит время проведения служебной проверки, если таковые проводятся.

#### Слайд 56

Копия акта о применении к служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается ему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Государственный гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Служебная проверка – это совокупность мероприятий, проводимых соответствующими должностными лицами государственного органа. Она осу-

ществляется в целях своевременного, всестороннего, полного и объективного исследования дисциплинарных проступков государственных гражданских служащих или для опровержения сведений, порочащих их честь и достоинство. Проведение служебных проверок является обязательным условием привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя, если ее целью является решение вопроса о привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. Или по письменному заявлению гражданского служащего, если ее целью является опровержение порочащих гражданского служащего сведений.

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

- факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- вина гражданского служащего;
- причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

#### Слайд 57

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического подразделения и выборного профсоюзного органа.

Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения.

В проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему слу-

жебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Порядок проведения служебной проверки в государственном органе должен быть установлен локальным правовым актом. В данном документе могут быть урегулированы такие вопросы, как:

- установление сроков назначения служебной проверки;
- указание перечня лиц, которые не могут привлекаться к проведению служебной проверки;
- закрепление права гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка, на отвод должностных лиц от проведения проверки, с конкретными доводами, объясняющими отвод;
- установление полномочий лиц, проводящих служебную проверку.

#### Слайд 58

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы. Происходит это на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

Отстранение от исполнения должностных обязанностей в указанном случае не является дисциплинарным взысканием, его следует рассматривать как дисциплинарную принудительную меру. Смысл ее применения заключается в том, чтобы не дать возможности служащему скрыть факты, подтверждающие совершение им дисциплинарного проступка. Кроме того, таким образом ограничивается возможность причинения данным служащим вреда иным правоохраняемым интересам. Однако, поскольку данная принудительная мера

применяется до решения вопроса о дисциплинарной ответственности служащего, за ним на этот период сохраняется денежное содержание.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

- давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;
- обжаловать решения и действия гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;
- ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки. При условии, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

#### Слайд 59

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. В судебной практике сложилась позиция, согласно которой представитель нанимателя не вправе приостанавливать проведение служебной проверки в связи с отсутствием гражданского служащего или продлевать срок ее проведения.

Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения. По результатам письменной проверки делается заключение. Письменная форма заключения обязательна. В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

- факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;
- предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

## Слайд 60

Начнем рассматривать следующую тему – «Антикоррупционная политика Российского государства. Часть 1». В рамках данной темы мы изучим вопросы о подходах к антикоррупционной политике и содержании категории «коррупция».

## Слайд 61

Эпидемия коррупции охватила весь государственный организм. Власть пытается найти эффективные меры противодействия ей. Предвыборный лозунг «Все на борьбу с коррупцией!» вошёл в повседневную практику государственного аппарата, стал частью его функциональных усилий. Президент РФ Владимир Путин неоднократно заявлял, что коррупция – это любой произвол чиновников. По его словам, «нынешняя организация работы госаппарата, к сожалению, способствует коррупции. Коррупция – это не результат отсутствия репрессий... а прямое следствие ограничения экономических свобод. Любые административные барьеры преодолеваются взятками... Для граждан государственный аппарат ещё остаётся чёрным ящиком».

Вместе с тем основные усилия в деле противодействия коррупции больше носят кампанийский характер. Хорошо известная в России сила противодействия бюрократического аппарата заставляет скептически оценивать ситуацию. С февраля 2005 года действует наш важнейший и основной антикоррупционный акт – закон о государственной гражданской службе. Из трёх актов высшей юридической силы о службе, принятых в XX веке и в современный период, это первый демократически открытый и в определённой степени революционный закон. Каких-либо видимых результатов его исполнения пока нет.

Вряд ли можно говорить о кардинальных успехах в антикоррупционной деятельности. Проблема не решается. В чём причина?

Новейший этап истории Российского государства, так или иначе, связан с коррупцией. Её причины, факты, свидетельствующие о ней, и последствия всем известны.

## Слайд 62

Трагические события августа – сентября 2004 года, катастрофы авиалайнеров Ту-134 и Ту-154, захват школы в Беслане еще раз явно показали жесткую зависимость терроризма от коррупции. Все больше «доходит» до власти, что коррупция может погубить не только рядовых граждан, но и ее саму. И, чувствуя такую опасность, власть, что называется, начинает шевелиться. От бесконечных ельцинских разговоров о необходимости борьбы с коррупцией власть потихоньку пытается перейти к делам. Не то чтобы уж хочется. Жизнь заставляет.

Ведь коррупция является всеобъемлющей и глобальной проблемой, существенно нарушающей безопасность общества и личности, принципы демократии и государственного управления, равенства и социальной справедливости.

Главный вред коррупции заключается в том, что она разъедает государственную власть, делает ее слабой, немощной, фиктивной. Основной ресурс власти – доверие к ней со стороны населения – теряется. Без этого ресурса власть не может проводить какую-либо полноценную политику, какие-либо реформы. Таким образом, подрывая доверие к власти, ее авторитет, коррупция в конечном счете препятствует реализации общественных интересов. Она стоит на пути свободы личности, причиняет ущерб сотрудничеству с другими государствами, социальной и инвестиционной политике. Коррупция становится явлением, во многом определяющим политическое, экономическое и культурное развитие общества.

Сущность коррупции состоит в том, что она деформирует социальные связи, разрушает нормальный порядок вещей в обществе, в результате чего происходит «порча», «коррозия» власти. Коррупция в нашей стране, как и во всем мире, неразрывно связана с организованной преступностью, международным терроризмом. Она служит мощным рычагом влияния на органы государственной власти, политику и институты гражданского общества.

## Слайд 63

Коррупция – сложная, комплексная социально-правовая проблема, требующая к себе соответствующего отношения, то есть комплексного подхода, сочетающего различные меры и средства. Нужны целенаправленные усилия со стороны государства и гражданского общества, нужна соответствующая антикоррупционная политика.

Потребность в подобной политике заключается и в том, что коррупция самым тесным образом связана с организованной преступностью. Организованная же преступность потому так и называется, что пытается обеспечить своё существование на длительный период, то есть она думает на перспективу, ставит стратегические цели и задачи и пытается их достигать. Тем самым мафия претендует на выстраивание собственной теневой политики. Именно в этом таится главная опасность данного вида преступности. Если не срабатывает политика конкретного государства в той или иной сфере, на ее место выдвигается теневая, которая пытается решать проблемы общества с помощью своей системы ценностей и преступных средств.

Организованная преступность гораздо раньше власти осознала преимущества системных действий. Поэтому, «перекупая» должностных лиц и используя коррупционные средства, она весьма настойчиво проводит своего рода коррупционную политику в целях «прихватизации» государства.

Государство и гражданское общество с неизбежностью должны реагировать на это и проводить свою политику – антикоррупционную и тем самым вести борьбу с организованной преступностью. В этом смысле антикоррупционная политика выступает одновременно и как антиоргпреступная. Отсюда коррупция – это во многом поле битвы здоровых сил государства и общества с организованными теневыми сегментами нашей действительности.

## Слайд 64

Социологи отмечают, что рейтинг коррупции среди прочих негативных явлений не снижается: она всегда в пятёрке самых острых проблем общества. Большая часть населения считает уровень борьбы с коррупцией недостаточным. 26 % полагают, что состояние дел в этом направлении ухудшилось, а 43 % считают, что осталось в прежнем состоянии.

Коррупция как проблема любой закрытой и в той или иной степени распределительной системы отношений получила в сложившихся условиях бесконтрольности бюрократии благоприятствующий фактор. Всеобщее понижение статуса таких социальных регуляторов, как право и мораль, в нашем государстве приводят к образованию коррупционного пространства, коррупционных сетей, пронизывающих буквально всю иерархию общества. Организационно сеть коррумпированных структур строится сверху вниз – адекватно структуре власти.

О масштабе коррупции ясно свидетельствует рост числа людей, надеющихся на себя, а не на власть, составившего 78 процентов. А 61 процент уверены, что вообще не имеют возможности хоть как-то влиять на власть и её решения.

Пресловутые распределительные отношения в сфере отправления властных полномочий отмечают политологи. Например, Афанасьева правильно указывает: «Нынешний госслужащий – это торговец возможностями, предоставляемыми его должностью. Есть покупатель – чиновник его обслуживает. ...А ведь совокупность чиновников – это и есть государство. Получается, государство не управляет страной. Скорее наоборот – страна управляет государством. Ибо покупателя, готового заплатить конкретным чиновникам за принятие решений, отвечающих интересам государства в целом, – нет».

Антикоррупционная политика предусматривает создание прежде всего юридических норм и организационно-управленческих механизмов. Они способны в единстве создать систему выработки решений, обеспечивающую независимое от усмотрения конкретных лиц предоставление властных услуг обществу.

## Слайд 65

В функциональном плане наибольший прогресс может быть достигнут путём последовательно проводимой правовой политики государства по отношению к самой опасной части коррупционного блока отношений – к государственной коррупции.

В ряду антикоррупционных действий должны присутствовать чёткость, логика политико-правовых средств, предусматривающая наличие и постоянное обновление самых существенных направлений данного вида деятельности:

- мониторинг коррупционных сфер государственной власти;
- учёт деформаций и их оценка, поиск правового пути выхода из создавшейся ситуации;
- устранение «серых» технологий реализации власти;
- создание прозрачных процессуальных и результативных контрольных механизмов.

Закономерностью социально-правовых процессов является сам факт наличия коррупции, её принципиальная объективная способность самовоспроизводиться в бюрократически организованных системах. Коррупция всегда присутствовала в бюрократическом государстве, что свидетельствует о регрессе бюрократического управления, его трансформации в бюрократизм. Под бюрократизмом в свою очередь понимается определённое состояние аппарата управления, действующего в частных, ведомственных, а чаще всего в личных интересах. Опираясь на концепцию «официального секрета», бюрократия фанатично пытается вывести из-под контроля общественности значительную часть своей деятельности. В нашем понимании коррупция – это следствие такого явления, как бюрократизм. Это его наиболее опасная фактическая, бытийная часть, связанная с реализацией в практических отношениях властной компетенции с отклонениями от целей публичного управления.

## Слайд 66

Закономерно также, что коррупция усиливается вместе с бюрократизмом в условиях переходного, трансформирующегося периода развития государственности. Справедливо ставить вопрос и о неизбежном снижении действия данной закономерности вследствие тех же объективных причин. Развитие общества идёт путём укрепления публичных институтов государства и усовершенствования правовой системы. Если коррупция способствует достижению частных интересов малых групп, то такие публичные институты, как государство и право, – единственно возможные инструменты снижения активности коррупции в общих, полезным всем целях. Нужно ставить вопрос о достижении юридически незначительного, «нормального» уровня коррупции, вплоть до её тотального искоренения.

Немаловажным представляется и анализ с позиции уяснения понятия коррупции. Пока оно не получит чёткого юридического толкования и официального закрепления в виде легальной формулировки понятия, не будет возможности выработать и проводить в жизнь эффективную антикоррупционную политику. В разряд коррупционных явлений часто записывают то, что коррупцией не является, и наоборот – из поля зрения юридической науки уходит значительная часть таких деформаций власти, которые имеют коррупционную природу.

## Слайд 67

Перейдем к вопросу о содержании категории «коррупция».

Коррупция – это составной элемент теневой правовой жизни. Она вплетена в правовую жизнь как комплекс разнообразных действий, как определённый процесс в сфере управления. Её невозможно чётко зафиксировать правовыми средствами, так как она не идентична ни одному юридическому понятию, например составу правонарушения. Она и не может быть определена юридически в полном объёме, иначе это давно было бы воплощено в правотворческой практике.

Можно согласиться со словами о том, что «коррупция в России пока не правовая, а больше политико-экономическая категория». Однако всё же формализация этого понятия существует в самых разных интерпретациях: в международно-правовых источниках, политической практике, правосознании.

Рассматривая коррупцию как научную категорию, следует включать в неё или относить к ее сфере целый комплекс однопорядковых понятий, отражающих порой различные по внешним признакам социальные явления. А именно: правонарушения, нарушения правил служебной этики, протекционизм, теневой лоббизм. Не вся коррупционная деятельность легализована в антикоррупционном законодательстве путём перечисления и формулирования её видов. Мы придерживаемся позиции, что это объективно predetermined.

Всё это убеждает в необходимости широкого подхода в определении коррупции, не тождественной совокупности определённого рода правонарушений.

#### Слайд 68

Россия относится к странам, не имеющим четкого антикоррупционного закона. Имеющийся закон во многом носит рамочный характер. Нормы, предусматривающие соответствующие меры, расплывчаты, не систематизированы и не имеют чёткой идеологической основы. В результате они не рассматриваются обществом как антикоррупционные. Такое положение характерно для стран с низким уровнем преступности, обеспечивающим правопорядок без агрессивного законодательства, к которому, безусловно, относится антикоррупционный закон.

В России ситуация совершенно иная. Для целей системного устранения этого негативного явления, для активизации государства на особенно остром направлении жизнедеятельности общества требуется признание факта коррумпированности многих сфер. Необходимо юридическое закрепление термина «коррупция» и принятие соответствующего закона.

Без соответствующей политики разбудить общество призывами, кампанией, показательными процессами, борьбой с отдельными явлениями,

взятками и подкупом невозможно. Невозможно также добиться в этом направлении ощутимых результатов путём кардинального улучшения в сфере обеспечения правопорядка, в частности в борьбе с преступностью. Следует учитывать причинность, механизм возникновения – так называемые корни коррупции, возможные формы её появления.

Принципиальным подходом к исследованию коррупции является то, что она представляет собой постоянное самовоспроизводящееся явление, которое коренится в недрах самого уклада социальной жизни и не признает культурно-этнических и территориальных границ. Она представляет собой социальное явление, возникающее и процветающее из-за несовершенства и слабости многих общественных и государственных институтов. Первопричиной возникновения и роста коррупции является глубинная эгоистическая мотивация поведения чиновников, их стремление к наживе путём использования властных полномочий и служебного положения. Правовед Денисов, характеризуя коррупцию в государственном аппарате, отмечает, что она «связана с обособлением его от общества, с использованием отдельными должностными лицами своего служебного положения в личных и групповых целях, которые противоречат интересам общества».

#### Слайд 69

Итак, коррупция – это противоправное или не предусмотренное правом теневое явление, связанное с внеправовым способом реализации властных полномочий. Она выражается в приобретении материальных или нематериальных выгод должностными лицами государственного аппарата и иных организаций.

Примеры коррупции известны человечеству с самых ранних эпох его цивилизованного существования. Как ни странно, но очевидны последствия превращения коррупции в агрессивную, тотальную среду, в глобальную систему вредоносных явлений в фазе демократизации общества, в современном государстве. Демократия же, в свою очередь, предполагает принятие целой системы мер, направленных на противодействие коррупции.

Эти рассуждения приводят к признанию трансформации оценки коррупции в историческом плане. От деструктивного, антиобщественного и зловередного явления, простого подкупа властей до несовместимого с общественно-политической системой государства комплексного, теневого сектора, который опирается на специфический многоуровневый и универсальный процесс, укоренившийся в обществе.

Представляется, что коррупционная деятельность состоит из блока теневых явлений, традиционно относимых к коррупции. Например, подкуп должностных лиц, посредничество в подобных действиях, хищения государственного имущества путём злоупотребления должностным положением и другие.

С этими явлениями сопряжены многие акты деформации власти: нарушения этики, правил предоставления информации гражданам и организациям, предоставление не предусмотренных законом «услуг». Или распределение всевозможных имущественных благ: объектов собственности, услуг, правоустанавливающих решений – с нарушениями законности, принципов справедливости. Это может быть и всевозможная деятельность в интересах третьих лиц и другие ситуации, характеризующиеся как конфликт интересов.

#### Слайд 70

Особенно опасная ситуация складывается из-за недостатков многих правовых актов, к сожалению, провоцирующих коррупционную деятельность. Одинаково вредны пробелы в правовом регулировании, автоматически создающие управленческие «дыры», «пустоты», неоправданно большой объём усмотрения. Недопустимо и моральное устаревание правовых актов, способствующее их высокой «коррупционной ёмкости», что обуславливает параллельные механизмы власти. Например, пробелы в регулировании правового режима государственной символики, коррупционные злоупотребления служебным статусом создают условия для теневого бизнеса по изготовлению удостоверений, бланков документов, идентичных официальным. Или «приобретению» официальных бланков и удостоверений. Использование данных документов

способствует сокрытию правонарушений, вредит авторитету правоохранительных органов. Убедительным примером появления теневых административных барьеров стал Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности».

#### Слайд 71

Наибольшую латентность имеют факты организованной коррупции, основанные на системном неисполнении государственными органами своих прямых обязанностей. В правоприменительной практике по причине некомпетентности, загруженности довольно сложно отделить такое неисполнение от коррупционного бездействия, а то и помощи преступным элементам. Синдром всеобщего попустительства способствует развитию одиозных форм коррупции. Например, в Сибири государственную границу пересекают целые автоколонны браконьерского леса, сопровождаемые нередко милицейскими чинами. Специалисты считают, что вывозимые за рубеж объёмы древесины в более чем половине случаев имеют нелегальное происхождение, а это почти пять миллионов кубометров. Каждое дерево, по сути, проходит многоэтапный контроль специалистов государственных лесхозов, прокуратуры, инспекции по безопасности дорожного движения, таможни. Однако факты свидетельствуют, что «бревно в глазу» российской бюрократии столь велико, что не позволяет ей реагировать даже на коллективные обращения жителей. Так, жители села Кукан сообщили об уничтожении особо ценных пород деревьев. Однако комиссия лесной охраны не обнаружила нарушений, зато межведомственная комиссия обнаружила 20 тысяч незаконно заготовленной древесины, но стало это возможным только после обращения жителей к Президенту.

Сегодняшней коррупции свойственна многоуровневость, сложная форма целого комплекса взаимосвязанных явлений, так или иначе дестабилизирующих власть, паразитарных по своему характеру для общественного способа существования человека.

На базе основной системы коррупционных явлений формируются иные, подобные, предусматривающие создание своеобразной инфраструктуры общества, обслуживающей коррупционные интересы.

## Слайд 72

По оценкам специалистов и руководителей крупных игроков на рынке политпитара, ёмкость данного рынка составляет от 100 до 300 миллионов долларов в год, а всего на выборы по всей России тратится до 1 миллиарда долларов в год.

Возникает вопрос о размахе теневого сектора политики и роли в нём государственных структур. Например, штабов кандидатов от партии власти, в которые, как известно, часто входят многие работники государственного аппарата, продолжающие исполнять свои основные обязанности и одновременно оказывающие помощь кандидату. Фактом, свидетельствующим о связи теневых явлений в госаппарате и избирательных компаний, служит результат голосования на президентских выборах. Согласно официальным данным, в отдельных республиках число голосов достигало 98 % [девятьюстами восемью процентами], что не согласуется со средними цифрами по стране – 71 % [семьдесят один процент]. И, очевидно, имело под собой неофициальное использование административного ресурса, то есть коррупционное, теневое использование власти.

Правовед Корж выделяет шесть уровней коррумпируемых связей, которые используются организованными преступными образованиями. Уже на первом уровне коррумпируемых связей чиновник крайне опасен. Он ещё не совершает правонарушения, но уже создаёт условия для преступной деятельности: содействует регистрации фиктивных фирм, развитию теневого производства, лицензированию и регистрации лжефирм, лжебанков.

Затем коррупция набирает темп: осуществляются теневое лоббирование, протекционизм, содействие в получении государственных средств, кредитов, иных преимуществ лжефирмам. Или происходит передача государственного имущества в управление коммерческим структурам криминальной ориентации; проведение незаконных финансово-хозяйственных сделок, банковских операций.

### Слайд 73

К коррупционно опасным можно отнести и неправомерные, то есть не предусмотренные правом действия должностных лиц, произвольные, самочинные действия на основе управленческого усмотрения. Например, превышение властной компетенции, корпоративные традиции, допускающие использование должностного положения для реализации непубличных по своему характеру интересов. Не случайно мировая практика, стремясь добиться снижения коррупции, выводит объекты инфраструктуры, обеспечивающей государственный аппарат всем необходимым в плане снабжения, из государственного сектора в частный. Тем самым стремясь предотвратить монопольное распределение средств и конфликт интересов.

Возвращаясь к понятию коррупции, отметим, что в ее основе лежит поведение определённой категории лиц. Этим лицам можно отнести к числу должностных, то есть имеющих право совершать властно-распорядительные действия, создающие юридические последствия для других лиц. В обязанности должностных лиц входит взаимодействие с другими субъектами, обеспечение интересов организации путём личностного и индивидуализированного воздействия на духовную, сознательно-волевую сферу человека.

При этом в категории «должностное лицо» запрограммирован конфликт между интересами организации и личности. Игнорирование данного обстоятельства может непосредственно повлиять на успешность осуществляемых в стране преобразований.

### Слайд 74

Коррупция, проявляющаяся именно в ситуации конфликта интересов, является как бы ответом на дисфункциональность власти, на отсутствие её начал в определённых сферах публичного регулирования. Эти отношения тут же замещаются отношениями в большинстве случаев договорно-корыстного порядка. Или происходит замещение протекционизмом в интересах третьих лиц: родственников, друзей, сослуживцев. Иными словами, регулирование обществен-

ных процессов даёт постоянный повод для появления коррупционных отношений. Они в определённой фазе составляют прямой путь взаимодействия власти и общества, в результате чего не оформившийся общественный интерес представлен носителем частного. Он со своей стороны предпочитает самый примитивный способ его достижения – товарный обмен или его эквивалент. Таким образом, достигается баланс частного и публичного, за счёт игнорирования собственно сферы публичного. В этом смысле коррупция является средством решения социальных конфликтов, которые часто порождаются догматизированностью сферы публичного в праве. Или это порождение обусловлено неприспособленностью общественно-государственных институтов к быстро изменяющейся общественной практике. И как бы напрашивается заключение об известной доле позитивности коррупции в определённых ситуациях. Однако коррупция не разрешает социальные конфликты. Она способна лишь сглаживать последствия некоторых частных. В целом же она провоцирует ещё большую конфликтность, бесправие, паралич публичных институтов права и государства. Это приводит к постепенному обострению отношений в неконкурентной, монополевой среде, неспособной к реформированию и социальному взаимодействию, к полноценному управлению.

#### Слайд 75

Нередко коррупцию определяют как сделку в ущерб интересам публичного управления. Действительно, имеет место продажа законных услуг власти в обход правил. Продаются также и не предусмотренные законом, а то и вовсе противоречащие закону преимущества и услуги. Оплачиваются деловые встречи, оформляются неофициальные пропуска, исполняются «заказы» на государственные номера транспортных средств, в обход правил сдаются государственные экзамены на право пользования транспортным средством. Или получают свидетельства о прохождении техосмотра, приобретаются и другие дефицитные нематериальные преимущества, правоустанавливающие документы, знаки элитарной принадлежности. Делается это в нарушение правовых принципов, в

частности принципа социальной справедливости. Поэтому коррупция – это, прежде всего, не предусмотренное законом предоставление и использование объектов материального мира и нематериальных преимуществ, благ в результате реализации публичных полномочий либо с использованием своего служебного положения должностными лицами. Происходит это с нарушением принципа справедливости в организации публичного управления, принципа разумной достаточности и минимизации властно-публичных средств в отношении гражданского общества.

### Слайд 76

Отдельный аспект коррупции заключается в получении и использовании в сугубо личных целях материальных предметов, документов, содержащих информацию о принадлежности к определённым публичным институтам власти. Например, знаков идентичности: распорядительных записок, внешней атрибутики, символов, пропусков – тождественных или реально применяемых в сфере публичного управления. Коррумпированный аппарат превращает любые средства, ассоциируемые с «административным ресурсом», неформальными проявлениями властной компетенции в источник коррупции, предлагая эти средства для использования в частной сфере. Например, многие автовладельцы, в прошлом служащие правоохранительных органов, возят всевозможные атрибуты должностного статуса, снижающие риск законной проверки сотрудниками автомобильного надзора. Многие подобные обиходные вещи не становятся объектом правового регулирования, хотя свидетельствуют о несправедливом использовании должностного статуса по окончании службы. Они должны расцениваться как коррупционные, а затем влечь ответственность, вплоть до лишения государственных льгот и компенсаций, пожизненных званий и наград в особо серьёзных и опасных случаях.

Коррупционным отношениям свойственны обменные механизмы, предполагающие двусторонний характер. В обмене фигурируют деньги, всевозможные материальные блага, услуги. Однако, прежде всего, интересен характер мо-

тивации данного обмена, сделки. Порой мы не видим второго её участника. Принимается некое нерациональное решение, часто с нарушением законодательства. В итоге просматривается интерес отнюдь не личный, а корпоративный. Субъектом оказывается группа чиновников, лоббистов или даже целое ведомство. Такие факты известны, в особенности в сфере ведомственного нормотворчества.

#### Слайд 77

Лева́да считает, что в силу мотивации «как субъектом, так и адресатом коррупционного действия может оказаться социальный институт, группа, масса, общественное мнение». Соглашаясь с данным подходом, отметим, что в целом, определяя коррупцию, следует относить к ней все явления, свидетельствующие о злоупотреблении властью, независимо от природы такой индивидуализированной мотивации. Она может выражать в том числе и неправильно понятые интересы государственной службы. Становится очевидным отход на второй план корыстной составляющей всех определений коррупции.

Важен не столько корыстный интерес, сколько антиобщественный личный интерес, который может являться корыстным, но всегда предполагать положительные последствия властных решений в интересах узкой группы лиц. Причем за счёт дискриминации других категорий лиц и нарушения общественно полезных целей, принципов деятельности общественных институтов. Как частный случай такой дискриминации имеет место ведомственная коррупция, выражающаяся в достижении ведомственных интересов, интересов групп государственных служащих. В этом случае другая сторона практически принуждается к согласию и не вступает в активные отношения. По сути, речь не идёт о какой-либо сделке. Подобные решения свидетельствуют о коллективной форме коррупции, не тождественной организованной коррупционной преступности.

Коррупционность рассматривается как некий тип негативного социального поведения, который представляет собой характерный элемент определённого социального механизма. К коррупции не относят иные элементы, параллельные

ей, такие как «блат», «кумовство», кланово-этнические или просто личные связи в экономических или административных структурах. Эти и подобные явления, сочетаясь с коррупцией, усиливают её негативный эффект, создают для неё долговременную теневую основу в виде доверительных отношений. Они же могут быть и проявлениями коррупции вследствие принятия несправедливых или непринятия справедливых решений, связанных с реализацией публичных юридических полномочий на основе индивидуальных предпочтений.

### Слайд 78

Итак, коррупцию можно рассматривать как разновидность социально-негативного поведения, которое выражается в установлении отношений обмена или принуждения с целью получения материальных или нематериальных благ или преимуществ. Одной из сторон данных отношений выступает носитель публичных функций – должностное лицо. Целью данных отношений является удовлетворение личного или группового, то есть непубличного, как правило, корыстного или иного антиобщественного интереса, конфликтного по отношению к общественно полезным целям деятельности.

Учитывая сложность определения мотивов и целей любого злоупотребления властью, юридическому анализу доступна в основном корыстная коррупция. Именно её основы должны быть устранены правовыми мерами в первую очередь, ликвидирован её экономический потенциал. Тем более что коррупция, как правило, детерминирована экономическими причинами.

Экономисты фиксируют стабильно низкое положение России относительно предоставления и гарантий экономической свободы. Американские исследователи – авторы рейтинга коррупции отмечают, что повысить уровень экономической свободы мешает сегодня «постоянно дорожающее государство и его услуги людям», слабая защита прав на частную собственность и коррупция. Вместо развития экономики продолжается перераспределение сокращающихся ресурсов.

Сырьевая экономика, как показывает мировой опыт, не может обойтись без коррупции, но для экономики знаний, к которой призывает наш президент, коррупция по тому же опыту станет убийственной коррозией.

#### Слайд 79

Перейдем к следующей теме: «Антикоррупционная политика Российского государства. Часть 2». В рамках данной темы мы рассмотрим вопрос об антикоррупционной функции государства. Далее перейдем к вопросу об антикоррупционной политике государства. Завершит тему вопрос о системности в осуществлении антикоррупционной функции.

#### Слайд 80

Начнем рассматривать вопрос об антикоррупционной функции государства.

О коррупции можно и нужно говорить в плане системности самого явления и системного противодействия ему.

Этот подход должен дополняться видением причин, порождающих коррупцию, коррупциогенной среды, моментов возникновения, проявления её массовости. К тому же важно предвидеть и прогнозировать вариативность коррупции и иметь чёткие представления об универсальных средствах её сдерживания. Часто универсальные средства почему-то предлагают альтернативно. Курáкин считает, что меры уголовной репрессии не должны расцениваться в шкале приоритетов как первоочередные. Он уделяет наибольшее внимание мерам административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Денíсов отдаёт первенство системе государственного и общественного контроля, мерам диспозитивным, гражданско-правовым, вытеснению государства из экономической сферы. Вершкóв и Погóдин отдают предпочтение уголовно-процессуальным подходам и информационным средствам в расследовании коррупционных преступлений. Лопáтин ставит вопрос о системном подходе в антикоррупционной политике, в котором среди правовых

мер юридической ответственности уделяется внимание главным образом мерам уголовной репрессии.

Дискуссионность вопроса о приоритетах в противодействии коррупции наводит на необходимость подхода, учитывающего сильные стороны каждого из рассматриваемых средств.

#### Слайд 81

На наш взгляд, оправданно включение любых средств антикоррупционной политики, любой антикоррупционной деятельности в реализацию единой по замыслу государственной функции. В ней каждое новое средство является продолжением предыдущего, подчеркнём, логическим продолжением. В функциональном аспекте системный подход в понимании и в выработке концепции антикоррупционной политики представляется несколько иным. Основная принципиальная схема противодействия коррупции начинает приносить практические результаты путём выстраивания организационных, экономических, юридических и политико-идеологических взаимодействий. При этом нет необходимости давать исчерпывающий перечень коррупционных проявлений и средств борьбы с ними на каждый случай. Данная практика бесперспективна.

Представляется более важным сосредоточить все основные усилия на понимании того, что коррупция – это не состав преступления. Это не проблема части, группы лиц, которых достаточно изолировать, обязать, подвергнуть наказанию, лишить привилегий, ограничить с помощью контроля, уволить или нейтрализовать иным способом. Данные средства годятся для регулирования контролируемого процесса. Последние исследования показывают, что коррупция – это неконтролируемый процесс, системная проблема управления. Крайняя закрытость коррупционеров, их организованность позволяют говорить о применении современными государствами специфической политики, чрезвычайного арсенала мер.

Выделение особого, организационно обособленного, самостоятельного направления политики государств, надгосударственных образований и междуна-

родного сообщества, включающего мониторинг, сдерживание и нейтрализацию коррупционной деятельности, позволяет ставить вопрос об отнесении специфической антикоррупционной практики к разряду государственных функций.

#### Слайд 82

Как верно отмечает Краснов, «если до сих пор функция борьбы с преступностью включала в себя и борьбу с коррупцией, то сегодня антикоррупционная политика должна стать самостоятельной функцией государства. Это необходимо даже в тех государствах, где отмечается относительно низкий уровень коррупции. И уж тем более в транзитных странах, проводящих экономические реформы после многолетнего отсутствия права частной собственности и конкурентной среды».

Антикоррупционная функция Российского государства, конечно, в первую очередь нуждается в скорейшем правовом обеспечении. Нестандартность исследуемой проблемы государственного управления диктует новые формы устройства и реализации государственной власти. Имеющихся властных ресурсов недостаточно, они подвержены коррупционным воздействиям и непригодны. Нужно ставить проблему комплексности в оценке коррупции как явления. Коррупцию невозможно остановить, понимая её только как группу правонарушений. Она и правонарушение, и его причины в одном детерминированном явлении.

На этот факт указывает Селихов: «Многообразие форм коррупции обусловлено особенностями их проявления. Одни представляют собой правонарушения – взяточничество, подкуп, злоупотребления и хищения, совершаемые должностными лицами. Другие – злоупотребления публичным статусом – протекционизм, олигополия, лоббизм». Бороться нужно и с тем, и с другим. Метафорично рассуждая, коррупция – это сорняк, основная часть которого хорошо укрыта и спрятана под землёй, но именно она составляет его зловредную сущность.

Всё чаще коррупцию воспринимают как нечто большее, чем просто взятки в государственных структурах. Курáкин определяет коррумпированность аппарата управления как «системные недостатки организации, обуславливающие злоупотребления служебным положением персонала организации».

### Слайд 83

Коррупция в этом смысле нерационально организованная и дефектная власть, принимающая несправедливые решения. Природа коррупции кроется в искажении содержания властных отношений в процессе осуществления государственной власти. При этом государственная власть становится средством достижения корыстных интересов. Кузьминов так определяет порог коррупционного поведения: «Когда чиновник, принимая какое-то решение на самом высоком уровне – о таможенной, государственно-лицензионной политике, руководствуется интересами совершенно конкретных групп и другие группы не имеют возможности оспорить такие решения, то именно он представляет собой вершину коррупции». База у коррупции одна – слабость государства, несоответствие его административных, финансовых возможностей, а также возможностей контроля с объёмом обязательств перед гражданами и предприятиями. Это значит, что некому эти возможности рассмотреть, облечь в государственную идеологию, претворить в вид государственной программы, получить на эти цели финансирование и мобилизовать активность исполнителей и населения. Иными словами, государству необходима дополнительная функция на сложный и ответственный период его реформирования, становления, каковой мы наблюдаем в настоящее время.

Антикоррупционной функцией является совокупность действий, направленных на устранение причин коррупции, нормализация работы государственного аппарата, устроенного по максимально удобной и полезной для всех членов общества технологии. В узком же смысле антикоррупционная функция есть непосредственное вытеснение из жизни общества явления коррупции на всех уровнях его организации с помощью специфических мер.

Антикоррупционная функция должна включать:

- антикоррупционную политику – в первую очередь на нынешнем этапе информационно-идеологические меры;
- антикоррупционное законодательство;
- антикоррупционный государственный орган власти по вопросам элитарной коррупции;
- процессуальный порядок инициирования и рассмотрения коррупционных дел на гласной и негласной основе.

#### Слайд 84

Перейдем к вопросу об антикоррупционной политике государства.

Антикоррупционная политика есть научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества. Она связана с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению.

Антикоррупционная политика, по мнению Краснова, заключается в разработке и постоянном осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества в рамках принятых данным государством основ конституционного строя. При этом она преследует цель устранения или минимизации причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

Подобная политика является по своей сути «родственной» политике правовой.

Цель антикоррупционной политики заключается в активном и постоянном противодействии коррупции, в борьбе за государство, за те институты, которые призваны служить обществу. Но которые сейчас в немалой степени используются в своих интересах организованной преступностью и иными теневыми структурами, «перекуплены» ими.

В конечном счете эта цель связана с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, с укреплением дисциплины, законности и правопорядка, с формированием правовой государственности и высокого уровня правовой культуры общества и личности. Всё вышеназванное весьма существенно влияет в целом на качество правовой жизни нашей страны.

#### Слайд 85

Для достижения поставленной цели необходимо использовать следующие средства научного, организационного, правового и иного характера.

На первое место необходимо ставить научные меры, ибо проблема коррупции исследована явно недостаточно. А если это так, то и политику можно выстроить ущербную и не соответствующую действительности.

Миром, как известно, управляют идеи. Поэтому именно в рамках данного направления должна разрабатываться идеология противодействия коррупции. Должны предлагаться цели и принципы такого противодействия, конкретные проекты нормативных актов, прогрессивные юридические технологии решения проблем коррупции.

Теоретическое исследование проблем коррупции поможет обобщить и систематизировать накопленные о ней знания, более эффективно использовать имеющийся опыт, сложившуюся социальную практику. Это поможет сформировать понятийный аппарат, позволяющий рассматривать ее с научной точки зрения.

В этом вопросе трудно переоценить роль науки. Ведь именно с помощью исследований можно найти слабые, уязвимые места коррупции и предлагать системные меры по противодействию ей, найти противоядие от данной социальной болезни. В большей степени именно наука дает возможности прогнозирования коррупционных ситуаций и принятия опережающих мер, связанных с предупреждением коррупционных отношений.

Для этого нужна особая методология исследования проблем коррупции, которую следует рассматривать как составную и неотъемлемую часть теневой

правовой жизни современного общества. Однако для более полного познания коррупции требуется основательный анализ целого – теневого сегмента правовой действительности.

#### Слайд 86

Среди организационных мер можно назвать создание различных структур и их действия по борьбе с коррупцией. Поскольку коррупция – глобальная проблема, требуются и соответствующие усилия для ее решения: международные контакты, организации и так далее. Так, недавно в Канаде прошла специальная учредительная конференция новой межпарламентской структуры – Международной организации парламентариев по борьбе с коррупцией. На этой конференции присутствовали парламентарии из 60 стран, которые приняли за основу Устав организации. Цель ее – активизация борьбы с коррупцией, создание оптимальных условий для прозрачности всех действий органов государственной власти, осуществление обмена парламентским опытом в данном направлении.

Административная реформа – одно из важнейших направлений борьбы с коррупцией. Ведь именно она призвана сформировать качественно иную модель государственного управления, где «чиновник – это топ-менеджер, а не помазанник Божий и не наместник царя». Где расходы на аппарат определяются целесообразностью, а не идеологическими «заморочками», где закон одинаков для всех граждан – независимо от их социального статуса.

Среди правовых мер особое место занимают меры правотворческие. В этой сфере нужна активная и осознанная деятельность не только институтов государства, но и гражданского общества. Для того чтобы «вырвать» хотя бы часть законодательных средств из рук коррупционеров, прежде всего теневых лоббистов, необходимо чаще проводить референдумы и всенародные обсуждения наиболее важных законопроектов.

## Слайд 87

Хотим мы этого или нет – нужно разрабатывать и принимать новую Конституцию РФ, ибо ныне действующий «закон законов» всё больше становится препятствием для борьбы с коррупцией. Во-первых, это основной документ власти, а не общества. Конституция 1993 года писалась в узких коридорах администрации Президента Ёльцина без всенародного обсуждения, в известных историко-политических условиях и под очередного главу государства. Перекос в сторону президентской власти настолько заметен, что значительно снижает роль, например, парламента, что не может не сказаться на выполнении им полноценных представительных и контрольных функций. Во-вторых, в действующей Конституции отсутствует система юридических обязанностей и ответственности для власти, которые смогли бы обеспечить провозглашенные во 2 главе права и свободы личности. В Конституции страны и целом ряде законов были установлены положения, позволяющие выделить «касту неприкасаемых», наделенных всей полнотой власти и в то же время не несущих ответственности за свои решения.

Важно разработать и принять следующие законы: «О парламентском расследовании», «О правовом регулировании лоббистской деятельности» и другие. Потребуется изменения и дополнения уголовного, административного, избирательного и иного законодательства.

В силу известного тезиса о том, что право есть клетка для власти, необходимо в нормативных актах максимально подробно прописывать процедуры принятия тех или иных управленческих решений. Следует более четко формализовать функции для чиновников и других потенциальных коррупционеров. Другими словами, антикоррупционные меры должны пронизывать всё законодательство.

## Слайд 88

Область правотворчества – важнейшее направление антикоррупционной политики. В самую первую очередь нужно ставить вопрос о проведении полной инвентаризации законодательства на предмет коррупционной ёмкости. Многие акты просто провоцируют коррупционные связи и различные служебные злоупотребления.

Провести инвентаризацию законодательства и выработать соответствующие рекомендации вполне по силам Совету при Президенте РФ по борьбе с коррупцией.

Сфера правотворчества нуждается в наиболее тонком инструментарии, в нестандартных подходах к противодействию коррупции. Это объясняется известными фактами принятия законодательной властью во многих случаях решений в пользу групповых, корпоративных интересов. Теневое лоббирование и криминализация стали спутниками законодательной власти.

Подобные лоббизму явления часто причисляются к неформальным регуляторам, по степени влияния иногда превосходящим официальные механизмы власти. Данный сектор в Великобритании, по некоторым оценкам, достигает 500 миллионов фунтов стерлингов в год. В странах Европейского содружества только официально зарегистрировано более 10 тысяч лоббистов. Ситуация в России несколько иная. Существует законопроект о лоббистской деятельности. Но его принятие невыгодно «серым» лоббистам, использующим теневые схемы, основанные на подкупе нужных чиновников, депутатов, фракций, комитетов и даже всего итога голосования или административного решения. Теневые сделки позволяют «покупать» голоса, законопроекты, инициирование законопроектов, результаты экспертизы законов и иных актов, депутатские запросы и запросы палаты Федерального Собрания. В качестве лоббистов часто выступают органы исполнительной власти, преследующие свои корпоративные интересы. Они же одновременно и параллельно являются объектами лоббизма.

## Слайд 89

В сфере законопроектной деятельности, где зачастую участвуют органы исполнительной власти в виде заинтересованной стороны, расценки услуг теневых лобби колеблются от 40 до 300 тысяч долларов. Нельзя не подозревать государственный управленческий аппарат в связях с лоббистами в парламенте. Вопрос в том, насколько взаимное давление способно удержать такие связи в рамках закона. Некоторые законопроекты для исполнительной власти имеют принципиальное значение, и деформация законодательной инициативы означает фактически презумпцию коррупции. Размах негативного лоббизма столько велик, сколько и опасен своей организованностью. Она основана на том факте, что данная теневая деятельность в своей основе имеет объективные причины возникновения, как мост между властью и группами интересов.

Обратной стороной управления системой административных ведомств и структурных подразделений иерархического типа, действующих на основе государственной службы, является невосприимчивость к антикоррупционной функции государства. Об этом, например, красноречиво говорит десятилетняя история принятия российским парламентом антикоррупционного закона, продолжающаяся и по сей день. Владимир Лопатин по этому поводу обобщает: «...поручают подготовку чиновникам ведомства, а уж они-то создают закон «под себя» – строго в своих интересах». Как ни печально констатировать, но антикоррупционные мероприятия в законотворческой сфере обычным путём не пройдут. Аппарат высшего законодательного органа: эксперты, аналитики, помощники депутатов, а в конечном счёте и сами народные избранники – это те лица, против которых будут действовать многие нормы антикоррупционного закона. Не могут они предложить в данном законе некие ограничительные и прямые, в том числе репрессивные, меры – Президент не подпишет. Вот и получается паралич власти.

## Слайд 90

Необходимо отметить некую пробельную и даже попустительскую правовую политику в отношении проблемы становления антикоррупционной функции. Правовое регулирование не охватывает весь потенциально коррумпированный рынок услуг. Понятно, что коррупция мимикрирует. Остаются – и надолго останутся – дефицитными качественная медицинская помощь, качественное образование, престижная и хорошо оплачиваемая работа, социальная и правовая защита и многое другое. А вместе с этим остаётся и естественная, «привычная» ниша для коррупционных сделок.

В данном аспекте представляется назревшей потенциальная необходимость закрепления в правовых источниках самой антикоррупционной функции, признание её глобального характера по отношению ко всему обществу.

Сейчас также важно создать механизм, препятствующий появлению новых коррупциогенных правовых норм, провоцирующих должностные нарушения. С этой целью должна проводиться независимая научная и общественная экспертиза законопроектов. Её результаты должны учитываться в работе над законопроектами. Такой вариант антикоррупционного предварительного контроля качества законопроектов объясняется спецификой антикоррупционной функции государства. Данная функция – это завоевание демократии, способность ограничить власть в условиях её подконтрольности обществу. Её особенность в том, что она в принципе не может быть реализована вне таких институтов современного общества, как свободные СМИ, общественно-политические независимые организации, органы общегосударственного контроля.

Одной из проблем антикоррупционной политики является слабость правового регулирования системы исполнительной власти, наличие пробелов в организации власти, во взаимоотношениях различных её уровней, звеньев. Комплекс этих факторов порождает значительную непредсказуемость в работе исполнительной власти, является объективным ограничителем эффективности всей системы государственного управления и мощным источником развития теневой политики.

## Слайд 91

Неоднократно отмечалось, что коррупция связана с бедностью, в том числе с низкой оплатой чиновничьих услуг. Поэтому антикоррупционная функция государства должна сочетаться с экономической. Высокий уровень коррумпированности государственных служащих парадоксальным образом сочетается с их социальной незащищённостью и должностным бесправием. Уровень денежного содержания, определяемый официальными источниками финансирования, противоречит тем реальным стандартам потребления, которые культивируются в чиновничьей среде, и порождает обстановку официальной лжи, двоемыслия. И хотя решение проблемы оплаты труда в государственном секторе может помочь в решении наболевшей проблемы, активная пропаганда этого способа как единственно верного и чудодейственного неоправданна. Об этом говорят коррупционные скандалы в странах, где доходы в государственном секторе неизмеримо выше.

Изменения идут слишком медленно. Если антикоррупционная политика формируется в структурном аспекте довольно ощутимо, то страдает её содержательная сторона, проработанность самих мер – нет логичности, последовательности. Следует отметить, что антикоррупционные меры, принимаемые нашим государством, по меньшей мере половинчатые. Не урегулирован статус высших должностных лиц государства, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, статус системы органов исполнительной власти.

## Слайд 92

Обойдено молчанием положение дел со службой в государственном секторе. Даже в проектах антикоррупционного закона не учитывается такая категория лиц, как служащие государственных предприятий и учреждений, служащие организаций с участием государственного капитала. Получается, если лицо не находится на государственной службе, но служит в государственной организации, оно вне сферы действия антикоррупционного закона. Речь идёт о много-

миллионной части населения – врачах, педагогах, менеджменте государственных производств, сотрудниках государственных учреждений – кредитных организаций, фондов, корпораций и др. Они не являются объектами правового антикоррупционного воздействия. О какой антикоррупционной политике в этой связи можно вести речь?

Можно выделить следующие уровни антикоррупционной политики, учитывающие структурную организацию общества как систему организаций.

В государственном секторе это коррупция в органах власти и в иных государственных организациях, действующих в отраслях и сферах государственного управления.

В сфере местного самоуправления это коррупция в органах и организациях системы местного самоуправления.

Таким образом, публичная коррупция имеет четыре разновидности. А с учётом особенностей статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные политические, в частности выборные, должности, она расслаивается на шесть уровней аналогично современной структуре государственного управления. Принимая во внимание непубличную коррупцию, можно ставить вопрос о выработке антикоррупционной политики, дифференцирующей сферы коррупции и принимающей во внимание все эти сферы как обязательное условие эффективности и полноценности.

### Слайд 93

Следует отказаться от узкого толкования субъекта коррупционного проступка, включив в категорию подлежащих ответственности всех субъектов государственного и муниципального сектора управления, а в перспективе и корпоративного управления. В число субъектов уголовного наказания по антикоррупционным делам необходимо включить родственников и всех аффилированных лиц, имеющих причастность к коррупционной деятельности и укрывательству доходов от преступной деятельности. Норма о преступно связанном с коррупционером лице действует, например, в Грузии.

Следует скорейшим образом реанимировать институт конфискации, сделав это таким образом, чтобы возможность обратной силы данного закона сохранялась, то есть признав неконституционным предыдущий акт, отменяющий конфискацию. В состав имущества, подлежащего конфискации по коррупционным делам, должно включаться имущество, в том числе находящееся в добросовестном владении. Например, приобретение которого или происхождение не может быть объяснено законными и чёткими основаниями, а также не соответствует законным доходам данных лиц.

#### Слайд 94

Перейдем к вопросу о стратегии осуществления антикоррупционной функции.

Изначально постановка задачи полного искоренения коррупции неправильна и так же нелогична, как и приглушение её симптомов на основе принципа действия по обстановке. Необходим постоянный мониторинг коррупции как явления. Её изучение – это уже начало преодоления негативных проявлений коррупции задолго до того момента, когда она становится массовым явлением. Как единичное явление она не представляет опасности, угрожающей государству. Скрытый характер её проявлений детерминирует локальность негативного эффекта. Субъект исходит из определённой сложившейся в обиходе обстановки, из реального жизненного уклада, того состояния законности, которое формирует в течение жизни его мировоззрение. Последнее, в свою очередь, допускает или отвергает возможность участия в коррупционном поведении.

В отличие от большинства правонарушений формирование вины в коррупционной деятельности зависит от факторов коллективного мышления. Стереотипы поведения создают основу коррупции. Социальные схемы параллельных управлению, нелегальных, «серых» технологий и механизмов неправых отношений влияют на создание коррупциогенной среды, в которой коррупция расцветает, чувствует себя свободно и становится массовой. Возникая в одном узком коллективе, она тлеет годами и десятилетиями, принимая самые различ-

ные формы, внешне иногда похожие на взаимовыручку, помощь, поддержку. Поэтому вопрос о коррупции – это вопрос об укладе всей общественной жизни в стране. Его не решить одному отдельно взятому поколению разом, навсегда и повсеместно.

#### Слайд 95

В большинстве случаев опасная стадия развития коррупции – это проблема прежде всего одного, достаточно замкнутого, но не изолированного коллектива, группы лиц. В коллективе, работая в тесном взаимодействии, невозможно не определить наличие коррупционной деятельности. Поэтому, принимая коллективные формы, она на государственном уровне не воспринимается как нарушение. В этом и состоит главная опасность и причина её быстрого распространения. Государство, народ для коррупционера такие же абстрактные субъекты, как многие юридические лица и другие коллективные образования. Коррупционер воспринимает себя как самодостаточного полномочного субъекта правовых отношений, вне других субъектов, имеющего своё правовое поле и свободу в принимаемых решениях. Коррупция невозможна на общегосударственном уровне – она в умах отдельных лиц, на уровне частного проявления государственной власти.

С этой точки зрения борьба с коррупцией выгодна государству как представителю интересов той его части, которая пока не коррумпирована. Это может быть очень незначительная часть, и тогда борьба с коррупцией невыгодна оставшейся значительной части. С учетом подобного подхода антикоррупционная политика уже может считаться состоявшейся, если делаются любые сколько-нибудь действенные шаги в сторону укрепления законности, без обязательного посягательства именно на коррупцию. В своей основе антикоррупционная политика – это прежде всего правовая политика в сфере борьбы с преступлениями и правонарушениями. И во вторую очередь – это реализация непосредственно норм антикоррупционного законодательства, решающая част-

ные задачи комплексного противодействия коррупции на отдельных, наиболее важных направлениях в данный период.

#### Слайд 96

Коррупция, как отмечено, существует на групповом коллективном и корпоративном уровне. Человеку ближе стереотипы поведения одного замкнутого коллектива, в то время как государственная деятельность универсальна и глобальна, и существует в самом широком общественно-коллективном виде на макросоциальном уровне. Так что коррупционное поведение в масштабе страны доступно восприятию лишь высшим чинам, которые в состоянии видеть полную картину и оказать противодействие коррупции. Им и отводится определяющая роль в реализации антикоррупционной политики. Решать проблему может на начальном этапе политический уровень власти. Так что с государственной коррупцией можно бороться лишь при условии политической поддержки властных структур, начиная с Президента и всех ветвей власти.

Коррупция – это явление, которое возникает как нарушение всякого публичного интереса в результате таких процессов теневой правовой жизни, которые носят частный характер и подрывают основы функционирования общественных институтов. В борьбе с коррупцией важно осознать необходимость создания привлекательного образа государства на уровне восприятия его субъектами обыденной правовой жизни. Государственная идеология может добиться образа власти, которая реально ближе к населению, проще, понятнее, удобнее, доступнее и выгоднее, чем коррумпированное государство.

Стратегия борьбы с коррупцией такова, что необходима государственная система мер, направленная на её профилактику и преодоление на различных уровнях общественной организации. Эти меры должны быть такими, к которым не могла бы приспособиться сама коррупция. Для этой цели требуется модернизация структур государства, ведущих правоохранительную деятельность.

## Слайд 97

Перейдем к следующей теме: «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Часть 1». В рамках данной темы мы рассмотрим вопрос о субъекте данных преступлений. Далее перейдем к вопросу о злоупотреблении должностными полномочиями, а затем рассмотрим вопрос о превышении должностных полномочий.

## Слайд 98

Приступим к рассмотрению вопроса о субъекте данных преступлений.

К числу субъектов данных преступлений, в зависимости от составов конкретных преступлений, отнесены:

- должностные лица;
- лица, занимающие государственные должности Российской Федерации;
- лица, занимающие государственные должности субъектов РФ;
- главы органов местного самоуправления;
- иностранные должностные лица и должностные лица публичной международной организации.

Следует отметить, что государственные служащие и муниципальные служащие, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям главы 30 УК в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями.

Рассмотрим характеристики должностных лиц.

Должностными лицами, согласно примечанию к статье 285 УК, признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти. А также лица, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

Следует отметить, что данные функции они должны выполнять в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и

муниципальных учреждениях либо в государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

#### Слайд 99

Согласно статье 318 УК, представитель власти – это должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа или иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

Более развернутая характеристика представителя власти приводится в пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 года «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». К исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти.

Исходя из содержания примечания к статье 318 УК, к представителям власти относятся иные лица правоохранительных или контролирующих органов. Они должны быть наделены в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. Либо должны быть наделены правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

#### Слайд 100

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих опре-

деленные юридические последствия. Например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности. Или установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной комиссии.

Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом или денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений. Это могут быть действия по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходом.

Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти. Оно выполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Например, функций присяжного заседателя.

#### Слайд 101

Функции должностного лица по специальному полномочию могут осуществляться в течение определенного времени или однократно, а также могут совмещаться с основной работой.

При временном исполнении функций должностного лица или при исполнении их по специальному полномочию лицо может быть признано должностным лишь в период исполнения возложенных на него функций.

При квалификации преступлений, предусмотренных главой 30 УК, могут возникать проблемы. Они связаны с ситуациями, при которых должностное лицо в период, когда оно освобождено от работы в связи с временной нетрудо-

способностью, находится в отпуске или по другим причинам не считается исполняющим свои трудовые обязанности, но выполняет объективную сторону преступного деяния. Например, получает взятку, злоупотребляет должностными полномочиями. По общему правилу данное обстоятельство не должно препятствовать признанию наличия состава соответствующего служебного преступления. Кроме случаев, когда на лицо в связи с указанными обстоятельствами формально соответствующие должностные обязанности не возлагались. Например, отзыв лица из отпуска не был оформлен.

В теории также указывается на дискуссионность определения круга лиц, подлежащих уголовной ответственности за преступления в сфере торговли, бытового обслуживания и производственной сфере. Например, когда речь идет о продавцах, кассирах, шоферах, кладовщиках, рабочих и техниках различных специальностей. А также о других рядовых работниках, наделенных материальной ответственностью в силу специфики выполняемой ими работы. По утверждению Павлова, признание данных лиц субъектами должностных преступлений не следует из смысла закона, а напротив, противоречит ему.

#### Слайд 102

В Вооруженных Силах РФ должностные лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, могут являться начальниками по служебному положению или воинскому званию.

Начальниками по служебному положению являются лица, которым военнослужащие подчинены по службе. К ним следует относить лиц, занимающих соответствующие воинские должности согласно штату. Например, командира отделения, роты, начальника вещевого службы полка. А также лиц, временно исполняющих обязанности по соответствующей воинской должности, временно исполняющих функции должностного лица по специальному полномочию.

Лица гражданского персонала являются начальниками для подчиненных военнослужащих в соответствии с занимаемой штатной должностью.

Начальники по воинскому званию определены в статье 36 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации. В частности, сержанты и старшины являются начальниками по воинскому званию для солдат и матросов только одной с ними воинской части.

Лица, занимающие государственные должности Российской Федерации.

Под лицами, занимающими государственные должности РФ, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией РФ, а также федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Например, Президент РФ, председатель Правительства РФ, федеральный министр, судья федерального суда.

### Слайд 103

Лица, занимающие государственные должности субъектов РФ.

Под лицами, занимающими государственные должности субъектов РФ, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Это, например, член высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, депутат законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Или, например, председатель избирательной комиссии субъекта РФ, мировой судья.

Главы органов местного самоуправления.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В частности, глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;

- без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издает в пределах своих полномочий правовые акты.

#### Слайд 104

Государственные служащие и муниципальные служащие.

К государственным служащим следует относить федеральных государственных служащих. Это граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы. Они получают денежное содержание за счет средств федерального бюджета. Сюда относятся также государственные гражданские служащие субъекта РФ. Это граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ. Они получают денежное содержание за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание также за счет средств федерального бюджета. Нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ нанимает соответствующий субъект РФ.

Иностранные должностные лица и должностные лица публичной международной организации.

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 орга-

низации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

К иностранным должностным лицам и должностным лицам публичной международной организации в статьях 290, 291 и 291.1 УК относятся лица, признаваемые таковыми международными договорами РФ в области противодействия коррупции. К иностранным должностным лицам могут относиться, например, министр, мэр, судья, прокурор. К должностным лицам публичной международной организации относятся, в частности, члены парламентских собраний международных организаций, участником которых является Российская Федерация. Или это могут быть лица, занимающие судебные должности любого международного суда, юрисдикция которого признана Российской Федерацией.

#### Слайд 105

Перейдем к вопросу о злоупотреблении должностными полномочиями.

Объектом данного преступления является нормальная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Дополнительным объектом могут быть интересы граждан, организаций, общества и государства.

Объективная сторона включает в себя деяние в виде использования должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы. Речь идет о деяниях, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением должностным лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью. Они объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и аппарату органов местного самоуправления, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями. Например, выдача водительского удостоверения лицам, не сдавшим обязательный экзамен; прием на работу лиц, которые фактически трудовые обязанности не исполняют. Или освобождение начальниками подчиненных от исполнения возложенных на них должностных обязанностей с

направлением для работы в коммерческие организации либо обустройства личного домовладения должностного лица.

Ответственность по статье 285 УК наступает также за умышленное неисполнение должностным лицом своих обязанностей в том случае, если подобное бездействие было совершено из корыстной или иной личной заинтересованности. При этом оно объективно противоречило тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями. Данное деяние обязательно должно повлечь существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства.

#### Слайд 106

Как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует рассматривать протекционизм. Под ним понимается незаконное оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности.

Корыстную заинтересованность образуют такие деяния должностного лица, которые либо не связаны с изъятием чужого имущества, например получение имущественной выгоды от использования имущества не по назначению, либо связаны с временным или возмездным изъятием имущества.

Если использование должностным лицом своих служебных полномочий выразилось в хищении чужого имущества, когда фактически произошло его изъятие, то содеянное полностью охватывается частью 3 статьи 159 или частью 3 статьи 160 УК и дополнительной квалификации по статье 285 УК не требует.

В тех случаях, когда должностное лицо, используя свои служебные полномочия, наряду с хищением чужого имущества совершило другие незаконные действия, в частности связанные со злоупотреблением должностными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности, содеянное им надлежит квалифицировать по совокупности указанных преступлений.

## Слайд 107

Рассмотрим пример. Петров из корыстной заинтересованности неоднократно предлагал своим подчиненным военнослужащим по призыву похищать из хранилища войсковой части костюмы летние камуфлированные. Он обещал за это создать им «нормальные» условия службы, а также содействовать предоставлению им отпусков и своевременному увольнению в запас. Чтобы подстраховать подчиненных от возможного обнаружения их отсутствия в ночное время в подразделении в момент совершения преступления, он предлагал им совершать хищения в те дни, когда сам заступал в наряд дежурным по части. Кроме того, он обещал продавать и в действительности реализовывал похищенное. Действия Петрова были квалифицированы по совокупности преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 285 УК, частью 5 статьи 33 и пунктами «а» и «б» части 2 статьи 158 УК.

Равным образом, исходя из положений статьи 17 УК, должен решаться вопрос, связанный с правовой оценкой действий должностного лица, совершившего служебный подлог. В случаях, когда такое лицо в связи с исполнением своих служебных обязанностей внесло в официальные документы заведомо ложные сведения, искажающие их действительное содержание, содеянное должно быть квалифицировано по статье 292 УК. Если же им, наряду с совершением действий, влекущих уголовную ответственность по статье 285, совершается служебный подлог, то содеянное подлежит квалификации по совокупности со статьей 292 УК.

Не образуют совокупности со статьей 285 УК и иные частные случаи злоупотребления служебными полномочиями, посягающие на другие объекты и квалифицируемые по другим статьям УК.

## Слайд 108

Рассмотрим пример. Сидорова была осуждена по части 2 статьи 303 УК. Органами предварительного расследования она обвинялась еще и по части 1 статьи 285 УК в злоупотреблении должностными полномочиями, выраженном

в фальсификации доказательств по уголовному делу. В кассационном представлении государственный обвинитель считал, что приговор суда подлежит отмене в части исключения из обвинения части 1 статьи 285 УК. Судебная коллегия Верховного Суда РФ оставила приговор без изменения, указав следующее. Действия Сидоровой, оцененные органами предварительного расследования как фальсификация доказательств, помимо части 2 статьи 303 УК были квалифицированы по части 1 статьи 285 УК как злоупотребление должностными полномочиями. Поэтому суд обоснованно исключил из обвинения квалификацию ее действий по части 1 статьи 285 УК как излишне вмененную. Он мотивировал это тем, что часть 2 статьи 303 УК является специальной нормой по отношению к части 1 статьи 285 УК. Данный вывод суда соответствует правилам конкуренции норм, предусмотренным частью 3 статьи 17 УК.

Обязательным признаком данного преступления являются последствия в виде существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Под существенным нарушением прав граждан или организаций следует понимать нарушение прав и свобод физических и юридических лиц, гарантированных общепризнанными принципами и нормами международного права, Конституцией РФ. Например, права на уважение чести и достоинства личности, личной и семейной жизни граждан, права на неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и другое. При оценке существенности вреда необходимо учитывать степень отрицательного влияния противоправного деяния на нормальную работу организации. Или характер и размер понесенного ею материального ущерба, число потерпевших граждан, тяжесть причиненного им физического, морального или имущественного вреда.

## Слайд 109

Под нарушением законных интересов граждан или организаций следует понимать, в частности, создание препятствий в удовлетворении гражданами или организациями своих потребностей, не противоречащих нормам права и общественной нравственности. Например, создание должностным лицом препятствий, ограничивающих возможность выбрать в предусмотренных законом случаях по своему усмотрению организацию для сотрудничества.

Пример. Петров, работая начальником таможенного поста, с целью осуществления системы ложного подтверждения вывоза в Казахстан транзитных товаров автомашинами создал группу из сотрудников поста. Работники таможни, получая от Петрова для оформления таможенных документов на товары, якобы следующие транзитом через Россию в другие страны, делали отметки о поступлении товара на пост и вывозе его за пределы РФ. В действительности транзитные товары не вывозились за пределы РФ, а выгружались и реализовывались на территории России. Таким образом, они незаконно переходили в режим свободного обращения без уплаты в необходимых случаях таможенных платежей. При этом Петров помимо документов, подлежащих незаконному оформлению, передавал подчиненным ему работникам таможни взятки за совершение ими незаконных действий. Кроме того, зная, что по переданным им документам произведено незаконное оформление транзита товаров, заверял эти документы, подтверждая достоверность их оформления. Своими действиями Петров способствовал неустановленным лицам в уклонении от уплаты таможенных платежей.

В числе обстоятельств, которые необходимо учитывать при описании вреда, причиняемого должностным злоупотреблением, в теории называются следующие.

Нужно уточнять юридическое содержание нарушенных прав и интересов. Если причиненный злоупотреблением ущерб может быть выражен количественно, то он должен получить такую оценку.

Должна быть приведена убедительная аргументация существенности злоупотребления.

#### Слайд 110

При очевидности нарушения законных интересов потерпевших часто возникают сложности именно с установлением его существенности.

При этом предлагается соотносить обстоятельства совершенного конкретного злоупотребления должностными полномочиями со специальными нормами, предусматривающими ответственность за посяательства должностных лиц. Криминализация описанных в них нарушений долга службы неопровержимо свидетельствует о признании их законодателем существенными.

Пример. Признавая Сидорова виновным в злоупотреблении служебными полномочиями, суд установил, что в результате ненадлежащего производства и нарушения сроков следствия по уголовным делам причинен существенный вред охраняемым законом интересам граждан, организаций и государства. Однако, как указала Судебная коллегия Верховного Суда, эта формулировка является общей. В чем конкретно выразился ущерб, причиненный гражданам и организациям, и кому он причинен, не разъяснили ни органы предварительного следствия, ни суд. Далее, признавая установленным, что Сидоров не принял мер к возмещению материального ущерба, причиненного 28 гражданам, 15 организациям и предприятиям по 22 уголовным делам, суд также не отметил в приговоре, каким конкретно гражданам и организациям, в каком размере не возмещен материальный ущерб, и не привел в приговоре обоснования существенности причиненного им вреда. При таких обстоятельствах приговор признан незаконным и необоснованным.

Важное значение имеет причинная связь между деянием и последствиями.

Это преступление совершается с прямым либо косвенным умыслом. Обязательным признаком является наличие корыстной или иной личной заинтересованности.

## Слайд 111

Корыстная заинтересованность – это стремление должностного лица путем совершения неправомερных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера. При этом она не связана с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц. Например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов.

Иная личная заинтересованность – это стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение. Или получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность. Сюда можно добавить такие мотивы, как месть, зависть, тщеславие, стремление уйти от ответственности за допущенные ошибки. Вместе с тем к иной личной заинтересованности не относятся так называемые ложно понимаемые интересы службы.

Субъектом является должностное лицо. При квалификации следует учитывать, что существенная черта злоупотребления должностными полномочиями и специальных его видов – это объективная невозможность совершения данных посягательств общим субъектом, то есть недолжностным лицом. Нельзя использовать служебные полномочия, не имея таковых.

Квалифицирующие признаки. В части 2 статьи 285 УК установлена ответственность за то же деяние, совершённое лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ. Либо главой органа местного самоуправления. Признаки этих субъектов рассматривались выше.

В части 3 статьи 285 УК установлена ответственность за деяния, предусмотренные частями первой или второй данной статьи, повлекшие тяжкие последствия. Под тяжкими последствиями следует понимать последствия совершения преступления в виде крупных аварий и длительной остановки транспор-

та или производственного процесса. Сюда можно отнести иное нарушение деятельности организации, причинение значительного материального ущерба, причинение смерти по неосторожности.

#### Слайд 112

Следующий вопрос – «Превышение должностных полномочий, статья 286 УК РФ».

Объектом данного преступления является нормальная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Дополнительным объектом выступают интересы граждан, организаций, общества и государства.

Объективная сторона включает в себя деяние в виде совершения должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий. Ответственность за превышение должностных полномочий наступает в случае совершения должностным лицом активных действий, явно выходящих за пределы его полномочий. При этом они должны повлечь существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Превышение должностных полномочий может выражаться, например, в совершении должностным лицом при исполнении служебных обязанностей действий, которые:

- относятся к полномочиям другого должностного лица – вышестоящего или равного по статусу;
- могут быть совершены только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе или подзаконном акте, например применение оружия в отношении несовершеннолетнего, если его действия не создавали реальной опасности для жизни других лиц;
- совершаются должностным лицом единолично, однако могут быть произведены только коллегиально либо в соответствии с порядком, установленным законом, по согласованию с другим должностным лицом или органом.

Или действий, которые никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать.

#### Слайд 113

Последствия в виде существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Признак понимается так же, как и в статье 285 УК.

Преступление совершается с прямым либо косвенным умыслом. Мотив преступления для квалификации значения не имеет.

Субъектом является должностное лицо.

В части 2 статьи 286 УК установлена ответственность за то же деяние, совершённое лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации. Либо главой органа местного самоуправления. Признаки этих субъектов рассматривались выше.

В части 3 статьи 286 УК установлена ответственность за деяния, предусмотренные частями первой или второй данной статьи, если они совершены с применением насилия или с угрозой его применения. Имеется в виду любое насилие, как опасное, так и неопасное для жизни или здоровья. Или если они совершены с применением оружия или специальных средств. Под применением оружия или специальных средств следует понимать умышленные действия.

А также если они связаны с использованием лицом поражающих свойств указанных предметов или использованием их по назначению. Следует, однако, помнить, что излишне широкая трактовка «специальных средств» может влечь ошибки в квалификации.

#### Слайд 114

Пример. Ковтунóв, занимавший различные должности в управлении по борьбе с экономическими преступлениями криминальной милиции, признан виновным в совершении должностного подлога и в превышении должностных полномочий. Переквалифицируя его действия с пункта «б» части 3 статьи 286

УК на часть 1 статьи 286 УК, суд указал следующее. По смыслу этой нормы закона к специальным средствам относятся только приспособления и устройства, которыми может быть причинен вред жизни и здоровью или окружающей среде. Понятие «специальные средства» по своему содержанию шире и включает в себя также средства, предназначенные для негласного получения информации. Судебная коллегия Верховного Суда приговор оставила в силе. Она указала, что специальные технические средства, применяемые в оперативно-разыскной деятельности, предназначенные для негласного получения информации, к специальным средствам не относятся.

Причинение тяжких последствий – другой квалифицирующий признак. Он понимается так же, как и по статье 285 УК: причинение значительного материального ущерба, причинение смерти по неосторожности, самоубийство или покушение на самоубийство потерпевшего. Следует учитывать, что если последствия охватываются данным пунктом, то дополнительной квалификации по другим статьям УК за их причинение не требуется.

#### Слайд 115

Пример. Борисов, Сидоров и Иванов были признаны виновными в превышении должностных полномочий, совершённом с применением насилия и причинением тяжких последствий, а также в доведении лица до самоубийства. Они были осуждены по пунктам «а» и «в» части 3 статьи 286 и статье 110 УК. Согласно приговору осужденные, выражая недовольство самовольным уходом рядового Денисова с поста, в казарме и в столовой на протяжении нескольких часов неоднократно избивали потерпевшего, причинив ему средней тяжести вред здоровью. В тот же день Денисов, находясь в состоянии психологического стресса, покончил жизнь самоубийством. Судебная коллегия по уголовным делам окружного военного суда признала квалификацию содеянного осужденными по статье 110 УК излишней. Поскольку самоубийство, а следовательно, и доведение до него как раз и образуют тяжкие последствия превышения должностных полномочий и, значит, охватываются ими.

## Слайд 116

Пример. Козлов, являясь инспектором ДПС, находясь при исполнении служебных обязанностей, совместно со старшим инспектором группы быстрого реагирования Сидоровым на служебной автомашине преследовал автомашину под управлением Гаврилова. С целью остановки указанной автомашины Козлов произвел выстрел из табельного пистолета по колесам преследуемого автомобиля. В результате повреждения заднего правого колеса автомобиль Гаврилова остановился. Когда потерпевший вышел из автомашины, Козлов направил в его сторону имевшийся у него пистолет. После чего произвел повторный выстрел в неподвижно стоявшего возле своей автомашины Гаврилова. В результате потерпевшему был причинен тяжкий вред здоровью. Его действия были квалифицированы по совокупности преступлений, предусмотренных пунктами «б» и «в» части 3 статьи 286 УК и частью 1 статьи 111 УК. Судебная коллегия нашла судебные решения в отношении Козлова подлежащими изменению в иной части, указав следующее. При квалификации действий Козлова по совокупности преступлений, предусмотренных пунктами «б» и «в» части 3 статьи 286 УК и частью 1 статьи 111 УК, не было учтено, что действия Козлова были квалифицированы по части 3 статьи 286 УК. Поскольку повлекли за собой существенное нарушение прав и законных интересов гражданина, что выразилось в физическом вреде. Причинение тяжкого вреда здоровью потерпевшего вследствие превышения должностных полномочий охватывается составом статьи 286 УК и дополнительной квалификации по статье 111 УК не требует.

## Слайд 117

Начнем рассматривать следующую тему: «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Часть 2». В рамках данной темы мы рассмотрим вопросы о получении взятки, даче взятки и посредничестве во взяточничестве.

## Слайд 118

Перейдем к вопросу о получении взятки – статья 290 УК.

Объектом данного преступления является нормальная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Обязательным признаком является предмет преступления, то есть предмет взятки. Взяткой признаются деньги, ценные бумаги, иное имущество, незаконное оказание услуг имущественного характера, а равно предоставление иных имущественных прав.

Под незаконным оказанием услуг имущественного характера следует понимать предоставление должностному лицу в качестве взятки любых имущественных выгод. В том числе освобождение его от имущественных обязательств. Например, предоставление кредита с заниженной процентной ставкой за пользование им, бесплатные либо по заниженной стоимости предоставленные туристические путевки. Или ремонт квартиры, строительство дачи, передача имущества, в частности автотранспорта, для его временного использования, прощение долга или исполнение обязательств перед другими лицами.

Имущественные права включают в свой состав как право на имущество, в том числе право требования кредитора, так и иные права, имеющие денежное выражение. Например, исключительное право на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации. Получение взятки в виде незаконного предоставления должностному лицу имущественных прав предполагает возникновение у лица юридически закрепленной возможности вступить во владение или распорядиться чужим имуществом как своим собственным. Либо требовать от должника исполнения в его пользу имущественных обязательств.

Переданное в качестве взятки имущество, оказанные услуги имущественного характера или предоставленные имущественные права должны получить денежную оценку.

## Слайд 119

Пример. Сучков признан виновным в том, что, являясь должностным лицом – главой муниципального района, через посредника получил взятку в виде выгоды имущественного характера. Взяткодателем выступил Зиновьев – учредитель и директор общества с ограниченной ответственностью. Далее по тексту – ООО. Взятка была передана за действия в его пользу. Сучков потребовал от Зиновьева оформить соучредителем принадлежащего ему сельскохозяйственного предприятия своего зятя Дятлова, так как сам Сучков не имел права на занятие предпринимательской деятельностью. Далее произошло оформление документов о введении в состав учредителей ООО Дятлова, который явился посредником в получении Сучковым права на половину активов ООО в сумме 1 242 000 рублей. Суд признал несостоятельными доводы кассационных жалоб Сучкова о том, что он денег в сумме 1 242 000 рублей не получал. Поскольку он осужден за получение взятки в виде выгоды имущественного характера, оцененной на октябрь 2007 года в сумме 1 242 000 рублей, а не за получение денег.

## Слайд 120

Объективная сторона данного преступления выражается в получении должностным лицом лично или через посредника взятки за действия в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия или бездействие входят в служебные полномочия должностного лица. Либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям или бездействию.

Под входящим в служебные полномочия деянием должностного лица следует понимать такие действия или бездействие, которые оно имеет право или обязано совершить в пределах его служебной компетенции. Например, сокращение установленных законом сроков рассмотрения обращения взяткодателя, ускорение принятия должностным лицом соответствующего решения. Или выбор должностным лицом в пределах своей компетенции или установленного

законом усмотрения наиболее благоприятного для взяткодателя или представляемых им лиц решения.

Способствование должностным лицом в силу своего должностного положения совершению действий в пользу взяткодателя или представляемых им лиц выражается в использовании взяткополучателем авторитета либо иных возможностей занимаемой должности. Целью является оказание воздействия на других должностных лиц для совершения ими указанных действий по службе. Такое воздействие заключается в склонении другого должностного лица к совершению соответствующих действий или бездействию путем уговоров, обещаний или принуждения.

При этом получение должностным лицом вознаграждения за использование исключительно личных, не связанных с его должностным положением, отношений не может квалифицироваться по статье 290 УК. В этих случаях склонение должностного лица к совершению незаконных действий по службе может при наличии к тому оснований влечь уголовную ответственность за иные преступления. Например, за подстрекательство к злоупотреблению должностными полномочиями или превышению должностных полномочий.

#### Слайд 121

Общее покровительство или попустительство по службе.

При получении взятки за общее покровительство или попустительство по службе конкретные действия или бездействие, за которые она получена, на момент ее принятия не оговариваются взяткодателем и взяткополучателем. Они лишь осознаются ими как вероятные, возможные в будущем.

Общее покровительство по службе может проявляться, в частности, в необоснованном назначении подчиненного, в том числе в нарушение установленного порядка, на более высокую должность. Или во включении его в списки лиц, представляемых к поощрительным выплатам.

К попустительству по службе относится, например, согласие должностного лица контролирующего органа не применять входящие в его полномочия

меры ответственности в случае выявления совершённого взяточдателем нарушения.

Относящиеся к общему покровительству или попустительству по службе действия или бездействие могут быть совершены должностным лицом в пользу как подчиненных, так и иных лиц. Например, на которых распространяются его надзорные, контрольные или иные функции представителя власти, а также его организационно-распорядительные функции.

Не образует состава получения взятки принятие должностным лицом денег, услуг имущественного характера за совершение действий, хотя и связанных с исполнением его профессиональных обязанностей, однако при этом не относящихся к полномочиям представителя власти, организационно-распорядительным либо административно-хозяйственным функциям.

#### Слайд 122

Ответственность за получение, дачу взятки, посредничество во взяточничестве наступает независимо от времени получения должностным лицом взятки. До или после совершения им действий или бездействия по службе в пользу взяточдателя или представляемых им лиц, а также независимо от того, были ли указанные действия или бездействие заранее обусловлены взяткой.

Получение и дача взятки, посредничество во взяточничестве в виде непосредственной передачи взятки считаются оконченными с момента принятия должностным лицом хотя бы части передаваемых ему ценностей. Например, с момента передачи их лично должностному лицу, зачисления с согласия должностного лица на счет, владельцем которого оно является. При этом не имеет значения, получили ли указанные лица реальную возможность пользоваться или распоряжаться переданными им ценностями по своему усмотрению.

Если взяточдатель намеревался передать, а должностное лицо – получить взятку в значительном, крупном либо в особо крупном размере, однако фактически принятое должностным лицом незаконное вознаграждение не образовало указанный размер, содеянное надлежит квалифицировать как оконченные дачу

либо получение взятки в значительном, крупном или особо крупном размере. Например, когда взятку в крупном размере предполагалось передать в два приема, а взяткополучатель был задержан после передачи ему первой части взятки, не образующей такой размер. В этих случаях содеянное должно квалифицироваться по пункту «в» части 5 статьи 290 УК.

### Слайд 123

Взятка может иметь характер подкупа, когда сам факт передачи вознаграждения или договоренность о нем обуславливает соответствующее поведение должностного лица, но может являться и незаконной материальной благодарностью, то есть вознаграждением за уже содеянное. Хотя никакой договоренности об этом вознаграждении не было и его получатель, совершая должностное действие или бездействие, не рассчитывал на последующее вознаграждение.

Обещание или предложение принять незаконное вознаграждение за совершение действий по службе необходимо рассматривать как умышленное создание условий для совершения соответствующих коррупционных преступлений. Это происходит в случае, когда высказанное лицом намерение получить взятку было направлено на доведение его до сведения других лиц в целях дачи им либо получения от них ценностей. Аналогичная ситуация возможна также в случае достижения договоренности между указанными лицами.

При этом если иные действия, направленные на реализацию обещания или предложения, лица не смогли совершить по не зависящим от них обстоятельствам, то содеянное следует квалифицировать как приготовление к получению взятки.

Получение должностным лицом ценностей за совершение действий или бездействие, которые входят в его полномочия либо которые оно могло совершить с использованием служебного положения, следует квалифицировать как получение взятки.

В том случае, если указанное лицо получило ценности за совершение действий, которые в действительности оно не может осуществить ввиду отсутствия служебных полномочий, то такие действия следует квалифицировать как мошенничество.

#### Слайд 124

Как мошенничество следует квалифицировать действия лица, получившего ценности якобы для передачи должностному лицу в качестве взятки, однако заведомо не намеревавшегося исполнять свое обещание и обратившего эти ценности в свою пользу. Владелец переданных ему ценностей в указанных случаях несет ответственность за покушение на дачу взятки.

Пример. Решением заместителя руководителя межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы, далее по тексту – ФНС, была назначена выездная налоговая проверка ООО. Ее проведение было поручено Евдокимовой и Поповой. По результатам проверки межрайонная инспекция ФНС обратилась в арбитражный суд с просьбой о возбуждении производства по делу о банкротстве ООО. Попова, являясь налоговым инспектором отдела выездных проверок, обратилась к директору ООО с предложением о перерасчете налоговой задолженности ООО перед межрайонной инспекцией ФНС на меньшую сумму за денежное вознаграждение. Она путем мошенничества похитила 280 000 рублей. Действия Поповой были квалифицированы по части 3 статьи 159 УК как мошенничество, совершённое лицом с использованием своего служебного положения, в крупном размере.

#### Слайд 125

Преступление совершается с прямым умыслом. Корыстный мотив не предусмотрен диспозицией статьи 290 УК. Однако теория и правоприменительная практика пришли к выводу о том, что корыстный мотив является обязательным признаком получения взятки. При этом корыстный мотив при взятничестве обычно усматривается в стремлении должностного лица обогатить

либо себя самого, либо близких ему лиц. Данный признак имеет особое значение при правовой оценке получения должностными лицами спонсорской помощи. В соответствии с приведенным подходом к пониманию корыстного мотива в науке предлагается разграничивать случаи получения взятки и спонсорской помощи по следующим критериям.

Взяткой является получение ценностей в тех случаях, когда чиновник удовлетворяет посредством распоряжения полученными им ценностями свои личные интересы.

В иных же случаях принятия так называемой спонсорской помощи взятки нет, но содеянное может образовывать составы иных преступлений.

В этих иных случаях спонсорская помощь может быть направлена как на финансирование деятельности, соответствующей уставным задачам организации, так и на иные цели. Главное, чтобы чиновник не планировал в результате такого распоряжения имуществом извлечь выгоду, в том числе неимущественную.

Субъектом является должностное лицо, иностранное должностное лицо либо должностное лицо публичной международной организации.

Не являются субъектами получения взятки работники государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, исполняющие в них профессиональные или технические обязанности. При этом данные обязанности не должны относиться к организационно-распорядительным или административно-хозяйственным функциям.

#### Слайд 126

Квалифицирующие признаки.

В части 2 статьи 290 УК предусмотрена ответственность за получение взятки в значительном размере. Согласно примечанию к статье 290 УК, значительным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие 25 000 рублей.

В части 3 статьи 290 УК предусмотрена ответственность за получение взятки за незаконные действия или бездействие. Под незаконными действиями или бездействием следует понимать действия или бездействие, которые:

- совершены должностным лицом с использованием служебных полномочий, однако в отсутствие предусмотренных законом оснований или условий для их реализации; относятся к полномочиям другого должностного лица;
- совершаются должностным лицом единолично, однако могли быть осуществлены только коллегиально либо по согласованию с другим должностным лицом или органом;
- состоят в неисполнении служебных обязанностей;
- а также действия или бездействие, которые никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать.

К ним, в частности, относятся фальсификация доказательств по уголовному делу, неисполнение предусмотренной законом обязанности по составлению протокола об административном правонарушении. Или принятие незаконного решения на основании заведомо подложных документов, внесение в документы сведений, не соответствующих действительности.

Получение должностным лицом взятки за использование должностного положения в целях способствования совершению другим должностным лицом незаконных действий или бездействию по службе надлежит квалифицировать по части 3 статьи 290 УК.

#### Слайд 127

Совершение должностным лицом за взятку действий, образующих самостоятельный состав преступления, не охватывается объективной стороной преступлений, предусмотренных статьей 290 УК.

В таких случаях содеянное взяткополучателем подлежит квалификации по совокупности преступлений как получение взятки за незаконные действия по службе и по соответствующей статье Особенной части УК. В частности, предусматривающей ответственность за злоупотребление должностными пол-

номочиями, превышение должностных полномочий, служебный подлог, фальсификацию доказательств.

В части 4 статьи 290 УК установлена ответственность за деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, а также главой органа местного самоуправления.

В части 5 статьи 290 УК установлена ответственность за деяния, если они совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой. Взятку надлежит считать полученной группой лиц по предварительному сговору, если в преступлении участвовали два и более должностных лица. При этом они заранее договорились о совместном совершении данного преступления путем принятия каждым из членов группы части незаконного вознаграждения.

В таких случаях преступление признаётся оконченным с момента принятия взятки хотя бы одним из входящих в преступную группу должностных лиц.

При квалификации действий указанных лиц не имеет значения, какая сумма получена каждым из членов преступной группы, а также то, сознавал ли взяткодатель, что в получении взятки участвует несколько должностных лиц.

#### Слайд 128

Действия лиц, не обладающих признаками специального субъекта, предусмотренными статьями 290 УК, участвующих в получении взятки группой лиц по предварительному сговору, квалифицируются, соответственно, как посредничество во взяточничестве.

Исходя из положений статьи 35 УК, организованная группа характеризуется устойчивостью, более высокой степенью организованности, распределением ролей, наличием организатора или руководителя.

В организованную группу помимо одного или нескольких должностных лиц могут входить лица, не обладающие признаками специального субъекта получения взятки.

Под вымогательством взятки следует понимать:

- требование должностного лица дать взятку, сопряженное с угрозой совершить действия или бездействие, которые могут причинить вред законным интересам лица;
- заведомое создание условий, при которых лицо вынуждено передать указанные предметы с целью предотвращения вредных последствий для своих правоохраняемых интересов. Например, умышленное нарушение установленных законом сроков рассмотрения обращений граждан.

По пункту «б» части 5 статьи 290 УК следует квалифицировать получение взятки и в том случае, когда вымогательство с согласия или по указанию должностного лица осуществлялось другим лицом, не являющимся получателем взятки. Действия последнего при наличии оснований должны оцениваться как посредничество во взяточничестве.

Вместе с тем не признается вымогательством требование взятки, сопряженное с угрозой реализовать те или иные меры ответственности в отношении лица, реально допустившего какие-либо нарушения. Поскольку стремление со стороны взяткодателя избежать ответственности при действительном наличии ее основания не может считаться законным, правоохраняемым интересом.

#### Слайд 129

Пример. Кравцов и Сидоров признаны виновными в получении взятки с вымогательством. Судебная коллегия признала квалификацию действий Кравцова и Сидорова как вымогательство взятки ошибочной по следующим основаниям. Кравцов и Сидоров требовали взятку за незаконное бездействие, а именно за непринятие Управлением Росприроднадзора мер по возмещению в установленном порядке вреда закрытым акционерным обществом. Далее по тексту – ЗАО. Кроме того, за незаконные действия и бездействие в отношении этого предприятия в течение последующих трех лет. В случае отказа передать взятку генеральному директору ЗАО угрожали принятием действий, направленных на приостановление деятельности ЗАО. Судом достоверно установлено, что пред-

приятием свидетеля Борисова были допущены нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Эти нарушения повлекли за собой определенный вред государству, который был установлен в результате проверок предприятия Управлением Росприроднадзора и подлежал возмещению виновной стороной. При таких обстоятельствах у суда не имелось оснований делать вывод о том, что при требовании передачи взятки затрагивались законные интересы Борисова.

### Слайд 130

Пример. Анциферов признан виновным в том, что он, являясь должностным лицом – директором государственного автономного образовательного учреждения среднего профессионального образования, получил взятку в виде денег в размере 300 000 рублей. Взятка была дана за подписание им актов приема работ по капитальному ремонту училища, которые в полном объеме выполнены не были. Суд исключил из предъявленного Анциферову обвинения признак «вымогательство взятки». В приговоре указано, что предъявленное ему обвинение по данному квалифицирующему признаку не нашло своего подтверждения в ходе судебного следствия. Судом сделан вывод о том, что угроза Анциферова направить в Министерство образования и науки письмо о некачественно выполненной работе не образует признака вымогательства. Поскольку недоделки в ремонте училища имелись в действительности, а угроза со стороны взяткополучателя совершить в отношении взяткодателя законные действия не является вымогательством. Судебная коллегия Верховного Суда РФ оставила приговор без изменения.

Согласно примечанию к статье 290 УК, крупным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие 150 000 рублей.

В части 6 статьи 290 УК предусмотрена ответственность за взятку в особо крупном размере. Им признается стоимость ценных бумаг, иного имущества,

услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающая 1 000 000 рублей.

#### Слайд 131

Перейдем к вопросу о даче взятки – статья 291 УК.

Объектом данного преступления является нормальная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Обязательный признак – предмет преступления – такой же, как и в статье 290 УК.

Объективная сторона данного преступления выражается в даче взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника.

Как и получение взятки, дача взятки считается оконченной с момента принятия должностным лицом хотя бы части передаваемых ему ценностей. Например, с момента передачи их лично должностному лицу, зачисления с согласия должностного лица на счет, владельцем которого оно является. При этом не имеет значения, получили ли указанные лица реальную возможность пользоваться или распоряжаться переданными им ценностями по своему усмотрению.

В случае если должностное лицо отказалось принять взятку, действия лица, непосредственно направленные на их передачу, подлежат квалификации как покушение на преступление, предусмотренное статьей 291 или 291.1 [двести девяносто один, точка один] УК.

#### Слайд 132

Обещание или предложение передать незаконное вознаграждение за совершение действий или бездействие по службе необходимо рассматривать как умышленное создание условий для совершения соответствующих коррупционных преступлений. Это относится к случаям, когда высказанное лицом намерение передать взятку было направлено на доведение его до сведения других лиц

в целях дачи им ценностей, а также в случае достижения договоренности между указанными лицами.

Если при этом иные действия, направленные на реализацию обещания или предложения, лица не смогли совершить по независящим от них обстоятельствам, содеянное следует квалифицировать как приготовление к даче взятки.

Данное преступление совершается с прямым умыслом.

Субъектом преступления является вменяемое физическое лицо, достигшее возраста шестнадцати лет. Должностное лицо, поручившее подчиненному по службе работнику для достижения желаемого действия в интересах своей организации передать взятку должностному лицу, несет ответственность по статье 291 УК за дачу взятки. Работник, выполнивший его поручение, при наличии оснований несет ответственность по статье 291.1 УК за посредничество во взяточничестве.

#### Слайд 133

Более строгая уголовная ответственность предусмотрена за дачу взятки в значительном размере, в крупном размере и в особо крупном размере. Эти признаки понимаются так же, как и в статье 290 УК.

В части 3 статьи 291 УК предусмотрена ответственность за дачу взятки за совершение заведомо незаконных действий или бездействие.

Пример. Петров приобрел неисправный автомобиль, на ремонт которого были необходимы деньги, а в наличии таковых у него не имелось. Сидоров предложил ему оформить ложное дорожно-транспортное происшествие и получить со страховой компании деньги. Они через знакомых вышли на сотрудников ГАИ, которые оформили ему документы, подтверждающие ДТП, которого фактически не было. За оформление фиктивного ДТП через Крюкина сотрудникам милиции он передал 10 000 рублей. Петров был осужден за покушение на завладение чужим имуществом путем обмана группой лиц по предварительному сговору и за дачу взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий.

## Слайд 134

Согласно примечанию к статье 291 УК, лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если:

- оно активно способствовало раскрытию или расследованию преступления;
- либо имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица;
- либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Сообщение о преступлении должно признаваться добровольным независимо от мотивов, которыми руководствовался заявитель. При этом не может признаваться добровольным сообщение, сделанное в связи с тем, что о даче взятки стало известно органам власти.

Активное содействие раскрытию преступления должно состоять в совершении лицом действий, направленных на изобличение причастных к совершенному преступлению лиц.

Важным обстоятельством является субъективное представление заявителя об осведомленности органов власти о совершённом им преступлении. Поэтому, если заявитель полагает, что о даче взятки ничего не известно, и действует исключительно по своему внутреннему убеждению добровольно, то, несмотря на его возможную ошибку, он подлежит освобождению от уголовной ответственности.

## Слайд 135

Перейдем к вопросу о посредничестве во взяточничестве – статья 291.1 УК.

Объектом данного преступления является нормальная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Обязательный признак – предмет преступления. Предмет взятки – такой же, как и в статье 290 УК.

Объективная сторона данного преступления выражается в непосредственной передаче взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя.

Передача взятки может иметь разные формы в зависимости от свойств предмета взятки. Если это деньги, ценные бумаги или иное имущество, то они переходят взяткополучателю. Если это оказание взяткополучателю услуг имущественного характера или предоставление иных имущественных прав, то передача взятки выражается в фактическом предоставлении ему таких услуг или прав.

В отличие от посредника взяткодатель, передающий взятку за действия или бездействие по службе в пользу представляемого им лица, использует в качестве взятки принадлежащее ему или незаконно приобретенное им имущество.

Иное способствование взяткодателю или взяткополучателю в достижении соглашения между ними о получении и даче взятки может выражаться в организации встречи между потенциальными взяткодателем и взяткополучателем. Либо, наоборот, в обеспечении «общения» между данными лицами только таким образом, при котором оно может осуществляться только через посредника. Оно может состоять в согласовании условий, на которых они готовы дать–получить взятку, а также в информировании об изменении таких условий.

#### Слайд 136

Иное способствование взяткодателю или взяткополучателю в реализации соглашения между ними о получении и даче взятки может быть выражено различными действиями: открытием счета на имя взяткополучателя, обеспечением безопасности передачи–получения взятки, подысканием соответствующего помещения. Если лицо не только согласно передать взятку, но и одалживает для этого свои деньги взяткодателю, его действия квалифицируются только как посредничество во взяточничестве без совокупности с пособничеством в даче взятки.

Обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

В данном случае речь идет о выраженном инициативном намерении лица оказать посреднические услуги во взяточничестве или согласии их оказать при наличии уже поступившего предложения как от взяткодателя, так и от взяткополучателя.

Обязательным признаком является размер взятки – он должен быть значительным, то есть превышать 25 000 рублей.

Введение этого признака может вызывать определенные сложности: как квалифицировать содеянное, если лицо совершает посредничество во взяточничестве, но стоимость взятки не является значительной. Возможны два варианта уголовно-правовой оценки приведенного посредничества во взяточничестве: либо признавать отсутствие состава преступления, либо квалифицировать содеянное как пособничество в получении или даче взятки. Представляется, что правильным является второй вариант.

Преступление совершается с прямым умыслом.

Субъектом преступления является вменяемое физическое лицо, достигшее возраста шестнадцати лет.

#### Слайд 137

Более строгая уголовная ответственность предусмотрена за посредничество во взяточничестве в крупном размере. Эти признаки понимаются так же, как и в статье 290 УК.

В части 2 статьи 291.1 УК предусмотрена ответственность за посредничество во взяточничестве за совершение заведомо незаконных действий либо лицом с использованием своего служебного положения. Содержание незаконных действий рассматривалось при анализе статьи 290 УК.

Использование своего служебного положения означает, что посредник во взяточничестве использует возможности, которыми обладает в силу занимаемого положения. То есть он обладает полномочиями влиять на поведение подчиненных ему лиц. Например, отдавать обязательные для них приказания, распоряжаться материальными ценностями, принимать на работу или увольнять с работы. Служебное положение означает также использование авторитета занимаемой должности при отсутствии прямого воздействия на подчиненных ему лиц.

В пункте «а» части 2 статьи 291.1 УК указан такой квалифицирующий признак, как посредничество во взяточничестве, совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Согласно примечанию к статье 291.1 УК, лицо, являющееся посредником во взяточничестве, освобождается от уголовной ответственности, если оно после совершения притупления активно способствовало раскрытию или пресечению преступления. А также если оно добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о посредничестве во взяточничестве.

#### Слайд 138

Следующая тема – о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Приступим к изучению первой части этой темы. В первую очередь рассмотрим вопрос об общей характеристике преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Затем перейдем к вопросу о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях, совершаемых управляющими.

#### Слайд 139

Рассмотрим вопрос об общей характеристике преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

Родовым объектом преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях являются отношения в сфере экономики. Видовым объектом являются общественные отношения, обеспечивающие добросовестную работу управленческого аппарата в коммерческих и иных организациях, а также добросовестную и безопасную деятельность частных нотариусов, аудиторов, охранников и детективов. Все эти лица наделены общественным доверием и особыми полномочиями, которые обязаны использовать для защиты вверенных их попечению и охране интересов. Добросовестное и лояльное отношение указанных лиц к этим интересам необходимо для экономического и социального благополучия общества.

С субъективной стороны все преступления, предусмотренные главой 23 УК РФ, совершаются умышленно.

Субъект преступлений, за исключением ряда деяний, специальный. Им могут быть лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, частные нотариусы и аудиторы, детективы и охранники.

По непосредственному объекту преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях можно разделить на две группы.

Первая – это преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях, совершаемые управляющими организациями, – статьи 201 и 204 УК.

Вторая группа – преступления против профессионального долга частных нотариусов, аудиторов, детективов и охранников – статьи 202 и 203 УК РФ.

#### Слайд 140

Непосредственным объектом преступлений управляющих в коммерческих и иных организациях являются основанные на доверии отношения в сфере управления коммерческими и иными организациями. Отношения эти регулируются нормами гражданского и трудового права и по своей гражданско-правовой природе являются отношениями имущественными и обязательственными.

Непосредственным объектом преступлений против профессионального долга частных нотариусов, аудиторов, руководителей и служащих частных детективных или охранных служб являются отношения в сфере осуществления профессионального долга. Данные отношения урегулированы нормами гражданского, трудового и административного права.

В частях 2 и 3 примечания к статье 201 определены особые процессуальные предпосылки уголовного преследования за преступления, предусмотренные в главе 23 УК РФ.

Если такое преступление причинило вред интересам исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием и, соответственно, не причинило вреда интересам других организаций, а также интересам граждан, общества или государства, уголовное преследование осуществляется только по заявлению этой организации или с ее

согласия. Согласно статье 23 УПК РФ, такое заявление или согласие на уголовное преследование должно быть получено от руководителя организации. Данная норма существенно усложняет применение уголовного закона, особенно в ситуации, если преступление совершено руководителем организации.

#### Слайд 141

Перейдем к вопросу о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях, совершаемых управляющими.

Отличительной особенностью этих преступлений является совершение деяния вопреки охраняемым законом интересам организации, в которой лицо выполняет управленческие функции. Проявление нелояльности, использование основанных на доверии полномочий и вытекающих из них фактических возможностей во вред вверенному попечению виновного интересу и составляет существо этих преступлений. Поэтому, хотя совершение деяния во вред интересам организации прямо не предусмотрено в качестве обязательного признака коммерческого подкупа в тексте статьи 204 УК РФ, это необходимый признак данного преступления. К примеру, получение управляющим организацией подарка от учредителей в благодарность за хорошую работу не составляет коммерческого подкупа.

С другой стороны, если нарушенный интерес организации не является законным, его поражение не может быть основанием для квалификации содеянного по статье 201 УК РФ, даже если налицо явное проявление нелояльности.

Под интересами организации следует понимать разумный баланс интересов ее инвесторов, кредиторов, работников и общественных интересов. Следует учитывать, что интересы организации не тождественны государственным и общественным интересам. Поэтому неправильным будет квалифицировать по этим статьям деяние, совершённое против государственных или общественных интересов, если оно при этом совершено в неверно понятых интересах организации или даже в ее незаконных интересах.

Следует учитывать, что интересы организации тесно связаны с целью ее деятельности. Статья 50 ГК РФ определяет в качестве основной цели деятельности коммерческой организации извлечение прибыли. Цели деятельности некоммерческих организаций определяются их уставами и иными локальными актами.

#### Слайд 142

Субъектом преступлений, предусмотренных статьей 201 и частями 3 и 4 статьи 204 УК, является лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации. Исключение составляет только активный коммерческий подкуп согласно частям 1 и 2 статьи 204 УК РФ, субъект которого общий. Уголовная ответственность за все эти преступления возможна по достижении возраста 16 лет.

Выполняющим управленческие функции в организации признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа. А также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

Это относится и к некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.

В соответствии с примечанием к статье 285, к числу этих лиц не относятся лица, выполняющие свои функции в государственных корпорациях, которые признаются должностными лицами и несут ответственность по статьям главы 30 УК.

Таким образом, для установления признаков специальных субъектов этих преступлений необходимо, чтобы лицо выполняло управленческие функции и чтобы оно выполняло их именно в тех организациях, которые указаны в законе. Это коммерческие организации, а также некоммерческие организации, кроме

государственных органов, органов местного самоуправления, государственных или муниципальных учреждений, государственных корпораций.

#### Слайд 143

Административно-хозяйственными являются функции по управлению имуществом. Организационно-распорядительными являются функции по управлению людьми.

Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия лица по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе или банковских счетах организаций.

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия, которые связаны с руководством трудовым коллективом коммерческой или иной организации, ее структурного подразделения. Или с руководством находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников. А также с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия.

Коммерческие организации создаются в форме хозяйственных обществ и товариществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Гражданский кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень организационно-правовых форм коммерческих организаций. Ранее суды иногда допускали ошибки, привлекая управляющих в государственных и муниципальных предприятиях к ответственности за должностные преступления, предусмотренные главой 30 УК РФ. Пленум Верховного Суда РФ прямо указал, что они подлежат ответственности не за должностные преступления, а за преступления по службе в коммерческих и иных организациях. При применении уголовного закона следует учитывать также то обстоятель-

ство, что к числу коммерческих организаций относятся и акционерные общества, контрольный пакет акций которых принадлежит государству.

#### Слайд 144

Иные организации – это некоммерческие организации, охватываемые примечанием к статье 204 УК РФ, – потребительские кооперативы, общественные и религиозные объединения, благотворительные фонды, ассоциации, союзы, товарные биржи. Сюда не входят государственные и муниципальные органы и учреждения, государственные корпорации. Гражданский кодекс РФ не содержит исчерпывающего перечня организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Лица, выполняющие управленческие функции в государственных и муниципальных учреждениях и государственных корпорациях, несут ответственность за должностные преступления, предусмотренные главой 30 УК РФ.

Государственное или муниципальное учреждение – это особая организационно-правовая форма некоммерческой организации. Эта форма должна быть прямо указана в уставе организации. При отграничении государственных и муниципальных учреждений от иных организаций принципиальное значение имеют именно уставные положения, а не наименование организации. К примеру, Пенсионный фонд РФ именуется «фонд». Однако согласно пункту 1 положения о нем, является не фондом, а учреждением. Поэтому должностные лица Пенсионного фонда РФ за взятки и злоупотребления подлежат ответственности по статьям главы 30 УК РФ.

Государственная корпорация – это особый вид некоммерческой организации, статус которой определяется специальным законом. Например, государственными корпорациями являются Внешэкономбанк, Ростехнологии, Росатом.

## Слайд 145

Рассмотрим следующий вопрос – злоупотребление полномочиями – статья 201 УК РФ.

Объективная сторона злоупотребления полномочиями включает:

- действие или бездействие, вызвавшееся в использовании управленческих полномочий в организации вопреки интересам этой организации;
- существенный вред;
- причинную связь между этим действием или бездействием и вредом.

Использование полномочий может быть как действием, так и бездействием, когда управляющий не совершает необходимого действия. Например, отказывается от защиты нарушенного права организации. Практика показывает, что чаще всего злоупотребление полномочиями выражается в совершении убыточных сделок.

Однако возможны и иные виды злоупотреблений. Например, неправомерное временное позаимствование денежных средств организации, неправомерное использование имущества организации. Или изъятие доходов организации, целенаправленная бесхозяйственность в интересах конкурентов, использование служебных полномочий во вред инвесторам при дополнительной эмиссии ценных бумаг.

Использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий означает совершение управляющим каких-либо действий или бездействия в пределах своей компетенции. Эта компетенция может быть определена законодательством, уставом организации, должностными инструкциями, функциональными обязанностями, внутренними приказами и распоряжениями, а также трудовым договором.

При злоупотреблении полномочием лицо использует предоставленные ему полномочия. Однако необходимо учитывать, что формальные пределы этих полномочий нередко нарушаются, так как злоупотребление полномочием связано с его использованием вопреки назначению.

#### Слайд 146

Поскольку в главе 23 УК РФ, в отличие от главы 30 УК, отсутствует норма о превышении полномочий, содеянное при таких обстоятельствах охватывается статьей 201 УК РФ. Нельзя превысить полномочие, при этом его не используя. Однако в практике этот вопрос не имеет однозначного решения. Нередко злоупотребление полномочиями отрицается на том основании, что лицо вышло при совершении деяния за формальные рамки предоставленных ему полномочий.

Деяние должно быть совершено вопреки интересам организации, в которой виновный имеет управленческие полномочия. Не влекут уголовной ответственности действия, совершённые вопреки интересам организации, но в общественных интересах. Например, израсходование средств организации на благотворительные и иные общественно полезные цели, но при этом общественный интерес не должен быть лишь внешним прикрытием частного интереса управляющего.

Деяние должно причинить существенный вред правам или законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства. Существенный вред – это оценочный признак, наличие такого вреда устанавливается судом исходя из конкретных обстоятельств дела. При этом учитываются не только абсолютный размер вреда, но и имущественное состояние организации, количество потерпевших, тяжесть последствий применительно к каждому из них.

#### Слайд 147

При рассмотрении дел о преступлениях, предусмотренных статьей 201 УК РФ, должно быть выяснено, какие именно права и законные интересы граждан или организаций были нарушены. Подлежит уяснению также, находится ли причиненный этим правам и интересам вред в причинной связи с допущенным нарушением своих полномочий.

Под существенным нарушением прав граждан или организаций следует понимать нарушение прав и свобод физических и юридических лиц, гарантированных общепризнанными принципами и нормами международного права, Конституцией РФ. Например, права на уважение чести и достоинства личности, личной и семейной жизни граждан, права на неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

При оценке существенности вреда необходимо учитывать степень отрицательного влияния противоправного деяния на нормальную работу организации, характер и размер понесенного ею материального ущерба. Необходимо также учитывать число потерпевших граждан, тяжесть причиненного им физического, морального или имущественного вреда.

Преступление имеет материальный состав, и его следует считать оконченным с момента причинения существенного вреда.

Типичным последствием злоупотребления полномочиями является причинение имущественного ущерба организации, в которой виновный имеет управленческие полномочия. Это вытекает из объекта преступления, поскольку охраняемые уголовным законом отношения в сфере управления организациями, как это уже отмечено, являются гражданско-правовыми имущественными отношениями. Случаи «политического», «идейного» предательства со стороны партийных, профсоюзных функционеров остаются за рамками правового регулирования и правовой охраны. Государство не может вмешиваться в разрешение подобных конфликтов, не нарушая при этом гарантированных Конституцией РФ политических свобод.

#### Слайд 148

Решая вопрос о возможности учета имущественного ущерба, причиненного инвесторам или кредиторам организации, следует исключить двойной учет ущерба. Само по себе причинение даже существенного ущерба не является достаточным основанием применения этой статьи.

Субъективная сторона этого преступления характеризуется умышленной формой вины. Лицо осознаёт, что использует полномочия вопреки интересам организации, в которой выполняет управленческие функции. Оно предвидит возможность или неизбежность наступления последствий в виде существенного вреда, желает или сознательно допускает наступление последствий либо относится к ним безразлично.

Субъективная сторона преступления может быть выражена как в виде прямого, так и в виде косвенного умысла, если лицо в личных целях осознанно подвергает опасности вверенный его попечению интерес. К примеру, в нарушение установленных правил предоставляет необеспеченный кредит.

Целью данного преступления является извлечение выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесение вреда другим лицам. Мотивы содеянного не влияют на квалификацию, преобладает корыстная мотивация.

В случае если у лица не было умысла на причинение ущерба, а имела место управленческая ошибка или производственный риск, ответственность по данной статье не наступает.

Субъект преступления специальный – это управляющий в организации, вменяемый и достигший возраста 16 лет.

Часть 2 статьи 201 в качестве квалифицирующего признака преступления называет причинение тяжких последствий. Это оценочный признак. Тяжкими последствиями с учетом обстоятельств конкретного дела могут быть признаны разорение многих лиц, несостоятельность организации, причинение крупного имущественного ущерба.

#### Слайд 149

Злоупотребление полномочиями иногда сложно отграничить от хищения. По общему правилу норма о злоупотреблении полномочиями применяется при отсутствии тех или иных признаков хищения. К примеру, вред причиняется не в виде утраты имущества, а в виде упущенной выгоды. Например, неполученных доходов. Так, директор муниципального предприятия Петрова незаконно,

без должного оформления сделки, сдавала в аренду помещения предприятия, деньги в кассу не сдавала, а присваивала их. За это она была осуждена районным судом по части 1 статьи 201. Приговор был отменен президиумом областного суда, усмотревшим в содеянном состав присвоения. Верховный Суд РФ отменил постановление президиума областного суда на том основании, что районный суд пришел к правильному выводу об отсутствии в содеянном составе присвоения. Поскольку она присваивала не деньги, вверенные ей учредителями муниципального коммерческого предприятия, а денежные суммы, полученные от арендаторов. При этом они не поступали в кассу предприятия, то есть не находились в его собственности.

В случае так называемого черного отката возникает проблема разграничения злоупотребления правомочиями, хищения, коммерческого подкупа и уклонения от уплаты налогов. В таких ситуациях одна из сторон сделки выплачивает лицу, представляющему другую сторону сделки, обычно ее руководителю, денежную сумму, как правило, в форме неучтенных наличных денег. Следует учитывать, что подобная практика, к сожалению, довольно широко распространена в хозяйственном обороте.

Неучтенная выручка используется как в интересах организации, так и в личных интересах руководства. Основные цели формирования «черной кассы» – это уклонение от уплаты налогов, формирование оперативных резервов наличных денег для решения тех или иных вопросов. Нередко ведется тайный учет «черных» доходов и расходов для вышестоящего начальства и основных инвесторов.

#### Слайд 150

Ни в теории, ни в практике нет единообразия при квалификации подобных деяний. Если лицо уверяет, что получило деньги исключительно в интересах организации, и это утверждение не опровергнуто доказательствами, содеянное может влечь уголовную или налоговую ответственность. Поскольку полученные руководителем деньги не поступают в кассу предприятия, содеянное

нельзя квалифицировать как их хищение. Теоретически можно предположить хищение «излишне» поставленных товаров или переплаченных денег, за что, собственно, и производится «откат». Однако имеют место сложности с установлением безвозмездности изъятия, умозрительностью ущерба и невозможностью обособить похищенные ценности от поставленной партии товаров. В практике подобные деяния обычно квалифицируются как коммерческий подкуп или злоупотребление полномочиями.

Для коммерческого подкупа необходим прямой умысел активного участника подкупа, направленный на подкуп, и осознание получателем подкупа этого обстоятельства.

#### Слайд 151

Следующая тема – «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Часть 2». В рамках данной темы мы рассмотрим вопрос о коммерческом подкупе, а также вопрос о преступлениях против профессионального долга частных нотариусов, аудиторов, детективов и охранников.

#### Слайд 152

Перейдем к вопросу о коммерческом подкупе – статья 204 УК РФ.

Статья 204 УК РФ объединяет под понятием коммерческого подкупа два самостоятельных состава преступления: передачу предмета подкупа и незаконное получение предмета подкупа.

Предмет этих преступлений идентичен предмету получения взятки.

Предметом взятки или коммерческого подкупа наряду с деньгами, ценными бумагами и иным имуществом могут быть выгоды или услуги имущественного характера, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате. Например, предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи и иные имущественные права.

Например, как предмет рассматриваемого преступления следует расценивать занижение стоимости передаваемого имущества, приватизируемых объек-

тов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами.

Предметом коммерческого подкупа наряду с деньгами, ценными бумагами, иным имуществом могут быть незаконное оказание услуг имущественного характера и предоставление имущественных прав.

Под незаконным оказанием услуг имущественного характера понимается предоставление любых имущественных выгод, в том числе освобождение лица от имущественных обязательств. Например, предоставление кредита с заниженной процентной ставкой за пользование им, бесплатные либо по заниженной стоимости предоставленные туристические путевки, ремонт квартиры. Или строительство дачи, передача имущества, в частности автотранспорта, для его временного использования, прощение долга или исполнение обязательств перед другими лицами.

#### Слайд 153

Имущественные права включают в свой состав как право на имущество, в том числе право требования кредитора, так и иные права, имеющие денежное выражение. Например, исключительное право на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации. Коммерческий подкуп в виде незаконного предоставления лицу имущественных прав предполагает возникновение у лица юридически закрепленной возможности вступить во владение или распорядиться чужим имуществом.

Переданное в качестве предмета коммерческого подкупа имущество, оказанные услуги имущественного характера или предоставленные имущественные права должны получить денежную оценку.

Предмет подкупа предоставляется управляющему за совершение какого-либо действия или бездействия в интересах дающего или представляемых им лиц и в связи с занимаемым управляющим служебным положением. То обстоятельство, что статья 204 УК прямо не указывает на предоставление предмета

подкупа за общее покровительство и попустительство, не исключает уголовной ответственности за такие действия.

Следует обратить внимание на то, что в настоящее время на практике нет единообразного понимания связи с занимаемым служебным положением. В некоторых случаях суды дают весьма узкое толкование такой связи. Они указывают на то, что ответственность за коммерческий подкуп наступает лишь при условии, когда управляющий получает незаконное вознаграждение за действия, которые могут быть совершены в формальных рамках его полномочий.

#### Слайд 154

С объективной стороны передача предмета подкупа выражается в незаконной передаче управляющему денег, ценных бумаг, иного имущества. Либо в незаконном оказании ему услуг имущественного характера, предоставлении иных имущественных прав за совершение действий в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

Объективная сторона получения предмета подкупа заключается в незаконном получении управляющим денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно в незаконном пользовании услугами имущественного характера. При этом эти действия совершаются в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

Уголовная ответственность наступает как за явный, так и за прикрытый подкуп, когда имущественные выгоды предоставляются под видом подарков управляющему или его близким. Например, когда подкуп скрыт под видом законной сделки, гонорара за фактически невыполненную работу, проигрыша в азартной игре. Основное отличие подкупа от подарка в том, что подарок безвозмезден, а подкуп дается за совершение действий или бездействия в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением. При этом управляющий проявляет нелояльность в отношении вверенных его попечению интересов организации.

Составы преступлений формальные. Преступление окончено с момента передачи хотя бы части незаконного вознаграждения. При этом не имеет значения, получил ли виновный реальную возможность пользоваться или распоряжаться переданными им ценностями по своему усмотрению.

Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что целью передачи предмета подкупа либо оказания услуг является совершение управляющим действий или бездействия в интересах дающего. Однако достижение или недостижение этой цели не влияет на решение вопроса о моменте окончания преступления.

### Слайд 155

Субъективная сторона коммерческого подкупа характеризуется виной в виде прямого умысла. Лицо осознаёт, что передает незаконное вознаграждение за совершение действий в интересах дающего в связи с занимаемым управляющим служебным положением, и желает совершить это действие.

Субъект получения подкупа специальный – это управляющий в организации, вменяемый и достигший возраста 16 лет. Субъект передачи подкупа, предоставляющий незаконные имущественные выгоды, – это вменяемое физическое лицо, достигшее возраста 16 лет.

Определенные сложности связаны с квалификацией соучастия в коммерческом подкупе. Исполнителем или соисполнителем получения предмета подкупа может быть только лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации. Иные лица могут выступать только в роли организаторов, подстрекателей или пособников. Исполнителем или соисполнителем передачи предмета подкупа может быть любое лицо.

Действия посредника в подкупе квалифицируются со ссылкой на соответствующую часть статьи 33 УК РФ как соучастие в получении или передаче предмета подкупа в зависимости от того, чьи интересы представлял посредник.

Квалифицирующими признаками коммерческого подкупа являются совершение преступления по предварительному сговору группой лиц или органи-

зованной группой, а также применительно к получению предмета подкупа – вымогательство.

#### Слайд 156

Группа лиц по предварительному сговору понимается в практике как соисполнительство. Необходимо, чтобы в преступлении на стороне получателя незаконного вознаграждения участвовало не менее двух лиц, выполняющих управленческие функции в одной или в разных коммерческих или иных организациях. Эти лица должны выступать в роли получателей незаконного вознаграждения, а не в роли организаторов, подстрекателей или пособников. Наконец, они должны вступить в сговор на стадии приготовления о совместном совершении преступления путем принятия каждым из членов группы части незаконного вознаграждения. Такой сговор должен быть осуществлен до начала выполнения объективной стороны состава преступления.

В подобных ситуациях преступление признаётся оконченным с момента принятия незаконного вознаграждения при коммерческом подкупе хотя бы одним из входящих в преступную группу лиц.

Для вменения признака группы лиц по предварительному сговору при квалификации передачи предмета подкупа необходимо наличие не менее двух соисполнителей, предоставляющих незаконное вознаграждение управляющему. При этом не имеет значения, кто из них непосредственно передал предмет подкупа. Не имеет значения, был ли предмет подкупа передан посредником или каждым из соисполнителей самостоятельно, дается ли вознаграждение за одно действие в совместных интересах дающих либо за разные действия. Исполнителем передачи предмета подкупа признаётся не то лицо, которое передает незаконное вознаграждение, а тот, кто его предоставляет управляющему с целью повлиять на его поведение. Сговор исполнителей передачи предмета подкупа должен иметь место до начала выполнения объективной стороны преступления.

## Слайд 157

Организованная группа должна характеризоваться устойчивостью, более высокой степенью организованности по сравнению с другими формами соучастия, распределением ролей, наличием организатора.

В организованную группу, помимо одного или нескольких лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, могут входить лица, не обладающие признаками специального субъекта.

Под вымогательством при коммерческом подкупе понимается не любая угроза с целью побудить лицо к совершению подкупа или создание определенных условий, а только такие действия, которые угрожают именно законным интересам лица. Угроза совершения правомерных действий или бездействия относительно незаконных интересов лица вымогательства коммерческого подкупа не образует.

При этом для решения вопроса о наличии вымогательства не имеет значения, была ли у лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, реальная возможность осуществить указанную угрозу. Главное, чтобы у лица, передавшего предмет коммерческого подкупа, имелись основания опасаться осуществления этой угрозы.

Кроме того, вымогательство будет иметь место и в тех случаях, когда оно осуществляется другим лицом, не являющимся получателем незаконного вознаграждения. Однако с согласия или по указанию лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации. Действия такого «помощника» при наличии оснований должны оцениваться как посредничество и как пособничество в коммерческом подкупе.

## Слайд 158

Примечание к статье 204 УК РФ определяет специальные основания освобождения от уголовной ответственности за активный коммерческий подкуп. Лицо, совершившее коммерческий подкуп, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении него имело место вымогательство или если

это лицо добровольно сообщило о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Таким образом, примечанием устанавливаются два основания освобождения от уголовной ответственности:

- вымогательство со стороны получателя имущества;
- добровольное сообщение о подкупе в правоохранительные органы.

Вопрос о понятии вымогательства рассмотрен выше. Сообщение же о совершённом преступлении должно быть сделано лицу либо органу, имеющему право проведения проверки возбуждения уголовного дела. Сообщение должно быть сделано добровольно до выявления преступления самим правоохранительным органом. Сообщение о преступлении должно признаваться добровольным независимо от мотивов, которыми руководствовался заявитель. При этом не может признаваться добровольным сообщение, сделанное в связи с тем, что о даче взятки, посредничестве во взяточничестве или коммерческом подкупе стало известно органам власти.

Активное содействие раскрытию и расследованию преступления должно состоять в совершении лицом действий, направленных на изобличение причастных к совершенному преступлению лиц. Оно может состоять в обнаружении имущества, переданного в качестве взятки или предмета коммерческого подкупа.

Первоначальное сообщение при этом может быть сделано в суде, в печати и иным подобным образом. Если впоследствии лицо подтверждает эти сведения при допросе или даче объяснений в органе, имеющем право возбудить уголовное дело, это также следует рассматривать в качестве добровольного сообщения. Указанное в примечании к статье 204 УК РФ освобождение от уголовной ответственности является императивным и безусловным.

## Слайд 159

Перейдем к вопросу о преступлениях против профессионального долга частных нотариусов, аудиторов, детективов и охранников.

Если злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп совершаются вопреки интересам организации в связи с использованием полномочий, проистекающих из частноправовых отношений с этой организацией, то преступления, предусмотренные статьей 202 УК РФ, совершаются вопреки профессиональному долгу, задачам профессиональной деятельности частных нотариусов, аудиторов, детективов и охранников.

Статья 202 УК РФ – злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами. Объектом преступления являются отношения в сфере осуществления профессионального долга частными нотариусами и аудиторами. Это преступление подрывает общественное доверие к нотариату и аудиту, угрожает правам и законным интересам граждан, организаций, общества и государства.

Объективная сторона преступления включает в себя:

- использование частным нотариусом или аудитором своих полномочий вопреки задачам своей деятельности;
- существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества и государства;
- причинную связь между деянием и последствиями.

## Слайд 160

Нотариальная деятельность в Российской Федерации регулируется Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года. Согласно статье 1 данного закона, нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Такая защита осуществляется путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации. При этом нотариальные действия в Российской Федерации со-

вершают в соответствии с Основами нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой.

В полномочия нотариуса входит совершение в установленном законом порядке определенных нотариальных действий. Статья вышеуказанного закона предусматривает всего 18 видов нотариальных действий.

Кроме того, нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах, совершают нотариальные действия, предусмотренные статьёй 35, а также выдают свидетельства о праве на наследство и принимают меры к охране наследственного имущества. При отсутствии в нотариальном округе государственной нотариальной конторы совершение названных нотариальных действий поручается совместным решением органа юстиции и нотариальной палаты одному из нотариусов, занимающихся частной практикой. Свидетельство о праве собственности в случае смерти одного из супругов выдается государственной нотариальной конторой, в компетенцию которой входит оформление наследственных прав. Таким образом, при отсутствии в нотариальном округе государственного нотариуса частный нотариус может совершать 20 различных видов нотариальных действий.

#### Слайд 161

Цель аудита – выражение мнения о достоверности бухгалтерской отчетности аудируемого лица. В целом аудиторская деятельность служит защите интересов аудируемых лиц, их инвесторов и кредиторов, а также государственных и общественных интересов.

Не все предоставленные нотариусам и аудиторам права можно рассматривать в качестве полномочий нотариуса или аудитора. Дело в том, что законодатель запретил нотариусам и аудиторам заниматься другими видами деятельности, кроме нотариальной и аудиторской. Однако он разрешил им в порядке исключения извлекать доходы от некоторых прямо указанных в законодательстве сопутствующих видов деятельности. К примеру, нотариус вправе составлять проекты сделок, заявлений и других документов, аудитор вправе вести

бухгалтерский учет по договору с организацией. Указанные услуги в строгом смысле этого слова не охватываются понятиями нотариальной и аудиторской деятельности. Их вправе оказывать не только нотариусы и аудиторы, но и иные лица. Если нотариус или аудитор злоупотребляют оказанным им доверием при оказании этих сопутствующих услуг, они подлежат ответственности не по статье 202 УК РФ, а по статье 165 УК РФ.

Состав преступления в статье 202 УК РФ сконструирован как материальный. Преступление является оконченным с момента наступления общественно опасных последствий, выражающихся в существенном вреде. Понятие существенного вреда является оценочным. Вопрос решается так же, как и при определении существенного вреда при злоупотреблениях полномочиями.

Субъективная сторона рассматриваемого преступления характеризуется умышленной формой вины и специальной целью.

#### Слайд 162

Преступление может быть совершено как с прямым, так и с косвенным умыслом. Лицо осознаёт, что использует полномочия вопреки задачам своей деятельности, предвидит неизбежность или возможность наступления последствий, желает или сознательно допускает их наступление или относится к ним безразлично.

Целью этого преступления является извлечение выгод и преимуществ для себя и других лиц либо нанесение вреда другим лицам.

Возможность косвенного умысла в сочетании со специальной целью в данном преступлении объясняется несовпадением желаемого результата и причиненного вреда, причем причиненный вред не сопутствует неизбежности достижения преступной цели. К примеру, частный нотариус в рамках сложившихся долгосрочных отношений с риелтором, купленных за деньги, удостоверяет в нарушение законодательства сделки в отсутствие сторон. В результате права конкретного лица – отсутствующей стороны такой сделки грубо нарушаются.

Субъектами преступления являются частный нотариус или частный аудитор. Частный нотариус – это лицо, наделенное в установленном порядке полномочиями частного нотариуса.

Частный аудитор – это физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов. Физическое лицо признаётся аудитором с даты внесения сведений о нем в реестр аудиторов и аудиторских организаций.

Лица, не являющиеся частными нотариусами или аудиторами, могут быть привлечены к ответственности за это преступление лишь в качестве организаторов, подстрекателей или пособников. Частный нотариус ни при каких обстоятельствах не подлежит ответственности за получение взятки в качестве исполнителя преступления. Он не является должностным лицом и не выполняет управленческих функций в какой-либо организации.

Государственные нотариусы и государственные аудиторы подлежат уголовной ответственности за должностные преступления по статьям главы 30 УК. Часть 2 статьи 202 предусматривает в качестве квалифицирующих признаков злоупотребление полномочиями в отношении заведомо несовершеннолетнего или недееспособного лица.

### Слайд 163

Превышение полномочий служащими частных охранных и детективных служб рассматривает статья 203 УК РФ.

Объектом преступления являются отношения в сфере осуществления профессионального долга частными детективами и охранниками. Это преступление подрывает общественное доверие к их деятельности, угрожает основным правам и свободам человека.

Дополнительным объектом этого преступления являются личные права и интересы человека. Например, здоровье, безопасность и неприкосновенность личности. Дополнительным объектом также могут являться интересы организаций, общества и государства.

Объективная сторона этого преступления включает:

- действие, выходящее за пределы полномочий, установленных законодательством, регламентирующим осуществление частной охранной и детективной деятельности;
- последствие в виде существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства;
- причинную связь между ними.

Состав рассматриваемого преступления сформулирован как материальный. Преступление считается оконченным с момента причинения вреда.

Существенность нарушения прав и охраняемых законом интересов – оценочный признак. При оценке вреда как существенного нужно учитывать разъяснение, данное в Постановлении Пленума Верховного Суда от 16 октября 2009 года применительно к должностным злоупотреблениям.

#### Слайд 164

Под существенным нарушением прав граждан или организаций следует понимать нарушение прав и свобод физических и юридических лиц, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Например, права на уважение чести и достоинства личности, личной и семейной жизни граждан, права на неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. При оценке существенности вреда необходимо учитывать степень отрицательного влияния противоправного деяния на нормальную работу организации. Подлежит учету характер и размер понесенного ею материального ущерба, число потерпевших граждан, тяжесть причиненного им физического, морального или имущественного вреда.

Содержание полномочий частных детективов и охранников определено Законом РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и Федеральным законом «Об оружии». А также Правилами применения частными детективами и охранниками специальных средств, утвержден-

ными Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 года. Под превышением полномочий следует понимать действия, выходящие за пределы предоставленных полномочий, если они совершены в связи с сыскной или охранной деятельностью.

#### Слайд 165

В частности, частным детективам запрещается:

- скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся, совершаемых или совершенных преступлений;
- выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов;
- собирать сведения, связанные с личной жизнью, с политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц;
- осуществлять видео- и аудиозапись, фото- и киносъемку в служебных или иных помещениях без письменного согласия на то соответствующих должностных или частных лиц;
- прибегать к действиям, посягающим на права и свободы граждан;
- совершать действия, ставящие под угрозу жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан.

Им запрещено фальсифицировать материалы или вводить в заблуждение клиента.

Для них установлен запрет передавать свою лицензию для использования ее другими лицами.

Также они не имеют права использовать документы и иные сведения, полученные в результате осуществления оперативно-разыскной деятельности органами, уполномоченными в данной сфере деятельности.

Для них установлен запрет на осуществление оперативно-разыскной деятельности в нарушение порядка, установленного законодательством Российской Федерации.

Проведение сыскных действий, нарушающих тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений либо связанных с нарушением га-

рантий неприкосновенности личности или жилища, влечет за собой установленную законом ответственность.

#### Слайд 166

Субъективная сторона этого преступления характеризуется умышленной формой вины – прямой умысел. Лицо осознаёт, что совершает действия, выходящие за пределы предоставленных законом полномочий, осознаёт, что действие совершается с применением насилия или с угрозой его применения, и желает совершить такое действие.

Субъект преступления специальный – частный детектив или работник частной охранной организации, имеющий удостоверение частного охранника.

Из закона следует, что для квалификации содеянного по части 2 статьи необходимо стечение двух обстоятельств:

- применение насилия или угроза его применения либо использование оружия или специальных средств;
- причинение тяжких последствий.

При отсутствии любого из этих двух указанных обстоятельств содеянное может быть квалифицировано по части 1 статьи 203 УК.

В качестве насилия рассматриваются не только побои и причинение вреда здоровью, но и любое применение физической силы, включая незаконное лишение свободы, связывание.

Тяжкие последствия – это оценочный признак. Отношение к тяжким последствиям может быть как умышленным, так и неосторожным, что прямо вытекает из статьи 27 УК РФ. К примеру, по части 2 статьи 203 УК может быть квалифицировано причинение по неосторожности смерти или тяжкого вреда здоровью человека.

При отсутствии тяжких последствий насильственные действия могут быть квалифицированы и по части 1 этой статьи, которая охватывает побои и причинение легкого вреда здоровью.

## Слайд 167

Ряд административных правонарушений имеет коррупционный характер, поэтому следующая тема носит название «Административные правонарушения коррупционной направленности». В рамках данной темы мы рассмотрим вопрос об административных правонарушениях, связанных с проведением выборов, референдумов. Второй вопрос посвящен иным административным правонарушениям.

## Слайд 168

Перейдем к вопросу об административных правонарушениях, связанных с выборами и проведением референдума.

Статьей 5.16 [пять точка шестнадцать] КоАП предусмотрена ответственность за подкуп избирателей, участников референдума. Ею же устанавливается ответственность за осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах.

Общим объектом правонарушения являются общественные отношения, связанные с проведением демократических выборов и референдумов. Родовым объектом нарушения являются общественные отношения, связанные с проведением агитации на выборах и референдуме. Непосредственным объектом являются правила проведения избирательной кампании, исключающие подкуп избирателей, участников референдума и незаконную благотворительную деятельность.

Правовое регулирование отношений в период избирательной кампании установлено Федеральным законом от 12 июня 2012 года № 67-ФЗ. Данный закон запрещает осуществлять подкуп избирателей, участников референдума.

Понятие «подкуп» в комментируемой статье не раскрывается. Зато подкуп избирателей или участников референдума достаточно подробно характеризуется в пункте 2 статьи 56 указанного закона.

## Слайд 169

Подкупом являются:

- во-первых, вручение избирателям или участникам референдума денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы – сбор подписей избирателей, осуществление агитации;
- во-вторых, вознаграждение избирателей или участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение;
- в-третьих, льготная распродажа товаров, бесплатное распространение любых товаров, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;
- и четвертое – предоставление избирателям или участникам референдума услуг безвозмездно или на льготных условиях.

По сути, к подкупу приравнено также воздействие на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ.

Как видим, подкуп избирателей возможен в различных формах и различными способами. Это бесплатное либо на льготных условиях, по заниженным ценам вручение имущества, материальных ценностей – денег, продуктов, товаров, книг, подарков. А также бесплатное оказание услуг и осуществление работ. Например, ремонт подъездов многоквартирного дома, перевозки грузов, лечение. Деньги могут передаваться лично или через посредников, перечисляться на телефонный номер или банковский счет.

## Слайд 170

Объективная сторона рассматриваемого административного правонарушения выражается в разнообразных вышеуказанных действиях, нарушающих перечисленные запреты и ограничения. Административное правонарушение считается оконченным с момента совершения любого из указанных выше действий.

Субъектами правонарушения являются граждане, должностные лица или организации, прямо или косвенно участвующие в организации и осуществлении таких мероприятий и действий. Например, кандидаты, руководители и члены избирательных объединений или инициативных групп участников референдума. Это могут быть сами избирательные объединения, уполномоченные представители и доверенные лица названных кандидатов и объединений и другое.

Субъективная сторона данного правонарушения характеризуется только прямым умыслом.

Следующее правонарушение, на котором мы остановимся, – это непредставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума. Данное правонарушение предусмотрено статьей 5.17 КоАП.

Общим объектом правонарушения, предусмотренного комментируемой статьей, являются общественные отношения, связанные с проведением выборов и референдумов. Родовым объектом нарушения выступают общественные отношения, связанные с финансовым обеспечением избирательных кампаний. Непосредственный объект – это установленные законом правила, обязывающие представлять в избирательные комиссии полные и достоверные финансовые отчеты и сведения об источниках и размерах своего фонда и произведенных на кампанию затратах.

#### Слайд 171

Регулируя порядок финансирования избирательных кампаний, федеральный законодатель устанавливает обязанность кандидатов избирательных объединений представлять в избирательную комиссию финансовые отчеты.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного в части 1 комментируемой статьи, состоит в бездействии или двух возможных действиях со стороны указанных лиц, в частности таких как:

- непредставление в указанный законом срок финансового отчета об источниках и о размерах средств, перечисленных в избирательный фонд или фонд референдума, и обо всех произведенных затратах;

- неполное представление установленных законом сведений, представление недостоверных сведений или финансового отчета.

Требование об обязательном представлении отчета и сведений в установленный срок не означает, что представление их после истечения срока исключает административную ответственность по данной статье. Недостоверность отчета, сведений выражается в несоответствии их действительности. Например, заниженные цифровые данные отчета, неучтенные поступления от жертвователей или неучтенные фактически произведенные финансовые операции.

Оконченным данное правонарушение считается с момента истечения установленного срока предоставления отчета, сведений либо с момента предоставления их неполными или недостоверными.

#### Слайд 172

В части 2 статьи установлена ответственность председателя избирательной комиссии за непредставление либо неполное или несвоевременное представление указанных сведений в средства массовой информации для опубликования.

Такая ответственность конкретного должностного лица базируется на установленной законом обязанности избирательных комиссий периодически направлять в средства массовой информации для опубликования сведения или копии финансовых отчетов. Это сведения и отчеты о поступлении и расходовании средств избирательных фондов или фондов референдума.

При буквальном толковании термина «опубликование» представляется, что речь в данной статье идет о предоставлении сведений и отчетов в печатные средства массовой информации. При этом в комментируемой статье не устанавливается ни вид, ни количество средств массовой информации, в которые должны направляться такие сведения.

Объективную сторону данного правонарушения составляет невыполнение вышеуказанного требования. То есть непредставление сведений либо копий финансовых отчетов, выражающееся в бездействии председателя избирательной

комиссии. Либо это могут быть действия ненадлежащего характера. Например, неполное или несвоевременное представление сведений или отчетов.

Помимо председателя избирательной комиссии либо лица, исполнявшего его обязанности как специального субъекта ответственности, возможные субъекты данных правонарушений перечислены в самой статье, это в частности:

- кандидат, лицо, являвшееся кандидатом, лицо, избранное депутатом или на иную выборную должность, то есть бывший кандидат;
- уполномоченный представитель по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума;
- должностное лицо, например управляющий, директор кредитной организации, то есть банка.

Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений состоит в том, что они могут быть совершены умышленно или по неосторожности. Например, непредставление в установленный срок отчетов и сведений по забывчивости.

#### Слайд 173

Статьей 5.18 КоАП устанавливается ответственность за незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании.

Общим объектом правонарушения, предусмотренного комментируемой статьей, являются общественные отношения, связанные с проведением выборов и референдумов. Родовым объектом выступают общественные отношения, связанные с финансовым обеспечением избирательных кампаний. Непосредственный объект – это установленные законом ограничения и запреты на расходование группами по проведению референдума денежных средств, поступающих в их специальные фонды.

Законодательство предусматривает, что кандидаты и избирательные объединения обязаны создавать собственные избирательные фонды, фонды референдума для финансирования избирательной кампании. Выполнение данного требования заключается в открытии указанными субъектами в кредитной организации специального банковского счета на период избирательной кампании.

Граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую поддержку кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, но только через избирательные фонды. Расходование указанными лицами иных денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды, фонды референдума, запрещается.

Средства избирательных фондов, фондов референдума имеют целевое назначение. Они могут использоваться только на оплату работ, услуг, непосредственно связанных с проведением избирательной кампании. Например, на финансовое обеспечение организации сбора подписей в поддержку кандидатов, предвыборную агитацию, оплату работ информационного или консультационного характера.

#### Слайд 174

Помимо запретов соответствующими федеральными или региональными законами о выборах и референдумах устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды денежных средств и предельные размеры расходования этих средств.

Правонарушающие действия, влекущие административную ответственность по данной статье, квалифицируются как незаконное использование денежных средств. Поэтому речь в ней не идет об ответственности за незаконное использование каких-то иных материальных ценностей. Под использованием понимается расходование денежных средств путем их банковского перечисления, как правило, в безналичной форме на счета граждан или юридических лиц за оказанные услуги или выполненные работы.

Объективная сторона правонарушения выражается в совершении хотя бы одного из незаконных действий, указанных в диспозиции комментируемой нормы.

Это, во-первых, использование денежных средств, не перечисленных в избирательный фонд, то есть использование денежных средств помимо специального банковского счета. Подобное использование возможно через передачу

денег как в наличной форме, так и в безналичном порядке. Например, путем перечисления денег с банковского счета, не являющегося специальным избирательным счетом, на счет юридического лица за выполнение работы, оказание услуги.

Во-вторых, использование денежных средств, поступивших в избирательный фонд в нарушение установленного законом порядка. Например, использование средств, перечисленных в избирательный фонд теми лицами, которые не имеют права вносить пожертвования.

В-третьих, превышение установленных законом предельных размеров, сумм расходования денежных средств из избирательного фонда, фонда референдума.

И, наконец, четвертое – расходование денежных средств избирательного фонда на не предусмотренные законом цели. Имеются в виду цели, которые по действующему законодательству не связаны с выборами. Например, использование денежных средств на организацию увеселительных мероприятий, посещение музыкального концерта.

#### Слайд 175

Перечисленные действия совершаются кандидатами, избирательными объединениями, инициативными и иными группами участников референдума. Еще одно правонарушающее действие – расходование денежных средств, не перечисленных в избирательный фонд – возможно со стороны иных лиц, не являющихся непосредственными участниками избирательного процесса.

Правонарушение окончено с момента использования указанной финансовой поддержки, независимо от достижения целей, ради которых они совершались.

Возможные субъекты административной ответственности указаны в комментируемой статье. Им может быть прежде всего кандидат, ведущий избирательную кампанию. Именно кандидату принадлежит исключительное право распоряжаться средствами своего избирательного фонда.

Другими субъектами данных правонарушений могут быть:

- уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам;
- уполномоченный представитель по финансовым вопросам избирательного объединения;
- при проведении референдума – уполномоченный представитель по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума.

Подтверждением статуса указанных лиц является соответствующий документ. Например, утвержденный список избирательной комиссии.

### Слайд 176

Из юридических лиц субъектом ответственности за данное правонарушение является только избирательное объединение. Главным образом это политическая партия. Инициативная группа по проведению референдума, иная группа участников референдума юридическим лицом не является, поэтому к ответственности может быть привлечен только ее уполномоченный представитель по финансовым вопросам.

Что касается упомянутых в статье «иных лиц», то это любое вменяемое физическое лицо, достигшее восемнадцатилетнего возраста, которое может самостоятельно израсходовать денежные средства.

Субъективная сторона анализируемого правонарушения характеризуется умышленной формой вины. Лицо осознаёт, что в нарушение установленного порядка использует, расходует, тратит денежные средства в ходе избирательной кампании, и желает выполнить соответствующие действия.

Судя по диспозиции комментируемой статьи, обязательным признаком субъективной стороны правонарушения является специальная цель – достижение определенного результата на выборах. Однако представляется, что для данного правонарушения это излишний квалифицирующий признак, не влияющий на его характер и последствия. Такая цель в виде определенного результата на выборах при использовании денежных средств официально и публично

не декларируется и поэтому на практике ее очень трудно доказывать. Из диспозиции статьи вытекает, что для состава правонарушения достаточно самого факта использования незаконной материальной поддержки, вне зависимости от достижения или недостижения определенного результата на выборах.

Анализ диспозиции комментируемой статьи показывает, что административная ответственность по данной статье наступает, если вышеуказанные действия не содержат состава уголовного преступления.

Если же незаконные операции по финансированию участников выборов или референдума осуществляются в крупном размере, то возможна уголовная ответственность по части 2 статьи 141 УК РФ.

#### Слайд 177

Рассмотрим статью 5.19 КоАП – использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума.

Общим объектом правонарушения, предусмотренного комментируемой статьей, являются общественные отношения, связанные с проведением выборов и референдумов. Родовым объектом правонарушения выступают общественные отношения, связанные с финансовым обеспечением избирательных кампаний. Непосредственный объект – установленные законом правила использования кандидатами, избирательными объединениями материальной поддержки при финансировании избирательной кампании.

Законодательство предусматривает, что кандидаты и избирательные объединения обязаны создавать собственные избирательные фонды для сбора денежных средств и с их помощью вести свою избирательную кампанию. Выполнение данного требования заключается в открытии указанными субъектами в учреждении Сбербанка РФ или в другой кредитной организации специального банковского счета на период избирательной кампании, кампании референдума.

По общему правилу граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую поддержку кандидату, избирательному объединению или инициатив-

ной и иной группе по проведению референдума, но только через избирательные фонды. Расходование этими лицами в целях достижения определенного результата на выборах иных денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды, запрещается.

#### Слайд 178

Все иные формы материальной поддержки – предоставление товаров, выполнение работ, оказание услуг, прямо или косвенно связанные с выборами, без оплаты из соответствующего избирательного фонда также недопустимы. Материальная поддержка кандидата, избирательного объединения, направленная на достижение определенного результата на выборах, может быть оказана только при ее компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда. Фактически же законодательство предусматривает, что выполнение любых работ и оказание услуг в интересах избирательной кампании возможно только после их предварительной оплаты за счет средств избирательного фонда, фонда референдума.

Допускаются лишь добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц. Также избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе для целей своей избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда имущество, принадлежащее избирательной комиссии. Например, здание, помещение.

Правонарушающие действия, влекущие административную ответственность по данной статье, квалифицируются как использование незаконной материальной поддержки. В ней речь идет об использовании кандидатами, избирательными объединениями, инициативными и иными группами по проведению референдума материальной поддержки, а не денежных средств.

## Слайд 179

Согласно современному экономическому словарю, материальные ценности – это ценности в вещественной форме, в виде имущества, товаров, предметов. В соответствии с положениями гражданского законодательства, товаром в имущественных отношениях могут быть любые вещи, в том числе недвижимые. Материальная поддержка также может выражаться в результатах работ и оказании услуг по итогам исполнения возмездного договора. Таковыми чаще всего являются имущество, результаты работ, оказанные услуги, связанные с агитацией. Например, изготовление или размножение агитационных материалов, их распространение, предоставление транспорта, грузоперевозки.

Объективную сторону рассматриваемого правонарушения составляют два вида действий со стороны указанных в статье субъектов.

Во-первых, использование без компенсации за счет средств избирательного фонда, фонда референдума материальной поддержки, оказанной гражданами или юридическими лицами.

Во-вторых, использование анонимной материальной поддержки.

Материальная поддержка предполагается незаконной в силу оказания и использования ее в нарушение установленных законом правил – ограничений и запретов. При этом формы такой материальной поддержки могут быть самыми разнообразными.

Что касается «анонимной материальной поддержки», то такая поддержка может быть в виде предоставления имущества, выполнения работ, оказания услуг лицами, в отношении которых неизвестны ни фамилия, имя, отчество, ни адрес места жительства. Либо неизвестны ни наименование, ни идентификационный номер налогоплательщика в отношении юридических лиц.

## Слайд 180

В числе лиц, оказывающих незаконную материальную поддержку, указаны не только юридические лица, но и их филиалы, представительства и иные подразделения. Правонарушение считается оконченным с момента использования указанной материальной поддержки.

Возможные субъекты ответственности по данной статье – кандидат, уполномоченный представитель по финансовым вопросам инициативной или иной агитационной группы участников референдума.

Другими субъектами данных правонарушений могут быть:

- уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам;
- уполномоченный представитель по финансовым вопросам избирательного объединения, политической партии;
- при проведении референдума – уполномоченный представитель по финансовым вопросам инициативной или иной группы по проведению референдума.

Подтверждением статуса указанных лиц является соответствующий документ – решение, утвержденный список избирательной комиссии, комиссии референдума.

Из юридических лиц субъектами ответственности за данное правонарушение являются только избирательные объединения. Инициативная группа по проведению референдума, иная группа участников референдума юридическим лицом не являются. Поэтому к ответственности может быть привлечен только их уполномоченный представитель по финансовым вопросам.

#### Слайд 181

Субъективная сторона анализируемого правонарушения характеризуется умышленной формой вины – в виде прямого умысла. Лицо осознаёт, что использует незаконную материальную поддержку в ходе избирательной кампании, и желает выполнить эти действия. Невозможно использовать материальную поддержку по неосторожности.

Фактически квалифицирующим признаком объективной стороны данного правонарушения является время его совершения, а именно в период избирательной кампании, с момента официального опубликования решения о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов.

В самой комментируемой статье определено, что для состава правонарушения достаточно использования незаконной материальной поддержки вне зависимости от достижения или недостижения определенного результата на выборах.

Из диспозиции комментируемой статьи следует, что административная ответственность по данной статье наступает, если указанные выше действия не содержат состава уголовного преступления.

### Слайд 182

Остановимся на составе административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.20 КоАП РФ. В ней установлена ответственность за незаконное финансирование избирательной кампании, оказание запрещенной законом материальной поддержки, реализацию товаров бесплатно или по необоснованно заниженным расценкам.

Общим объектом правонарушения, предусмотренного комментируемой статьей, являются общественные отношения, связанные с проведением выборов и референдумов. Родовым объектом выступают общественные отношения, связанные с финансовым обеспечением избирательных кампаний. Непосредственный объект – это установленные законом правила по проведению референдума и расходованию денежных и иных средств при проведении избирательной кампании.

В данной статье речь идет не о незаконном использовании, а о незаконном финансировании – выделении как денежных, так и иных средств и ценностей, а также об оказании иных форм материальной поддержки указанным лицам.

Объективная сторона правонарушения выражается в совершении хотя бы одного из незаконных действий, указанных в диспозиции комментируемой нормы. Совершая правонарушение, потенциальный нарушитель:

во-первых, оказывает финансовую поддержку избирательной кампании определенного кандидата, избирательного объединения помимо избирательного фонда. Подобная поддержка возможна как путем передачи наличных денег,

так и в безналичном порядке – путем оплаты выставленных счетов, перечисления денег на банковский счет, не являющийся специальным счетом;

во-вторых, выполняет для указанных лиц работы, оказывает услуги, реализует товары, связанные с проведением выборов бесплатно или по необоснованно заниженным или завышенным расценкам. Например, это может быть изготовление или размножение агитационных листовок и иных предвыборных материалов, предоставление транспорта для перевозки грузов или пассажиров, рекламные услуги.

### Слайд 183

Действия нарушителя могут выражаться в том, что он выполняет оплачиваемые работы, реализует товары, оказывает платные услуги без документально подтвержденного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам. Правонарушение составляет и внесение пожертвований в избирательный фонд через подставных лиц.

Действия, предусмотренные данной статьей, могут также выражаться в оказании материальной поддержки без компенсации за счет средств избирательного фонда. Такая поддержка со стороны физических и юридических лиц может осуществляться, например, путем предоставления в пользование недвижимого и движимого имущества. Например, автомобиля.

Формальный состав правонарушения предполагает, что правонарушение совершается только в форме действий. Оно считается оконченным с момента использования указанной финансовой или материальной поддержки.

В числе возможных субъектов ответственности за данное правонарушение указаны как физические лица, в том числе должностные, так и юридические лица, оказывающие финансовую поддержку и материальную помощь.

Физическое лицо – это вменяемое, достигшее восемнадцатилетнего возраста лицо, которое может выделить и израсходовать денежные средства и иные материальные ценности, выполнить необходимые работы, реализовать товары и оказать услуги. При этом данные действия должны быть связаны с

выборами и совершены, соответственно, в интересах избирательной кампании того или иного кандидата, избирательного объединения.

В качестве юридических лиц субъектами данного правонарушения могут быть самые различные коммерческие и некоммерческие организации. В том числе и те, учредителями, собственниками, владельцами или членами органов управления которых являются кандидаты.

#### Слайд 184

Субъективная сторона анализируемого правонарушения характеризуется умышленной формой вины. Лицо осознаёт, что оказывает незаконную финансовую помощь и материальную поддержку субъекту избирательной кампании, используя при этом соответствующие денежные и иные средства и материальные ценности, и желает выполнить эти действия.

Мотивы при этом могут быть любыми. Чаще всего они связаны со специальной целью – достижением определенного результата на выборах, что, однако, трудно доказывать на практике.

Анализ диспозиции комментируемой статьи показывает, что административная ответственность по данной статье наступает, если вышеуказанные действия не содержат состава уголовного преступления.

Данное правонарушение следует отграничивать от правонарушений, предусмотренных статьями 5.18 и 5.19 КоАП, которые устанавливают ответственность самих участников избирательного процесса. В первом случае – за незаконное расходование ими денежных средств, во втором – за незаконное использование иной, не денежной материальной поддержки.

#### Слайд 185

Перейдем к вопросу об иных административных правонарушениях коррупционной направленности.

Остановимся на статье 15.14 КоАП РФ – «Нецелевое использование бюджетных средств».

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере бюджетного финансирования.

Объективную сторону комментируемого правонарушения составляет неправильное использование получателем указанных средств на цели, не соответствующие условиям их получения. Эти условия отражаются в принятом законе о бюджете, сводной бюджетной росписи, которая составляется финансовым органом соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования и утверждается руководителем этого органа.

В части 2 данной статьи предусматривается ответственность должностных лиц и юридических лиц за нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов.

Субъектом указанного правонарушения могут быть как должностные лица организаций – получателей бюджетных средств, так и сами организации-получатели.

С субъективной стороны комментируемое правонарушение может быть совершено только умышленно.

#### Слайд 186

Следующий состав правонарушения, на котором мы остановимся, предусмотрен статьей 15.21 КоАП РФ. В ней установлена ответственность за неправомерное использование инсайдерской информации.

Объектом этого правонарушения являются общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование рынка ценных бумаг, гарантии прав его участников.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения – это использование служебной информации лицами, располагающими такой информацией, для совершения сделок на рынке ценных бумаг либо передача ее для совершения таких сделок третьим лицам.

Субъектами рассматриваемых правонарушений могут быть члены органов управления и аудиторы эмитента или профессионального участника рынка

ценных бумаг, связанного с этим эмитентом договором. Субъектами также могут быть служащие государственных органов, имеющие в силу контрольных, надзорных и иных полномочий доступ к служебной информации на рынке ценных бумаг.

Под членами органов управления понимаются физические лица, занимающие постоянно или временно в юридических лицах – эмитентах или профессиональных участниках рынка ценных бумаг должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей. А также выполняющие такие обязанности по специальному полномочию.

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено только умышленно.

#### Слайд 187

Следующая тема, на которой мы остановимся, – «Иные виды ответственности за коррупционные правонарушения». В рамках данной темы мы рассмотрим вопрос о дисциплинарной ответственности государственных служащих. Затем перейдем к вопросу о дисциплинарной ответственности муниципальных служащих. Отдельно рассмотрим общие положения об административной ответственности должностных лиц. Завершит тему вопрос о проблеме гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения.

#### Слайд 188

Перейдем к вопросу о дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Дисциплинарная ответственность – это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке. Она установлена на общих основаниях с другими гражданами.

Вместе с тем ответственность госслужащих имеет свою специфику. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности осуществляется федеральными законами «О государственной гражданской службе РФ», «О статусе военнослужащих», Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил и другими нормативными правовыми актами.

В них с учетом характера и конкретных условий государственной службы установлены основания дисциплинарной ответственности, виды, порядок наложения и обжалования дисциплинарных взысканий.

К гражданским служащим могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы. Завершает перечень увольнение с гражданской службы. Этот перечень взысканий является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Данный перечень дисциплинарных взысканий отличается от ранее действовавшего перечня, предусмотренного статьей 14 ФЗ «Об основах государственной службы». В нем не содержится такого дисциплинарного взыскания, как строгий выговор, но дополнительно предусматривается освобождение от замещаемой должности гражданской службы.

#### Слайд 189

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Наиболее серьезными должностными проступками, влекущими увольнение с гражданской службы, являются:

- неоднократное неисполнение без уважительных причин должностных обязанностей при наличии дисциплинарного взыскания;
- однократное грубое нарушение должностных обязанностей, например прогул, появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

- разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации;
- принятие гражданским служащим категории «руководители» необоснованного решения, повлекшее нанесение ущерба имуществу государственного органа;
- однократное грубое нарушение гражданским служащим категории «руководители» своих должностных обязанностей, повлекшее причинение вреда государственному органу, и нарушение законодательства РФ.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения. В этот период не включается временное отсутствие госслужащего на службе по уважительным причинам, например временная нетрудоспособность, отпуск, а также время проведения служебной проверки. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка. По результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки оно может быть применено не позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

#### Слайд 190

При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного дисциплинарного проступка, степень вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок. Подлежат также учету и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Копия акта о применении дисциплинарного взыскания вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыска-

ния гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Представителем нанимателя дисциплинарное взыскание может быть снято и досрочно.

При освобождении гражданского служащего от замещаемой должности в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе. Закон запрещает представителю нанимателя по своей инициативе освобождать от замещаемой должности гражданской службы и увольнять с гражданской службы гражданского служащего в период его временной нетрудоспособности и пребывания в отпуске.

В отношении госслужащих военной и правоохранительной служб порядок проведения служебных расследований, применения и обжалования дисциплинарных взысканий определяется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил. Или соответствующими положениями о прохождении службы в правоохранительных органах.

#### Слайд 191

Наряду с дисциплинарной ответственностью государственные служащие в случаях, предусмотренных законодательством, несут административную или уголовную ответственность.

ФЗ РФ «О противодействии коррупции» установлена ответственность в виде увольнения в связи с утратой доверия. Она распространяется на лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности. Применение этой меры возможно в случаях:

- неприятия лицом мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является;
- непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- непредставления лицом сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги или супруга и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- участия лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- осуществления лицом предпринимательской деятельности;
- вхождения лица в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

#### Слайд 192

ФЗ РФ «О государственной гражданской службе РФ» предусмотрена статья 59.1. В ней регламентируются взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

За несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных для противодействия коррупции, налагаются следующие взыскания:

- замечание,
- выговор,
- предупреждение о неполном должностном соответствии.

Статьей 59.2 указанного закона предусмотрена ответственность в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2, применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы. А в случае, если доклад о результа-

тах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, – и на основании рекомендации указанной комиссии.

При применении взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2, учитываются:

- характер совершённого гражданским служащим коррупционного правонарушения;
- его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено;
- соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

#### Слайд 193

Данные взыскания применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения. В этот период не включается временная нетрудоспособность гражданского служащего, пребывание его в отпуске, другие случаи его отсутствия на службе по уважительным причинам. Не учитывается также время проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

В акте о применении к гражданскому служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается статья 59.1 или 59.2.

Копия акта о применении к гражданскому служащему взыскания вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

#### Слайд 194

Аналогичные меры с учетом определённой специфики предусмотрены для сотрудников Следственного комитета. За неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником Следственного комитета своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь сотрудника Следственного комитета, к нему применяются следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание, выговор;
- строгий выговор;
- понижение в специальном звании;
- лишение медалей Следственного комитета;
- лишение нагрудного знака «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из Следственного комитета по соответствующему основанию.

Схожие меры предусмотрены ФЗ «О прокуратуре РФ», ФЗ РФ «О службе в таможенных органах РФ», ФЗ «О полиции». Закон РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» предусматривает ответственность госслужащего за действия, ведущие к нарушениям прав и законных интересов граждан. Данная ответственность обусловлена обязанностью госслужащего признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

В случае признания действия или бездействия госслужащего незаконным суд определяет ему меру ответственности, предусмотренную статьей 14

указанного закона или иными федеральными законами, вплоть до представления об увольнении. Госслужащий вправе обжаловать судебное решение в вышестоящий суд в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством.

На основании решения суда орган или руководитель, имеющий право налагать взыскания, издает приказ или постановление о применении той меры ответственности, которую избрал суд. Эта мера может быть отменена или изменена только на основании соответствующего судебного решения.

### Слайд 195

Перейдем к вопросу о дисциплинарной ответственности муниципальных служащих.

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих представляет особый интерес прежде всего потому, что это наиболее распространенный вид юридической ответственности, к которой привлекаются муниципальные служащие. Действительно, в процессе прохождения муниципальной службы возникают ситуации, когда в силу различных причин муниципальный служащий не исполняет или ненадлежащим образом выполняет должностные обязанности.

Мерой дисциплинарной ответственности является дисциплинарное взыскание. Дисциплинарные взыскания – это основная по своему значению и количеству установленных мер группа средств дисциплинарного принуждения. Это карательные по своей сути санкции, создающие для нарушителей ситуацию определенного правового урона. Цель дисциплинарных взысканий – наказание лица за факт проступка или противоправную линию поведения, общее и частное предупреждение. Не следует также недооценивать воспитательное воздействие дисциплинарного взыскания на личность нарушителя. Оно призвано культивировать в управленческом аппарате как на государственном, так и на муниципальном уровне атмосферу законности и неукоснительного соблюдения правопорядка. Знакомство с дисциплинарной практикой органов местного са-

моуправления позволяет говорить, что воспитательное значение дисциплинарных взысканий заметно недооценивается, явно доминирует их сугубо карательная направленность.

#### Слайд 196

Дисциплинарная ответственность муниципального служащего регулируется ФЗ «О муниципальной службе РФ» и Трудовым кодексом РФ. За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание,
- выговор,
- увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно, до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

Статьей 27.1 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» регулируются взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей. Имеются в виду запреты и обязанности, установленные для целей противодействия коррупции.

За несоблюдение запретов к муниципальному служащему могут быть применены указанные выше дисциплинарные взыскания.

Кроме того, муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, связанных с неурегулированием конфликтов интересов. Он также подлежит увольнению в случае представления ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставлении таковых.

## Слайд 197

При применении взысканий учитываются:

- характер совершённого муниципальным служащим коррупционного правонарушения;
- его тяжесть;
- обстоятельства, при которых оно совершено;
- соблюдение муниципальным служащим других ограничений и запретов;
- соблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей.

Административная ответственность муниципальных служащих имеет важную особенность. Дело в том, что в связи с исполнением должностных полномочий ее несут не все из них, а только те, кто являются должностными лицами. Следует отметить, что классификация субъектов административной ответственности, сложившаяся в отечественной науке административного права, относит должностных лиц к так называемым специальным субъектам. Это лица, специально указанные в правовой норме либо в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, не каждый муниципальный служащий в силу различий в статусе может быть привлечен к административной ответственности.

## Слайд 198

Следующий вопрос, на котором мы остановимся, – административная ответственность должностных лиц.

Должностные лица в силу реализуемых ими полномочий имеют широкие возможности влиять на участников управленческих общественных отношений. Например, путем издания правовых актов или отдачи обязательных для исполнения распоряжений, поручений и указаний подчиненным сотрудникам. По-

этому общественная вредность совершённого ими противоправного деяния, образующего тот или иной состав административного правонарушения, сформулированный в законе, оказывается выше, чем если бы правонарушение совершил обычный гражданин, то есть общий субъект административной ответственности. Именно поэтому законодатель предусматривает для должностных лиц, совершивших административное правонарушение, более суровое административное наказание.

Совершая административное правонарушение, должностное лицо наносит ущерб не только конкретным общественным отношениям, но и престижу публичной власти, дискредитирует ее авторитет в глазах населения. Для должностных лиц органов местного самоуправления это особенно актуально, поскольку, как отмечалось выше, из всех уровней публичной власти муниципальная власть наиболее приближена к людям, находится у них на виду.

Административная ответственность должностных лиц, включая должностных лиц органов местного самоуправления, предусмотрена по большинству составов административных правонарушений. По некоторым из них административную ответственность несут исключительно должностные лица. Например, статья 17.4 «Непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи». Или статья 19.6 КоАП РФ «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения». Производство по делам об административных правонарушениях в отношении должностных лиц местного самоуправления ведется по общим правилам, установленным в разделе IV КоАП РФ.

#### Слайд 199

Следующий вопрос – гражданско-правовая ответственность за коррупционные правонарушения.

Задачи гражданско-правового регулирования, функции и принципы гражданского права, определенные в статье 1 Гражданского кодекса РФ, изначально не преследуют цели репрессивного воздействия на правонарушителя.

Потому гражданско-правовые санкции направлены преимущественно на восстановление положения, предшествовавшего правонарушению. Они имеют ярко выраженный компенсаторно-восстановительный, а не карательный характер, ориентированы на полное возмещение причиненного вреда.

Гражданско-правовые средства и гражданское законодательство самостоятельно не регулируют и не разрешают вопросы о выявлении и пресечении коррупционных правонарушений. Они играют вспомогательную роль в восстановлении правового положения, предшествовавшего их совершению, содействуют наиболее полному возмещению причиненного вреда.

Нормы гражданского законодательства могут образовывать дополнительный правовой инструмент борьбы и противодействия коррупционным преступлениям. Он применим в единстве с нормами уголовного и уголовно-процессуального права, но не в качестве единственно возможной альтернативы норм уголовного или административного права.

Борьба с коррупционными правонарушениями и преступлениями коррупционной направленности образует комплексную задачу слаженного взаимодействия всех отраслей законодательства. В первую очередь требуют детальной проработки и конкретизации виды и общее понятие коррупционных правонарушений в российском законодательстве и доктрине.

Гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений могут применяться только в том случае, когда в установленном порядке и процедурах установлен правонарушитель и его вина доказана вступившим в силу судебным актом.

#### Слайд 200

Исторически сложилось, что правовое противодействие взяточничеству оказывалось именно уголовным правом. И это вполне логично, поскольку коррупционные правонарушения квалифицируются не иначе как преступления, наказуемые уголовными наказаниями. Верно и то, что коррупционные схемы на корню подрывают авторитет и доверие населения к аппарату государствен-

ных служащих, в их изобличении и искоренении заинтересовано общество. Общественная опасность коррупционных правонарушений чрезвычайно высока. Поскольку их совершение не только дискредитирует значимость органов власти и управления, но и влечет за собой слияние преступного поведения с государственным аппаратом, а он перестает выступать мерилom законности и правопорядка.

На текущий момент система российского гражданского законодательства не обеспечивает адекватные и эффективные механизмы противодействия коррупционным преступлениям. Обращают на себя внимание как трудности и пробелы в восприятии международного регулирования, так и более частные национальные особенности российского законодательства.

До настоящего времени Российской Федерацией не ратифицированы важнейшие акты международного права. Речь идет о статье 20 Конвенции ООН против коррупции, принятой Резолюцией от 31 октября 2003 года. В ней говорится, что каждое государство-участник рассматривает возможность принятия законодательных мер. Эти меры могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно. Например, незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать.

#### Слайд 201

Конечно, данная норма не может не вызывать вопросов, поскольку предлагает механизм объективного вменения вины в уголовном процессе через гражданско-правовой, имущественный статус государственного служащего или его близких родственников. Получается, что само имущество, находящееся в собственности, является достаточным доказательством вины. Тем самым игнорируется фундаментальная значимость презумпции невиновности, а гражданское право становится подспорьем в выполнении задач уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Едва ли с таким подходом можно согла-

ситься лишь на том основании, что общественная опасность от совершения коррупционных правонарушений возрастает и распространяется в различных модификациях подобно инфекционной эпидемии в обществе.

Российский законодатель пошел по иному пути, как видно, определив более оптимальный подход в национальном гражданском законодательстве. Запланированная Концепцией развития гражданского законодательства реформа вещного права была отложена на неопределенное время. А пока выборочно и фрагментарно дополнены нормы ГК РФ о прекращении права собственности новым основанием. В пункте 9 части 2 статьи 235 ГК закреплено правило об обращении в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы по законодательству о противодействии коррупции.

В настоящее время практика применения данной нормы не сложилась, чему находится довольно простое объяснение – изначальная неопределенность порядка ее применения и круга субъектов. Пункт 9 части 2 статьи 235 имеет значение локальной нормы и адресную направленность в отношении лица, осужденного вступившим в силу приговором за получение взятки. Он не является общей нормой, распространяемой на всех субъектов гражданского права. Например, на любых третьих лиц, контрагентов лица, впоследствии осужденного за совершение коррупционных преступлений.

#### Слайд 202

Абсурдна сама идея автономного существования механизма конфискации в гражданском законодательстве в отрыве от законодательства уголовного и административного. До настоящего времени Российская Федерация без веских удовлетворительных причин и оснований не ратифицировала Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года. В то время как данная Конвенция содержит ряд заслуживающих внимания рекомендаций по развитию национального законодательства и правоприменения.

Отсутствие слаженного механизма гражданско-правовых средств противодействия коррупционным преступлениям образует существенный пробел в законодательстве современной России. В частности, нет специальных норм о недействительности коррупционных сделок, позволяющих определить потерпевшего при совершенном коррупционном правонарушении. В теоретической литературе практически отсутствуют исследования, определяющие понятие и последствия коррупционной сделки.

Теоретические наработки, ориентирующие судебную арбитражную практику на квалификацию коррупционных сделок по статье 169 ГК, не достигают своей цели. Это обусловлено тем, что вследствие гуманизации гражданского законодательства правила данной статьи предусматривают в качестве правового последствия для сделки двустороннюю реституцию.

Статья 169 ГК является общей, «каучуковой» нормой, действие которой не может обеспечить восстановление баланса прав и законных интересов, существовавшего до заключения и исполнения коррупционной сделки. В доктрине недействительность сделок, совершённых с противоправными целями, традиционно связывалась с действием общих норм, сферу действия которых трудно оценить заранее.

### Слайд 203

Конфискация является не гражданско-правовой санкцией или мерой гражданско-правовой ответственности в собственном смысле слова. Она выступает особым правовым последствием совершения преступления или правонарушения, ответственность за которое в санкции нормы уголовного или административного права предусматривает в качестве наказания конфискацию. ГК РФ лишь закрепляет гражданско-правовые последствия конфискации как прекращения права собственности, конкретизируя уже установленную законодателем санкцию. Традиционно в юридической литературе по гражданскому праву даже в период отрицания частноправовых начал регулирования имущественных отношений конфискация рассматривалась в виде наказания.

Пункт 8 части 2 статьи 235 ГК нуждается в конкретизации. Поскольку практическое применение этой нормы осложнено неясностью круга лиц, чье имущество может быть обращено в доход РФ. Это обусловлено также неопределенностью процессуальной формы и вида судопроизводства, при котором может осуществляться обращение в доход государства такого имущества.

Норма пункта 8 части 2 статьи 235 имеет ярко выраженную специфику. От разновидности конфискации ее отличает то, что отсутствие доказательств приобретения имущества на законные средства и доходы само по себе еще не образует никакого правонарушения или преступления, а может порождать лишь предположения.

#### Слайд 204

Сказанное актуализирует задачу совершенствования российского гражданского законодательства в части установления специального состава недействительности коррупционной сделки. Необходимо установить специальные правовые последствия ее недействительности в виде односторонней реституции и компенсации, размер которой должен составлять не менее 25 % цены такой сделки. Перед доктриной и законодательством стоит актуальная задача определения единого подхода к коррупционным сделкам и их конкретным видам.

Гражданско-правовой механизм противодействия коррупционным правонарушениям не может ограничиваться предусмотренными законодательством составами недействительности коррупционных сделок. Целесообразно также использовать богатый потенциал гражданского права в части одностороннего расторжения договора, экономическая невыгодность исполнения которого для публичного образования будет установлена в ходе контрольно-ревизионных мероприятий деятельности органа власти или должностного лица. Одностороннее расторжение договора не должно обосновываться вступившим в силу приговором уголовного суда по делу о коррупционном преступлении. Заключение фиктивных и «откатных» договоров, в ряде случаев преследующих единственную цель легализации денежных средств или заключенных по заведомо завы-

шенным или заниженным ценам, процветает в сфере государственных закупок и заказов.

Регламентированное законодательством право одностороннего расторжения договора во многом способно гарантировать интересы публичной власти и обеспечить целевое расходование бюджетных средств, залатать бреши в бюджете.

Перспективным направлением совершенствования действующего российского гражданского законодательства может стать закрепление норм о возмещении репутационного вреда публично-правовому или муниципальному образованию. В соответствии с ГК РФ нематериальные блага защищаются гражданским законодательством, если иное не вытекает из существа этих нематериальных благ. При этом к нематериальным благам относятся в том числе доброе имя и деловая репутация.

#### Слайд 205

В настоящее время в судебной практике сложился подход, согласно которому подлежит компенсации репутационный вред, причиненный действиями или бездействием, нарушающими неимущественные права юридического лица.

Вред в данном случае причиняется в том числе формированием в обществе негативного суждения о соответствующем субъекте в сфере осуществляемой им деятельности. При этом формирование положительной оценки о субъекте зависит не только от органов управления, но и от каждого его сотрудника. Нематериальный вред подлежит возмещению по правилам при доказанности общих условий деликтной ответственности. В частности, наличия противоправного деяния со стороны ответчика, неблагоприятных последствий этих действий для истца. Обязательно и наличие причинно-следственной связи между действиями ответчика и возникновением неблагоприятных последствий на стороне истца, вины причинителя вреда. Для подтверждения наступления неблагоприятных последствий в виде нематериального вреда истца необходимо

установить факт сформированной соответствующей репутации истца, а также факт утраты доверия к его репутации.

При выявлении причинно-следственной связи между действиями ответчика и возникновением неблагоприятных последствий на стороне истца суды должны учитывать наличие реальной возможности влияния действий ответчика.