

Пояснительная записка к проекту федерального закона "О противодействии коррупции"

Подготовленный проект федерального закона "О противодействии коррупции" продиктован необходимостью создания правовой основы, которая бы позволила, используя возможности различных отраслей права, более продуктивно вести борьбу с коррупцией.

В отличие от предыдущих законопроектов, направленных против коррупции, представленный законопроект содержит более четкие и обоснованные определения. Раскрытие содержания таких понятий как, "коррупционные отношения", "коррупционный акт", "пассивный подкуп", "активный подкуп" в контексте данного законопроекта получили свое правовое значение.

Основные понятия, используемые в законопроекте, включают в себя общепризнанные международные характеристики, поддержанные на серьезном международном уровне в рамках глобальных международных актов. При подготовке проекта закона использовались конвенции Совета Европы "Об уголовной ответственности" и "О гражданско-правовой ответственности за коррупцию", конвенция "Об организации экономического сотрудничества и развития", "О подкупе иностранных должностных лиц при заключении коммерческих сделок", Конвенция ООН "О транснациональной преступности", ряд иных международных рекомендаций.

Центральное место в законопроекте принадлежит понятию "коррупция", поскольку без учета данного понятия нельзя вести речь о предмете регулирования. Особенностью данного понятия является то, что "коррупция" не отождествляется только с действиями по даче и получению взяток, чем страдали предыдущие определения. В данном законопроекте под коррупцией также понимается поиск, установление и поддержание противоправных отношений между специально указанными субъектами коррупции. Это позволяет расширять рамки превентивной борьбы с коррупцией, распространяя их на более ранние стадии, и усиливать профилактическое значение закона.

При формулировании понятия "коррупционные правонарушения" разработчики попытались уйти от узкоотраслевого определения. Такая позиция исключает возможную коллизию иных отраслей права. В частности, закон не относит к числу коррупционных конкретные составы преступлений, ответственность за которые наступает по уголовному законодательству. Такая задача должна стоять именно перед уголовным законодательством. По этой причине одним из основных принципов противодействия коррупции назван принцип консолидации правовых средств.

Этот тезис относится и к административному законодательству. В связи со вступлением в силу с 1 июля 2002 года нового "Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", который является кодифицированным актом, содержащим полный перечень административных правонарушений, нецелесообразно в рамках подготовленного закона устанавливать иные правонарушения, влекущие административную ответственность.

Поскольку проблема противодействия коррупции приобрела в настоящее время общенациональный характер, в законопроекте отмечен круг вопросов, которые вправе решать только Российская Федерация. Данные установки не расходятся с конституционными положениями, определяющими исключительные пределы ведения различных субъектов права.

Среди не терпящих отлагательства вопросов выделены следующие: проведение на всей территории единой государственной политики по противодействию коррупции; организация государственного антикоррупционного мониторинга законодательства; формирование, утверждение и реализация федеральных целевых программ, а также ряд других вопросов. После принятия настоящего закона соответствующие органы государственной власти будут обязаны реализовать содержащиеся в нем положения, что, в свою очередь позволит расширить антикоррупционную законодательную базу.

При описании субъектов коррупционных правонарушений брались за основу криминологические исследования об уровне коррупционной пораженности различных

категорий лиц, занимающих соответствующие должности. Кроме того, учитывались положения новых принятых федеральных законов "Об аудиторской деятельности", "О государственной регистрации юридических лиц", "Об оценочной деятельности", "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

В законопроекте также отмечены иные лица, приравненные к лицам, выполняющим государственные или муниципальные функции. Важность такого нововведения позволит более эффективно отслеживать деятельность представителей государства в органах управления различных коммерческих организаций. В случае нарушения ими установленного порядка осуществления своих функций и получения при этом каких-либо незаконных благ и преимуществ, закон позволяет относить подобные нарушения к числу коррупционных.

Меры по противодействию коррупции, сформулированные в статье 6 законопроекта, основаны на современных международных стандартах, действующих в данной сфере. Значимость этой проблеме придает участие в этом процессе соответствующих парламентских комиссий Федерального Собрания Российской Федерации, развитие института общественного контроля и создание иных независимых и объективных органов.

В связи с необходимостью создания более открытого информационного механизма при назначении конкретных претендентов на важные государственные должности, предлагается установить для них единообразные процедуры и обязательные требования, которым они должны соответствовать. Особенно это касается тех претендентов, которые переходят на работу в государственные органы из коммерческих структур. Для устранения возможного влияния на них интересов коммерческих структур, к которым они ранее имели отношение, закон предусматривает установление для них ряд специальных ограничений. Помимо этого, такие лица обязываются передать свои акции и иные ценные бумаги, составляющие долю в уставных капиталах коммерческих организаций, а также заявить об иных своих имущественных правах, возникших в связи с участием в коммерческой деятельности.

Особый порядок предусмотрен в отношении лиц, претендующих на выполнение общественно-значимых и государственно-важных функций (статья 9 законопроекта). К процедуре их назначения привлекаются различные формы контроля, включая институты парламентского и общественного контроля. С целью поднятия статуса специальных комиссий, образованных при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации, их наиболее значимые полномочия отражены в тексте представленного законопроекта.

В законе говорится о деятельности специального органа при Президенте Российской Федерации – Национальном Совете. Такие органы существуют во многих цивилизованных европейских странах и призваны обеспечить осуществление единой государственной политики по противодействию коррупции. Кроме того, на Национальный Совет возлагаются обязанности по проведению соответствующей аналитической работы и мониторинга в области противодействия коррупции, а также периодическое информирование Президента Российской Федерации о принимаемых мерах законодательного характера.

Глава 3 законопроекта посвящена вопросам ответственности за коррупционные правонарушения и правонарушения, связанные с коррупцией. Впервые в отечественной законодательной практике закреплено право различных лиц и организаций, независимо от формы собственности, требовать возмещения убытков, причиненных коррупционными нарушениями. Закон предусматривает отмену (аннулирование) актов, принятых в результате коррупционных правонарушений и ответственность юридических лиц, причастных к коррупционной деятельности.

Реализация настоящего федерального закона не повлечет дополнительных затрат из средств федерального бюджета.

Заключение Комитета Государственной Думы

**по проекту федерального закона № 148067-3 "О противодействии коррупции",
внесенному депутатами Государственной Думы А.Г. Баскаевым, А.С. Куликовым, А.И. Гуровым, П.Т. Бурдуковым, В.И. Волковским, Н.Д. Ковалевым, А.Д. Куликовым, Г.И. Райковым, А.И. Александровым, А.А. Аслахановым, Н.М. Безбородовым, В.П. Воротниковым, О.В. Морозовым, Н.А. Овчинниковым, В.Н. Басыгысовым, Г.К. Леонтьевым, В.В. Гальченко, В.Д. Гребенюком, В.Д. Катальниковым, В.И. Илюхиным,
В.Ф. Дорогиным**

Принятие данного законопроекта обусловлено необходимостью создания правовой основы для выработки профилактических мер правового, организационного характера, направленных на эффективную борьбу с коррупцией.

Указанный законопроект подготовлен с учетом положений таких международных правовых актов как конвенция Совета Европы "Об уголовной ответственности за коррупцию" и "О гражданско-правовой ответственности за коррупцию", конвенция "Организации экономического сотрудничества и развития", "О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении коммерческих сделок", конвенция ООН "О борьбе с транснациональной преступностью".

В законопроекте делается акцент на следующие важнейшие вопросы: закрепление мер по противодействию коррупции, организация государственного антикоррупционного мониторинга законодательства; правовое регулирование отношений в сфере противодействия коррупции. После принятия настоящего федерального закона соответствующие органы государственной власти будут обязаны реализовывать содержащиеся в нем положения, что в свою очередь позволит расширить антикоррупционную законодательную базу.

В законопроекте впервые включены понятия, ранее не имевшие правового значения: они подготовлены с учетом международного законодательства, что будет способствовать адаптации норм нашего внутреннего права к основным принципам и рекомендациям международных документов в сфере борьбы с коррупцией.

Основные положения и принципы принятого законопроекта в свою очередь в целом окажут позитивное влияние на формирование антикоррупционного законодательства. Это прежде всего касается определения коррупционных правонарушений в различных отраслях права и выработки адекватных мер воздействия за их совершение.

Замечания, высказанные в официальном отзыве Правительства Российской Федерации и Правового управления Аппарата Государственной Думы учтены при подготовке законопроекта к первому чтению.

Заключение Правового управления Государственной Думы по проекту федерального закона № 148067-3 "О противодействии коррупции"

В связи с представлением на экспертное заключение проекта федерального закона № 148067-3 "О противодействии коррупции" Правовое управление Аппарата Государственной Думы считает необходимым отметить следующее.

Общая оценка законопроекта

1. Различные варианты законопроекта "О борьбе с коррупцией" уже неоднократно являлись предметом рассмотрения Государственной Думой, однако ни один из них своего логического завершения не получил и не был утвержден. В частности, проект федерального закона № 98037599-2, внесенный Президентом Российской Федерации, был отклонен еще на стадии первого чтения (Постановление Государственной Думы № 2934-III ГД от 9 сентября 1998 г.). Проект федерального закона № 99097368-2, внесенный Комитетом Государственной Думы по безопасности, также был отклонен на той же стадии (Постановление Государственной Думы № 1623-III ГД от 13 июня 2001 г.).

Текст представленного на экспертизу проекта федерального закона "О противодействии коррупции" лишь с небольшими видоизменениями практически полностью повторяет содержание отклоненного в июне 2001 года законопроекта, на который Правовым управлением Аппарата Государственной Думы уже давалось подробное и детальное заключение в Комитет Государственной Думы по безопасности (исх. № 2.2-1/1307 от 18.04.2001 г.). Как и предыдущие варианты, рассматриваемый проект, по-прежнему, сохраняет все тот же недостаток, выражающийся главным образом в отсутствии собственного предмета правового регулирования. В связи с этим многие положения законопроекта непроизвольно вторгаются в сферу правового регулирования Гражданского кодекса Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации, Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" и целого ряда других федеральных законов. Значительная часть норм законопроекта носит декларативный и неконкретный характер, страдает неточностью и содержит внутренние противоречия, что с одной стороны ставит под сомнение возможность достижения целей, заявленных в преамбуле законопроекта, а с другой – может создать предпосылки для использования этого закона в целях неосновательного преследования неугодных должностных лиц и государственных служащих.

Постатейные замечания

По статье 1

2. Вряд ли можно признать убедительной и обоснованной предпринятую в статье 1 законопроекта попытку сформулировать определение и перечень "преступлений коррупционного характера", поскольку в данном случае следует иметь в виду следующие обстоятельства:

во-первых, определение "преступления", а также "видов и категорий преступлений" является исключительным предметом регулирования Уголовного кодекса Российской Федерации, который, обладая по сравнению с федеральными законами более высокой юридической силой, как известно, такого вида преступления, как "преступление коррупционного характера" не содержит;

во-вторых, возможность определения исчерпывающего перечня "преступлений коррупционного характера" вообще маловероятна, поскольку коррупционные мотивы в определенных случаях могут присутствовать при совершении весьма значительного числа самых разнообразных видов преступлений; если же исходить из того, что в качестве критерия такого перечня принимается определение "коррупции", приведенное в пункте 1 статьи 1 законопроекта, то нельзя не отметить, что данное определение, по- существу, является диспозицией таких составов преступлений, как "коммерческий подкуп" и "получение взятки" (соответственно статьи 204 и 290 Уголовного кодекса Российской Федерации);

в-третьих, неясен в принципе смысл введения законопроектом такого термина, как "преступление коррупционного характера", ибо он ничего не дает с точки зрения усиления уголовной ответственности за совершение соответствующих преступлений и обеспечения их правильной квалификации.

3. Пункт 4 статьи 1 законопроекта представляется излишним, поскольку в нем практически дословно воспроизводится определение "должностного лица", приведенное в пункте 1 примечания к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации.

4. Из пункта 5 статьи 1 законопроекта неясно, кто является членами семьи лиц, перечисленных в статье 2 законопроекта. Данный пункт следует уточнить в соответствии со статьей 53 Жилищного кодекса РСФСР, имея в виду, что круг лиц членов семьи нанимателя жилого помещения практически не ограничен (если эти лица проживают совместно с нанимателем и ведут с ним общее хозяйство). Вместе с тем, следует учесть, что семейное законодательство не связывает понятие "члены семьи" с их совместным проживанием (см. статьи 2, 31, 54, 61–64 и др. Семейного кодекса Российской Федерации). Это замечание касается и статьи 9 рассматриваемого законопроекта.

По статье 2

5. Данная статья законопроекта, содержащая перечень субъектов коррупционных правонарушений, не корреспондируется с определением коррупции, приведенным в статье 1 проекта, поскольку официальный статус, с использованием которого могут быть совершены коррупционные действия, в соответствии с законодательством имеют только государственные служащие, муниципальные служащие, а из категории "А" – депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации и судьи.

В этой связи следует отметить, что лица, занимающие государственные должности, относящиеся к младшей и старшей группе, хотя и относятся к государственным служащим, но фактически выполняют техническую работу (секретари, машинистки, делопроизводители и т.п.) и, по нашему мнению, не могут быть субъектами коррупционных правонарушений.

6. Из статьи 2 законопроекта неясно, кого именно (или какие должности) следует иметь в виду под "должностными лицами", указанными в подпунктах 2, 3, 5, 7, 9 – 12 пункта 1, а также под "иными служащими учреждений" (подпункт 7 пункта 1), физическими и юридическими лицами (пункт 2).

7. Подпункт 9 пункта 1 статьи 2 законопроекта нуждается в согласовании со статьей 7 Федерального закона "Об аудиторской деятельности", предусматривающей (помимо указанных в проекте) ряд других оснований для проведения обязательного аудита организаций. Кроме того, следует учесть, что пунктом 2 статьи 7 указанного Федерального закона не предусматривается обязательный аудит организаций, в уставных (складочных) капиталах которых есть доля муниципальных образований.

8. Приведенная в подпункте 10 пункта 1 статьи 2 законопроекта ссылка на Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" вряд ли правомерна, поскольку этим законом регулируется не все виды контроля (надзора), имеющиеся в виду в рассматриваемом законопроекте.

9. Вопросы, изложенные в подпункте 12 пункта 1 статьи 2 законопроекта, регулируются нормами международного права и не могут в предлагающейся редакции быть предметом федерального закона. Указанные положения должны быть проработаны с учетом норм о привилегиях и иммунитетах международных должностных лиц.

По статье 3

10. Из пункта 1 статьи 3 законопроекта неясно – о каких международных договорах в нем идет речь. Кроме того, изложенное в нем положение вызывает сомнение, поскольку территория действия федерального закона ограничена территорией Российской Федерации.

11. Пункт 2 статьи 3 законопроекта после слов "общества и государства" предлагается дополнить словами "в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации", а употребленные в конце пункта слова "международными договорами" исключить.

12. В пункте 3 статьи 3 законопроекта слово "договорами" предлагается заменить словом "обязательствами".

По статье 5

13. В пункте 2 статьи 5 законопроекта неясно значение терминов "самостоятельное основание для отказа в привлечении лица к выполнению соответствующих официальных функций" и "иное освобождение от выполнения указанных функций", применение которых в этой норме предполагается наряду с увольнением соответствующего лица.

По статье 6

14. Положение пункта 1 статьи 6 законопроекта о том, что лица, занимающие государственные должности категории "А" и "Б" ежегодно представляют в налоговый орган декларацию о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, следует из текста законопроекта исключить, как не относящееся к предмету его регулирования на том основании, что законопроект не входит в систему законодательства о налогах и сборах, а согласно статье 2 Налогового кодекса Российской Федерации отношения по установлению,

введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Кроме этого, следует отметить, что согласно пункту 2 статьи 80 Налогового кодекса Российской Федерации налоговая декларация представляется в налоговый орган по месту учета налогоплательщика, а не в налоговый орган по месту учета налогоплательщика либо в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, как это указано в законопроекте.

15. В пункте 2 статьи 6 законопроекта содержится перечень сведений, которые должны предоставлять лица, занимающие государственные должности категории "А" и "Б" в "соответствующие кадровые службы". При этом, согласно пункту 3 этой же статьи кадровые и юридические службы соответствующих государственных органов в месячный срок осуществляют проверку представленных сведений. Данное положение подготовлено без учета того, что ряд сведений, перечисленных в пункте 2 данной статьи составляют банковскую, коммерческую, налоговую тайну, защита которой обеспечивается статьей 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", статьей 102 Налогового кодекса Российской Федерации, статьями 139 и 857 Гражданского кодекса Российской Федерации. Так, к примеру, согласно статье 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", кредитная организация гарантирует тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Справки по счетам и вкладам физических лиц выдаются кредитной организацией им самим, судам, а при наличии согласия прокурора – органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Также соответствующая информация предоставляется кредитными организациями в уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в случаях, порядке и объеме, предусмотренных Федеральным законом "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем". Кадровые и юридические службы соответствующих государственных органов, указанные в законопроекте, не обладают правом получать информацию, составляющую коммерческую, налоговую, банковскую тайну у налоговых органов, кредитных и других организаций.

16. Подпункт 6 пункта 2 статьи 6 законопроекта в части терминологии следует согласовать с положениями статьи 1012 Гражданского кодекса Российской Федерации.

17. В подпункте 7 того же пункта указанной статьи законопроекта речь может идти об обязательствах, заключенных в устной форме.

18. В соответствии с пунктом 5 этой статьи законопроекта перечисленные в ней сведения отнесены к сведениям, составляющим служебную тайну. Вместе с тем, часть из этих сведений согласно положениям статьи 7 законопроекта подлежит обязательной публикации независимо от согласия лица, в отношении которого указанные сведения получены. Полагаем, что в данном случае инициатива публикации упомянутых сведений может исходить только от самого лица, в отношении которого данные сведения получены.

По статье 8

19. Статья 8 законопроекта, содержащая запрет на занятие трудовой деятельностью лицом, указанным в статье 2 проекта, на наш взгляд, не может быть предметом антикоррупционных действий. Право каждого гражданина на труд закреплено в статье 37 Конституции Российской Федерации и ограничение этого права установлено законодательством лишь для государственных и муниципальных служащих, а также лиц, занимающих должности категории "А". Однако даже в случае несоблюдения указанного ограничения, выполненная работа подлежит оплате, и это не может рассматриваться как коррупционное действие, поскольку в соответствии с частью третьей статьи 37 Конституции Российской Федерации каждый за выполненную работу имеет право получать вознаграждение не ниже минимального размера оплаты труда.

20. Абзац второй пункта 1 статьи 8 законопроекта подлежит дополнению словами "а также международными договорами Российской Федерации", поскольку в противном случае остается неясным – почему должностное лицо Российской Федерации не может быть,

например, членом Комиссии ООН по международному праву и получать вознаграждение по правилам международной организации. Кроме того, должностные лица Российской Федерации могут быть участниками международного третейского суда и получать за это соответствующее вознаграждение.

По статье 10

21. В подпункте 7 пункта 1 статьи 10 законопроекта необходимо говорить о нарушении сроков представления информации, а не о затягивании ее представления.

По статье 11

22. В пункте 3 статьи 11 законопроекта неправильно названо Федеральное казначейство. Кроме того, нет ясности в вопросе о том, идет ли речь о перечислении указанных средств в федеральный бюджет.

По статье 12

23. В пунктах 1 и 2 статьи 12 законопроекта устанавливается ответственность за предоставление субъектам правонарушений, связанных с коррупцией, не предусмотренных законодательством материальных и нематериальных благ, преимуществ, подарков, льгот либо услуг. На наш взгляд, предлагаемый состав правонарушения сформулирован настолько широко, что под его действие формально может подпадать весьма широкий круг правоотношений соответствующих субъектов, в том числе и в гражданско-правовой сфере. Такое положение, по существу, ставит вопрос о применении данной статьи в зависимости от усмотрения правоприменительных органов, что представляется не согласующимся с основными принципами правовой государственности.

По статье 13

24. Данной статьей законопроекта предполагается введение института парламентского контроля в отношении высших должностных лиц Российской Федерации, избираемых и назначаемых на должность в соответствии с Конституцией Российской Федерации. В частности, пунктом 2 указанной статьи Комиссия Государственной Думы по борьбе с коррупцией наделяется правом проведения служебных проверок в отношении Президента Российской Федерации, председателей палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и т.д.

По нашему мнению, подобные полномочия выходят за пределы предметов ведения Государственной Думы, предусмотренных частью первой статьи 103 Конституции Российской Федерации, и вступают в коллизию с другими положениями Конституции Российской Федерации и целого ряда федеральных конституционных законов, определяющих статус, а также порядок формирования и функционирования соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и их высших должностных лиц.

В частности, процедура выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации и отрешения его от должности исчерпывающим образом определена в статье 93 Конституции Российской Федерации, а главой 53 нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации вообще предусмотрен особый порядок рассмотрения и решения вопросов об ответственности лиц указанной категории.

По статье 15

25. Пунктом 2 статьи 15 законопроекта предусматривается ответственность руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, организаций за принятие материальных и нематериальных благ и преимуществ помимо предусмотренных законодательством источников финансирования. В данном случае также следует обратить внимание на весьма широкую формулировку указанного состава правонарушения, тогда как ответственность может устанавливаться лишь за конкретные общественно опасные деяния, фактический состав которых должен быть определен в диспозиции соответствующей правовой нормы.

26. В целом в отношении регламентации настоящим законопроектом вопросов административной ответственности (пункт 2 статьи 2, статьи 12 и 15) следует иметь в виду, что согласно статьям 1.1 и 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, принятого Государственной Думой 8 декабря 2000 г., составы

административных правонарушений за нарушения федерального законодательства, органы, наделяемые административно – юрисдикционными полномочиями, а также порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях и применения административных взысканий, могут устанавливаться исключительно в этом Кодексе и решение этих вопросов в ином федеральном законодательном акте не допускается.

По статье 18

27. В данной статье законопроекта речь должна идти об иске прокурора, а не о его представлении.

Начальник Управления В.Б. Исаков

Заключение Правового управления Государственной Думы по проекту федерального закона № 148067-3 "О противодействии коррупции"

В связи с поручением Комитета Государственной Думы по безопасности от 30 мая 2002 года о проведении правовой экспертизы проекта федерального закона № 148067-3 "О противодействии коррупции" следует отметить, что Правовым управлением Аппарата Государственной Думы по данному законопроекту уже дважды давались детальные и развернутые заключения (исх. № 2.2-1/3923 от 20.12.2001 г. и № 2.2-1/3923 от 12.04.2002 г.).

Представленный вариант законопроекта "О противодействии коррупции" вызывает следующие замечания.

По статье 1

1. Положения абзаца первого статьи 1 (а также пункта 2 статьи 3 законопроекта) о том, что за коррупционные правонарушения "установлена уголовная, административная, гражданско – правовая или дисциплинарная ответственность" вряд ли можно признать правомерными. В Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях такой вид преступлений и правонарушений, как "коррупционный" не выделяется и какой-либо специальной ответственности за их совершение не предусматривается. Относительно гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения следует иметь в виду, что согласно положениям глав 25 и 59 Гражданского кодекса Российской Федерации такая ответственность может наступать в случае нарушения гражданско-правовых обязательств либо вследствие причинения вреда.

По статье 4

2. Текст пункта 2 статьи 4 законопроекта необходимо дополнить словами "Российской Федерации".

3. В пункте 4 статьи 4 законопроекта неосновательно говорится об "иных возможных субъектах коррупционных правонарушений", поскольку их исчерпывающий перечень уже приведен в статье 2 законопроекта.

4. В пункте 5 статьи 8 законопроекта на Счетную палату Российской Федерации неосновательно возлагается обязанность "координации деятельности контрольных органов на территории Российской Федерации", поскольку такой функции этого ведомства Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" не предусмотрено.

По статье 11

5. Пункт 1 статьи 11 законопроекта, обязывающий субъекты коррупционных правонарушений представлять декларации о доходах и имуществе, необходимо согласовать со статьей 80 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которой налогоплательщик представляет в налоговый орган налоговую декларацию, содержащую данные о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и (или) другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога.

По статье 16

6. Пункт 1 данной статьи законопроекта, определяющий порядок ликвидации юридического лица, требует согласования со статьей 61 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей исчерпывающий перечень оснований, по которым может быть ликвидировано юридическое лицо, а также перечень органов, которым предоставлено право обращаться с требованием о его ликвидации.

Неоправданным дублированием гражданского законодательства страдает и ряд других положений рассматриваемого проекта федерального закона (в частности, пункт 1 статьи 17 и пункт 3 статьи 19 законопроекта воспроизводят положения статьи 13 ГК РФ; в статье 18 законопроекта излагается порядок возмещения вреда, уже установленный в статье 1064 ГК РФ и т.д.).

7. Наряду с вышеизложенным, следует учесть, что представленный на правовую экспертизу законопроект требует существенной редакционно-технической доработки.

Начальник Управления Г.П. Ивлиев

Заключение Правового управления Государственной Думы по проекту федерального закона № 148067-3 "О противодействии коррупции"

Рассмотрев представленный повторно на правовую экспертизу проект федерального закона № 148067-3 "О противодействии коррупции", Правовое управление Аппарата Государственной Думы считает необходимым высказать следующие замечания и предложения.

По статье 1

1. Исходя из наименования статьи 1 проекта федерального закона, в ней перечисляются используемые в законопроекте основные понятия и их определения. На самом же деле некоторые из приведенных здесь понятий и определений ("активный подкуп", "пассивный подкуп", "коррупционный акт", "коррупционное поведение (коррупционный проступок)" в тексте законопроекта вовсе не используются, в связи с чем их включение в данную статью законопроекта лишено практического и правового смысла.

В частности, термины "пассивный подкуп" и "активный подкуп" действительно содержатся в принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.). Однако активным и пассивным подкупом в статьях 2 и 3 указанной Конвенции признаются лишь те действия (бездействие), которые могут быть квалифицированы в качестве уголовных преступлений, то есть, по существу, те деяния, уголовная ответственность за которые уже предусмотрена статьями 204, 290 и 291 Уголовного кодекса Российской Федерации (коммерческий подкуп, получение взятки и дача взятки).

2. В абзаце пятом статьи 1 законопроекта приводится определение понятия "коррупционное поведение (коррупционный проступок)", под которым понимается действие (бездействие) субъектов коррупции, не содержащее признаков правонарушения. Очевидно, что такое действие (бездействие) не может повлечь за собой предусмотренную законом ответственность, в связи с чем непонятна цель включения данного понятия в законопроект.

3. Абзац шестой той же статьи законопроекта содержит определение понятия "коррупционное правонарушение" однако, на наш взгляд, оно сформулировано недостаточно точно и корректно, поскольку действующее российское законодательство идет по пути непризнания ответственности за правонарушение, не содержащее всех элементов состава конкретного правонарушения. Кроме того, следует учесть, что предлагающееся определение понятия "коррупционное правонарушение" допускает возможность установления виновности лица в совершении коррупционных действий на основании проведенной проверки, чем нарушается предусмотренный частью первой статьи 49 Конституции Российской Федерации принцип презумпции невиновности.

4. В абзаце седьмом статьи 1 законопроекта слова "настоящего федерального закона" необходимо заменить словами "настоящего Федерального закона".

По статье 2

5. Из данной статьи законопроекта целесообразно исключить ссылку на конкретные федеральные законы, поскольку эти законы впоследствии могут быть отменены или заменены, в том числе могут быть изменены и их наименования.

По статье 3

6. Из абзаца второго данной статьи законопроекта предлагается исключить слова "(включает в себя установление специальных процедур при выработке и принятии решения специально уполномоченными лицами)", поскольку термин "законность" является конституционным принципом (статья 15 Конституции Российской Федерации) и вносить какие-либо уточнения в это понятие, на наш взгляд, не следует.

По статье 4

7. В абзаце третьем этой статьи слова "принятие нормативных актов" необходимо заменить словами "принятие нормативных правовых актов".

8. В абзаце четвертом указанной нормы слова "осуществлении контроля за надлежащим исполнением лицом своих функций" правильнее было заменить словами "осуществление контроля за надлежащим исполнением своих обязанностей лицами, замещающими эти должности".

9. Абзац восьмой из той же статьи законопроекта следует исключить, так как вопросы, касающиеся полномочий субъектов Российской Федерации, не являются предметом регулирования данной нормы проекта. .

По статье 5

10. Определенное сомнение вызывает положение пункта 1 данной статьи о том, что "настоящий Федеральный закон является актом прямого действия", поскольку многие нормы законопроекта (статья 2, 4, 7 – 14) имеют отсылочный характер либо требуют в целях своей реализации принятия соответствующих нормативных правовых актов.

11. Из этой же статьи законопроекта предлагается исключить пункт 2, так как действие уголовного законодательства в отношении лиц, совершивших преступление как на территории Российской Федерации, так и вне ее пределов, урегулировано статьями 11 и 12 Уголовного кодекса Российской Федерации и в дополнительной регламентации не нуждается.

12. Пункт 3 данной статьи после слов "международными договорами" необходимо дополнить словами "Российской Федерации". Относительно указанного в этом же пункте сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в сфере противодействия коррупции следует иметь в виду, что в соответствии со статьями 453 и 457 нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации оно может осуществляться не только на основе международных договоров, но и на основе принципа взаимности.

По статье 6

13. В подпункте "г" пункта 1 данной статьи к субъектам коррупционных правонарушений отнесены должностные лица Центрального банка Российской Федерации, его учреждений и представительств, исходя из чего в отношении указанных лиц согласно пункту 1 статьи 8 законопроекта могут устанавливаться определенные ограничения и запреты, связанные с выполнением ими своих служебных обязанностей. Полагаем, что данные положения законопроекта необходимо согласовать с Федеральным законом "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и учесть, что служащие Банка России государственными служащими не являются, а исчерпывающий перечень ограничений для них установлен статьей 90 указанного Федерального закона.

14. При приведении в подпункте "ж" пункта 1 статьи 6 законопроекта субъектов коррупционных правонарушений необходимо учесть, что положения рассматриваемого проекта федерального закона распространяются на территорию Российской Федерации, а указанные в этом подпункте лица могут обладать привилегиями и иммунитетами в соответствии с нормами международного права. Также неясно, каким образом на этих лиц

могут распространяться специальные требования, ограничения и запреты, перечисленные в статье 8 законопроекта.

15. Содержание подпункта "з" пункта 1 той же статьи законопроекта требует уточнения, так как не на все перечисленные в нем органы, организации и учреждения распространяется законодательство о воинской службе: например, в отношении органов прокуратуры действует Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", в отношении органов налоговой полиции – Закон Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции".

16. Подпункт "к" пункта 1 статьи 6 законопроекта относит к числу субъектов коррупционных правонарушений народных заседателей. В этой связи следует иметь в виду, что новым Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации институт народных заседателей в сфере уголовного судопроизводства упразднен.

17. В подпункте "ж" пункта 2 статьи 6 законопроекта вызывает сомнение правомерность включения в перечень субъектов коррупционных правонарушений лиц, зарегистрированных в качестве кандидатов в законодательные и исполнительные органы власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации либо в органы местного самоуправления, так как вряд ли можно отнести их к категории лиц, выполняющих государственные либо муниципальные функции.

18. В тексте пункта 2 статьи 6 законопроекта пропущен подпункт "з".

По статье 7

19. В абзаце втором данной статьи законопроекта употребляется неизвестный отечественному законодательству (хотя и получивший распространение в международных нормативных актах) термин "публичная должность государственной службы": полагали бы целесообразным либо заменить этот термин либо раскрыть и конкретизировать его содержание.

20. В абзаце шестом той же статьи (с.9 законопроекта) необходимо устранить техническую погрешность, в результате которой допущен повтор части текста этого абзаца.

По статье 8

21. В пункте 2 рассматриваемой статьи законопроекта нет необходимости дублировать нормы действующего законодательства, устанавливающие основания, по которым лицо не может быть принято на государственную или муниципальную службу, а также основания увольнения государственных и муниципальных служащих, включая случаи несоблюдения ими соответствующих обязанностей и ограничений (статьи 21 и 25 Федерального закона "Об основах государственной службы в Российской Федерации", статья 20.1 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации").

22. В пункте 3 статьи 8 законопроекта указывается на то, что "порядок передачи ценных бумаг и иных имущественных прав в доверительное управление устанавливается Правительством Российской Федерации". Данное положение требует согласования с Гражданским кодексом Российской Федерации, глава 53 которого полностью посвящена детальной регламентации правоотношений, связанных с передачей имущества в доверительное управление.

По статье 9

23. Данная статья законопроекта предусматривает создание при Президенте Российской Федерации специальной Комиссии по предварительному рассмотрению кандидатур на занятие государственных должностей Российской Федерации, с согласия которой должно происходить назначение на должность судей федеральных судов, членов Правительства Российской Федерации, федеральных министров и их заместителей, главы Администрации Президента Российской Федерации и его заместителей, Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации и его заместителей. Предлагаемый порядок назначения на должности указанных лиц противоречит Конституции Российской Федерации (статьи 111, 112, 128), действующему законодательству, в том числе конституционному: например, статье 13 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", статьям 7, 9 и 12 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" и т.д.

24. В абзаце четвертом пункта 1 статьи 9 законопроекта говорится о необходимости учета материалов, поступивших из Комиссии по борьбе с коррупцией Федерального Собрания Российской Федерации. В абзаце же третьем пункта 2 той же статьи законопроекта указывается на необходимость учета материалов, поступивших из Комиссии Государственной Думы по борьбе с коррупцией. В этой связи необходимо уточнить – о какой комиссии идет речь в данной статье законопроекта.

По статье 10

25. Предусмотренное в данной статье законопроекта создание Национального Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации, по нашему мнению, необходимостью не вызывается, так как перечисленные здесь же вопросы компетенция этого Совета вполне могут решаться Советом Безопасности при Президенте Российской Федерации.

В случае же сохранения указанной статьи в законопроекте согласно части третьей статьи 104 Конституции Российской Федерации он потребует получения соответствующего заключения Правительства Российской Федерации, поскольку создание Национального Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

По статье 11

26. Наименование этой статьи законопроекта не соответствует содержанию ее положений, большинство из которых лишь воспроизводит нормы Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина (статьи 29, 45, 46 и др.).

По главе 3

27. Предусмотренная в данной главе законопроекта ответственность за коррупционные правонарушения значительно сужается и сводится лишь к защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан от воздействия коррупционных правонарушений, а также ответственности юридического лица, причастного к совершению коррупционного правонарушения.

28. Включенную в эту главу законопроекта статью 13 целесообразно было бы исключить, так как ее положения носят исключительно декларативно-отсылочный характер. К тому же, из пункта 1 статьи 12 и пункта 3 статьи 13 законопроекта неясно, кем и за счет каких средств возмещается вред, когда он причинен коррупционными действиями (решениями или правовыми актами) государственных органов. Если в данном случае исходить из положений статьи 16 Гражданского кодекса Российской Федерации, то убытки, причиненные гражданам или юридическим лицам в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц (в том числе путем издания не соответствующих закону актов), подлежат возмещению Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

29. Относительно помещенной в главу 3 законопроекта статьи 14, предусматривающей ликвидацию юридического лица, следует иметь в виду, что данный вопрос в дополнительной регламентации не нуждается, поскольку исчерпывающий перечень оснований, по которым может быть ликвидировано юридическое лицо, а также перечень органов, которым предоставлено право обращаться с требованием о его ликвидации, установлены статьей 61 Гражданского кодекса Российской Федерации.

30. Предусмотренное пунктом 2 статьи 14 законопроекта право органов прокуратуры на предъявление в суд требования о ликвидации юридического лица и без того уже установлено Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации".

Первый заместитель начальника Управления В.А. Рошин