**Задачи совершенствования правовых основ борьбы с коррупцией**

**В.Д.Зорькин, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации**

За последние годы в России созданы принципиально новые правовые условия борьбы с коррупцией. Но жизнь не стоит на месте и требует внесения новых корректив в законодательство на данном направлении. Для этого следует решить ряд первоочередных задач.

Задача первая – получение реальной картины коррупции и коррупционной преступности в целом.

Как известно, 30 апреля 2009 года издано Указание Генеральной Прокуратуры РФ и МВД России, в котором определен перечень статей УК коррупционной направленности.

Надо сказать, что сам по себе такой перечень безусловно необходим. Но, на наш взгляд, он должен входить в Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Всего в данный перечень входит 43 вида преступлений.

Задача вторая – наступление на организованную преступность как социальную основу коррупции. Восстановление законности в регионах, где мафиозные структуры уже стали подменять органы власти.

Бороться с коррупцией в отрыве от борьбы с организованной преступностью невозможно. Коррупция, в ее наиболее опасных системных формах, это – по сути, инструмент в руках мафиозных структур для получения сверхприбылей.

В этой связи, возможно, следует подумать о воссоздании на принципиально новой основе спецподразделений по борьбе с организованной преступностью. Может быть, в виде межведомственных оперативно-розыскных центров при региональных подразделениях Следственного комитета. С прикомандированием туда оперативных сотрудников МВД, ФСБ, наркоконтроля и таможни. Для такого оргрешения также нужны правовые основания.

Целесообразно вернуться к идее Федерального закона «О противодействии организованной преступности». В нем, например, можно было бы предусмотреть проведение специальных операций по борьбе с организованной преступностью в ситуациях по параметрам, близким к событиям в станице Кущевская или Гусь-Хрустальном.

Может быть, в таком законе можно было бы зафиксировать правовой алгоритм введения в конкретном городе, районе, субъекте Федерации временного федерального управления системой правоохранительных органов. По типу ситуации с банкротством предприятий.

Если те или иные руководители правоохранительных органов не справились с криминальной ситуацией, «обанкротились» в управленческом смысле слова, то на период операции в регионе вводятся временно управляющие региональными подразделениями МВД, ФСБ, прокуратуры, Следственного комитета, наркоконтроля, таможни.

Предложение – не такое уж радикальное, как может показаться на первый взгляд. У нас уже есть и Кущевская, и Гусь-Хрустальный, и Энгельс.

Задача третья. Имеется необходимость в создании четких процедур отвода и самоотвода соответствующих служащих с целью предотвращения или урегулирования конфликта интересов.

Надо предусмотреть как возможность отстранения от замещаемой должности государственной или муниципальной службы (подробно прописав соответствующую процедуру), так и отстранение (недопущение) к подготовке или участию в принятии того или иного управленческого решения. Для этого надо определить, в частности, сроки сообщения о возникшем (могущем возникнуть) конфликте интересов, а также сроки принятия решения об отстранении от замещаемой должности либо от рассмотрения конкретного дела; порядок обжалования такого решения и т.п.

Учитывая, что для государственного и муниципального служащего возможность получения при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц (личная заинтересованность) может повлечь отстранение его от замещаемой должности, урегулирование порядка отказа государственного и муниципального служащего от выгоды для предотвращения или урегулирования конфликта интересов (часть 4 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции») имеет большое значение. Между тем такое правовое регулирование как в Федеральном законе «О противодействии коррупции», так и в законодательстве о соответствующих видах службы сейчас отсутствует.

В связи с этим следует предусмотреть соответствующую процедуру, определив как порядок и сроки сообщения государственным и муниципальным служащим представителю нанимателя о получении (возможности получения) имущественной выгоды, так порядок и сроки отказа государственного и муниципального служащего от получения такой выгоды.

Задача четвертая связана с преодолением так называемых «иммунитетов» различных категорий лиц при проведении расследования по делам о коррупции.

Представляется, что «иммунитет» для большинства категорий лиц должен быть снят если не полностью, то хотя в части, касающейся выявления и пресечения коррупционных преступлений. В противном случае наличие по существу неприкосновенных должностных лиц делает их неуязвимыми перед законом.

Конвенция ООН против коррупции не случайно закрепляет положение, согласно которому необходимо обеспечить сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью в необходимых случаях осуществлять эффективное расследование, уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с коррупционными преступлениями (ст. 30).

Главное противоречие иммунитета заключается в том, что, с одной стороны, он призван служить гарантией того, что лицо, им обладающее, будет защищено от необоснованного уголовного или административного преследования, а с другой – чрезмерные преграды устраняют саму возможность не только привлечения соответствующих должностных лиц к ответственности, но даже проведения в отношении них оперативно-розыскных мероприятий по выявлению и пресечению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, возбуждения уголовного дела, расследования преступления и справедливого судебного разбирательства.

В этой связи установление баланса между необходимостью защиты отдельных категорий должностных лиц, выполняющих важные для государства и общества функции, и недопущением их безнаказанности в случае совершения правонарушений представляется весьма актуальной и политически важной задачей правовой политики Российского государства.

Реализация должностными лицами, наделенными иммунитетом, особых функций, их особый статус должны служить обоснованием не только средств защиты их профессиональной деятельности, обеспечения их неприкосновенности, но и повышенной ответственности за выполнение своих служебных обязанностей, за строгое соблюдение ими законодательных и иных нормативных правовых актов. В случае их противоправной деятельности необходимо учитывать и повышенную степень общественной опасности их поведения, что служит обоснованием для возложения повышенной ответственности, а не смягчения ответственности, предохранения от нее.

Задача пятая – переход от декларирования доходов к декларированию расходов. Выполнение требований статьи 20 Конвенции ООН против коррупции о введении правового института – «незаконное обогащение».

В последнее время ко всем руководителям государственных органов предъявляются весьма жесткие требования по контролю за декларированием доходов и имущества госслужащих. Сам процесс декларирования, на наш взгляд, сыграл большую роль в общей системе мер противодействия коррупции. Но надо двигаться дальше. Сейчас подготовлен проект закона о контроле за расходами чиновников. Проект нуждается в серьезной доработке.

Контроль над расходами госслужащих должен быть доведен до логического завершения. Любое выявленное превышение крупных расходов госслужащего над уровнем официального (декларированного и налогооблагаемого) дохода его и членов его семьи должно становиться предметом специального уголовного расследования. При этом бремя доказывания легальности полученных доходов должно возлагаться на самого госслужащего. В том случае, если ему не удалось доказать, что крупные расходы произведены за счет легальных доходов, его должно ждать наказание в виде серьезных штрафов, конфискация незаконноь полученного имущества, увольнение с запретом занимать должности государственной (муниципальной) службы.

Видимо необходим какой — то переходный вариант для введения таких жестких мер. Иначе подобный закон может вызвать довольно конфликтную ситуацию в обществе. Имущество, приобретенное до принятия такого закона вряд ли стоит конфисковывать. Ведь были иные правила игры. Закон должен работать на будущие поколения. Недопустимо, чтобы правилом оставалось массовое явление, когда расходы чиновников многократно превышали их легальные доходы.

Задача шестая – восстановление нормального правового института конфискации имущества.

Этого требуют и Конвенция ООН против коррупции, и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Кстати, это и одно из главных требований отчета группы ГРЕКО, которая проверяла исполнение Россией международных обязательств.

Необходимо в первоочередном порядке распространить конфискацию имущества на все тяжкие преступления против собственности и экономические преступления.

Крупные штрафы – это безусловно полезное правовое нововведение. Но конфискация, как известно, решает совсем другие задачи. Сейчас в действующей редакции Уголовного кодекса РФ практически невозможно конфисковать имущество у мошенников, воров, вымогателей, лиц, совершивших присвоение или растрату. Этот пробел надо устранить.

Вообще надо сказать, что в тех странах, где наиболее эффективно решаются задачи в борьбе с коррупцией – Сингапуре, Китае, Испании, США, они решаются во многом благодаря активному использованию конфискации имущества у коррупционеров и членов мафиозных структур.

Задача седьмая – обеспечение разумной достаточности в процессе гуманизации уголовного законодательства. Нельзя не поддержать меры по гуманизации нашего уголовного и уголовно-процессуального законодательства, которые были осуществлены в последнее время в отношении лиц, совершивших малозначительные преступления. Но нельзя и превращать гуманизацию в кампанию по амнистированию коррупционеров и экономических преступников, что уже в ряде мест происходит.

Полезно вспомнить изречение мудрого Дэн Сяопина на заре экономических реформ в Китае о том, что «мягкой рукой социальные уродства не выведешь».

Я не призываю, естественно, к тотальному террору против коррупционеров, как это происходит в КНР (хотя масштабы применения смертной казни в Китае в наших СМИ многократно преувеличены). Я говорю о разумной достаточности уголовно-правовых репрессий.

Но разве не удивляет своей «сверхгуманностью» судебная практика за последние годы?

Безнаказанность коррупционеров – это основной фактор, стимулирующий коррупцию!

Задача восьмая состоит в задействовании потенциала всего общества в антикоррупционной работе. Уже сейчас в различных СМИ и в сети Интернет публикуется немало докладов, аналитических справок различных общественных организаций по коррупции в самых разных отраслях жизни. Некоторые материалы выглядят весьма убедительно. В некоторых звучат прямые обращения к руководителям правоохранительных органов по расследованию тех или иных выявленных фактов мздоимства. Но какова реакция самих правоохранительных органов? Часто в ответ на эти доклады, статьи, справки приходят либо прямые отписки, либо вообще отсутствует какая-либо реакция. Может быть, надо подумать о введении повышенных мер ответственности руководителей правоохранительных органов за нереагирование на обнародованные факты коррупции и организованной преступности.