

УДК 342.9

© Дмитрий Сергеевич Боголепов

главный специалист управления Генеральной прокуратуры РФ,
магистрант факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: bog666@inbox.ru

© Сергей Николаевич Ушаков

канд. юрид. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: ushakov13.03.2011@mail.ru

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Means of corruption counteraction in the system of state and municipal service

Аннотация: в статье рассматриваются перспективы противодействия коррупционным проявлениям в системе государственной службы, ответственность за должностные преступления. В статье исследуются проблемы эффективности реализации мер по борьбе с коррупцией на государственной и муниципальной службе.

Abstract: In article prospects of counteraction to corruption manifestations in system of public service, responsibility for malfeasances are considered. The article tackles the problems of effectiveness of implementation of measures to combat corruption at the state and municipal service.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, служба, государственное управление, запреты, ограничения, обязанности.

Keywords: corruption, corruption counteraction, service, public administration, prohibitions, restrictions, responsibilities.

Достижение эффективного функционирования органов власти – одна из наиболее важных задач развития государства. Существует множество угроз, которые оказывают негативное влияние на функционирование государства. Одной из таких угроз в современном мире является коррупция. Пожалуй, на политической карте не найдется страны, которая бы не столкнулась с данной проблемой. Борьба с коррупцией должна осуществляться государством и обществом системно и по всем направлениям – только так данная деятельность будет эффективной. Но эта борьба идет с переменным успехом: казнокрадов и взяточников не пугают миллионные штрафы и годы тюрьмы.

Согласно толковому словарю [6], система – это определенный порядок в расположении и связи действий; нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей. Для решения задач по противодей-

ствию коррупции и коррупционным правонарушениям необходимо рассмотреть данные понятия и исследовать факторы, которые способствуют коррупции «держаться на плаву».

Термин «corrupta» появляется еще в Римском праве, а уже Аристотель в своих работах говорит [7], что именно законы в государстве должны предотвратить коррупцию среди должностных лиц. Если снова обратиться к толковому словарю, что в нем сказано, что коррупция – это моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами. Конечно, законодатель в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет ее более сдержанно, говоря, что коррупция – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо

иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды [4].

К преступлениям коррупционной направленности относят:

- коммерческий подкуп (статья 204 УК РФ);
- злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 УК РФ);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 289 УК РФ);
- получение взятки (статья 290 УК РФ);
- дача взятки (статья 291 УК РФ) и др. [3]

Основные задачи в области противодействия коррупции определены в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 и Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы (Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147). В них отмечается, что коррупция вызывает у общества недоверие к государству, затрудняет проведение социальных преобразований, является одной из угроз безопасности Российской Федерации.

Непроработанные законодательные инициативы также могут способствовать росту коррупции в системе государственной службы России. В этой связи стоит сказать о Федеральном законе от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», который устанавливает необходимость проведения соответствующей экспертизы нормативных документов и их проектов в целях выявления и устранения в них коррупциогенных факторов.

Сказанное позволяет отметить, что формирование антикоррупционной политики государства продолжается и в настоящее время, при этом необходимо уделять особое внимание противодействию коррупции в системе государственной службы, ведь именно она, как отмечается в научной литературе, представляет наибольшую опасность.

Многие ограничения, запреты и обязанности, направленные на обеспечение служебных правоотношений, имеют антикорруп-

ционную направленность. Закрепленные законом запреты – важное административно-правовое средство противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы, поскольку эта сфера является весьма криминогенной, а запреты должны исключать возникновение конфликта интересов.

Среди наиболее часто встречающихся нарушений у государственных служащих можно выделить:

- незаконное участие в управлении некоммерческими организациями;
- предоставление недостоверных сведений о доходах или имуществе;
- осуществление предпринимательской деятельности;
- получение подарков от физических или юридических лиц.

Это при том, что ФЗ «О противодействии коррупции» предписывает определенные антикоррупционные обязанности для государственных и муниципальных служащих:

- предоставлять сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера;
- информировать о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Полагаю, что на практике требования о соблюдении обязанностей вряд ли реализуемы. Ведь нередки случаи, когда чиновник свои личные корыстные интересы ставит выше исполнения служебных обязанностей. Причем более высокая должность может давать больше возможностей для злоупотреблений, хотя это не всегда верно. Например, участковый отдела полиции или инспектор ГИБДД, общаясь непосредственно с гражданами (организациями), более подвержены коррупционным проявлениям. Да и в российском менталитете считается дурным тоном сообщить (донести) о возможных нарушениях. Соблюдение служащими обязанностей зачастую носит эпизодический характер. Это

подтверждают различные оценки и анализы антикоррупционного законодательства, а также научные исследования, например, Братановского С. Н. и Зеленова М. Ф.^[8]

Напрашивается вывод, что чаще именно конкретные должности более коррупциогенны, чем отдельные их категории. Так, Корякин В. М.^[9] предлагает использовать термин «коррупциогенность должности», под которым понимается наличие в полномочиях лица, занимающего данную должность, потенциальных возможностей для коррупционного поведения, выражающегося в принятии этим лицом не предусмотренных законом материальных и иных благ и преимуществ путем использования своего должностного положения.

Документом, в котором законодатель наконец предпринял попытку определить конкретные должности, стал Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». В нем приведен достаточно исчерпывающий список должностей по различным министерствам и ведомствам, хотя и сделана оговорка о «других должностях федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками».

Анализ данного нормативного акта позволяет определить обстоятельства (обязанности государственного служащего), которые могут выступать своеобразными катализаторами коррупционных проявлений на определенных должностях:

- наличие властных полномочий;
- осуществление контрольных мероприятий;
- осуществление государственных закупок;
- принятие решений о предоставлении различных льгот;
- принятие кадровых решений и др.

Возвращаясь к термину «коррупциогенность должности», стоит отметить, что чем больше указанных факторов можно отнести к

одной должности, тем больше риски возникновения коррупции. Можно отметить, что наличие данных факторов зависит и от «силы» того или иного ведомства, и от «степени значимости» определенного структурного подразделения в конкретном государственном органе.

Вместе с тем не редки случаи, когда государственные служащие считают положения Указа не «требованиями», а «пожеланиями» [5]. В этой связи представляется актуальным дополнить ст. 6 ФЗ «О противодействии коррупции» формулировкой, что «...лицо, замещающее должность государственной или муниципальной службы может быть привлечено к административной или уголовной ответственности в случае непредставления представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей...» [4]. Соответственно в КоАП РФ и в УК РФ должны быть определены составы коррупционных административных правонарушений и преступлений, причем уголовная ответственность должна быть связана с повторным совершением аналогичного правонарушения.

Как уже было сказано, коррупционные проявления зависят от «значимости» определенного ведомства. Исходя из этого, меры, направленные на противодействие коррупции в сфере государственной и муниципальной службы, должны быть разграничены в зависимости от уровня должности, которую занимает служащий. Ответственность должностного лица, которое ответственно за принятие определенного решения, должна быть выше.

Не лишним в данной ситуации будет сказать и о такой мере уголовно-правового характера как «конфискация имущества». Согласно статье 104.1 Уголовного кодекса России, конфискация имущества – это принудительное безвозмездное изъятие и обращение имущества в собственность государства на основании обвинительного приговора. Сюда включаются деньги, ценности и иное имущество, полученное в результате совершения

преступлений, предусмотренных в том числе статьями 285 и 290 УК РФ. То есть речь идет только об имуществе, которое получено незаконным путем. При этом идут дискуссии о необходимости конфискации всего имущества в качестве уголовного наказания. В Государственную Думу периодически вносят разные варианты проектов закона о конфискации имущества у коррупционеров, предусматривающие принудительное изъятие в доход государства всего имущества виновного [10], кроме минимально необходимого для нужд его семьи. Пока ни один из проектов не прошел. Кроме того, Госдума отклонила и законопроект о конфискации имущества у родственников коррупционеров. Депутаты посчитали, что порядок отобрания имущества в доход государства достаточно урегулирован законом, а подобные поправки – лишние... Интересно, почему?

Но борьба с коррупцией забота и обязанность не только государства, но и самого общества. Так, в 2011 году по инициативе Президента РФ Владимира Путина был образован Общероссийский народный фронт, задачами которо-

го являются контроль над исполнением указов и поручений главы государства, а также борьба с коррупцией. Кроме того, в Генеральной прокуратуре РФ проводится конкурс социальной рекламы «Прокуратура против коррупции» [11], целью которого является правовое антикоррупционное просвещение граждан. Участникам конкурса необходимо изучить современные механизмы борьбы с проявлениями коррупции на всех уровнях и в любой комфортной для них творческой форме представить существующую модель противодействия коррупции, учитывая работу органов прокуратуры в этой области.

Противодействие преступлениям коррупционной направленности требует принятия более проработанных комплексных мер различного характера, в том числе совершенствования уголовно-правовой политики и правоприменительной практики, в частности повышения эффективности применения наказаний к лицам, виновным в совершении данных преступлений. Поддержка общества будет способствовать повышению эффективности борьбы против коррупционеров.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с поправками // СПС «КонсультантПлюс».
2. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557: ред. от 28.09.2017 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Ожегов С. Толковый словарь русского языка. – М. : АСТ, 2016.
7. Аристотель. Политика / Сочинения в 4 т. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4.
8. Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Формирование системы мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 1.
9. Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: монография. – М. : За права военнослужащих, 2009. – 336 с.
10. Украл - верни. Почему у коррупционеров до сих пор не конфискуют имущество? [Электронный ресурс] // Ежедневник «Аргументы и Факты» [Сайт]. URL: http://www.aif.ru/money/corruption/shtraf_ili_srok.
11. Генеральная прокуратура [Сайт]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1297100/>.