

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ДЕЙСТВИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

А.Н. Гуторова,
магистрант группы Гмз-212
Владимирского филиала РАНХиГС
(научный руководитель – **Ж.А. Захарова**, к.э.н.)

В статье рассмотрены и проанализированы основные международные анти-коррупционные стандарты в сравнении с действующим уголовным законодательством страны и выявлены некоторые пробелы в российском праве. Сделан вывод о необходимости исправления пробелов в криминализации путем включения в УК РФ определенной статьи, необходимой для эффективной борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, государственный служащий, преступления в сфере коррупции, международные конвенции, конфискация имущества, незаконное обогащение.

Коррупция – это 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 в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица¹. Коррупция со стороны государственных служащих, на наш взгляд, это собирательное понятие, состоящее из отдельных противоправных общественно опасных деяний, непосредственно посягающих на авторитет и законные интересы государства в целом, влекущих за собой субъективную обязанность отвечать за определенно-совершенное противоправное деяние, а также за его последствия, другими словами коррупция – это преступление, представляющее угрозу национальной безопасности государства, и за которое международными актами и законодательством страны предусмотрена уголовная ответственность. Уголовное законодательство страны предусматривает множество возможных различных наказаний за совершенные преступные деяния, от обязательных работ до лишения свободы на определенный срок. Коррупция признается главной опасностью для государства его первыми лицами, поскольку государственный служащий –

это физическое лицо, на возмездной основе занимающее должность в государственном аппарате, действующее от имени государства, в силу чего его действия обеспечиваются государственным принуждением². Преследуя свои частные интересы, представители бюрократического аппарата управления рассматривают свое служебное положение как источник своего обогащения и существования. Проводя анализ двух последних лет (2011³–2012⁴ год), при этом ссылаясь на официальную статистику, прокурорами, используя весь комплекс мер, в 2011 г. выявлено свыше 312 тыс. коррупционных правонарушений (рост на 38%), а в 2012 году по результатам проведения надзорных мероприятий прокурорами вскрыто 349 тыс. нарушений законов в области противодействия коррупции. Причем, как и прежде, наибольшее их количество (почти 235 тыс.) установлено в деятельности органов местного самоуправления. При этом прокурорами в 2012 г. изменен подход к проведению надзорных проверок в сфере государственных закупок, то есть они не только осуществляли мониторинг конкурсной документации, размещаемой в открытых источниках, но и проводили проверки фактического исполнения работ. Это позволило выявить нарушений почти на четверть больше, чем в 2011 г. (всего почти 46 тыс.). Давая в целом оценку работе правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями, необходимо отметить, что в 2012 году она активизировалась. Установлено свыше 49 тыс. посягательств, что почти на четверть превысило уровень 2011 г. На

13% больше установлено лиц, совершивших такие деяния. Проанализировав статистические данные, хотелось бы отметить то, что, несмотря на общий рост коррупционной преступности, число зарегистрированных фактов взяточничества и злоупотребления служебным положением сокращается в среднем на 10%, причем такая тенденция прослеживается, согласно официальным статистическим данным, уже третий год. Названные виды противоправных деяний являются наиболее опасными коррупционными преступлениями. Нельзя не согласиться с мнением генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайка в том, что такая тенденция к снижению преступлений является неположительной стороной в борьбе с коррупцией, а, наоборот, данная ситуация – это просчеты оперативных служб. Ссылаясь также на официальные статистические данные, количество преступлений коррупционной направленности возросло, что вызвано не только увеличением уровня коррупции в стране, но и недостаточно результативной работой правоохранительных органов, что подтверждает в своем докладе Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка. Коррупция явно показывает падение нравов и деградацию общественно-политической жизни, наносит урон экономическому развитию страны и всему государству в целом. Как социальное явление коррупция появилась достаточно давно и эволюционировала с развитием государства и общества, еще даже древнегреческий философ Плутарх из Херонеи (др.-греч. Πλούταρχος) (ок. 45 – ок. 127) писал: «Когда кто-то спросил Еврикрата Анаксандра, почему спартанцы не держат деньги в общественной сокровищнице, тот ответил: «Чтобы не совращать тех, кто будет ее охранять»⁵. С давних времен ведется борьба с этим негативным явлением во всех ветвях власти, поскольку коррумпированный аппарат непригоден для выполнения функций государства и бесполезен для общества. И на наш взгляд, сокращение коррупционности законов, ужесточения наказания должностных лиц, конфискация имущества и денежных средств за незаконное обогащение – это приоритетное направление в борьбе с таким негативным явлением. На сегодняшний день ведется борьба с коррупцией, были приняты нормативно-правовые акты (ратификации международных антикоррупционных конвенций, Указ Президента РФ от 19.05.2008 г. № 815 «О мерах противодействия коррупции», Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ от 31.07.2008 г. № Пр-1568, Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года, утвержденная указом Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537), все названные нормативно-правовые акты действуют, но все же в антикоррупционном законодательстве имеются свои пробелы и недоработки, требующие законодательного разрешения со стороны России. Основным международным антикоррупционным норма-

тивно-правовым актом является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.). Согласно ФЗ № 40 Российская Федерация ратифицировала данную конвенцию с заявлениями, согласно которым РФ обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно статье 15, пункту 1 статьи 16, статьям 17 – 19, 21 и 22, пункту 1 статьи 23, статьям 24, 25 и 27 Конвенции⁶, но в перечисленных статьях отсутствует ст. 20 Конвенции, предусматривающая ответственность за незаконное обогащение. Действующий УК РФ не содержит такого вида преступления, то есть, несмотря на ратификацию Россией конвенции, эта статья фактически не введена в действие. Конвенция признает в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Мы считаем, что не введенная в действие РФ ст. 20 Конвенции является пробелом в криминализации уголовного законодательства РФ, поскольку санкция за данный вид преступления ужесточит меры по предотвращению коррупции и будет дополнением к введенной системе контроля расходов (обязанность декларирования расходов) государственных и муниципальных служащих. При включении в УК РФ состава преступления, предусмотренного ст. 20 Конвенции ООН, следует внести соответствующие изменения в УПК РФ, поскольку в предложенном изменении содержится противоречие ч. 2 ст. 49 Конституции РФ и принципам Уголовно-процессуального кодекса РФ, а именно в части того, что подозреваемый (обвиняемый) освобождается от обязанности доказывания своей невиновности, поскольку действующее законодательство эту обязанность полностью возлагает на сторону обвинения. В обоснование данной позиции хотелось бы сказать, что Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в целях противодействия коррупции устанавливаются правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга). При этом неисполнение введенной обязанности не влечет за собой привлечения чиновника к уголовной ответственности. Статьями (ст. 9–10) ФЗ от 03.12.2012 года № 230-ФЗ предусматривается обязанность служащих предоставлять материалы, сведения для органов, подразделений и должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, при осуществлении контроля над расхода-

ми в ходе проверки достоверности и полноты сведений, предоставленных служащим добровольно. Проанализировав выше изложенное, получается вывод, что распространенное утверждение о том, что декларирование расходов нарушает презумпцию невиновности, гарантированную Конституцией, является правильным. Также в обоснование возможности включения в УПК РФ изменений, связанных с введением преступления – незаконное обогащение, хотелось бы отметить, что из трактовки ст. 20 Конвенции ООН следует, что преступным деянием, признается невозможность должностного лица разумным образом обосновать значительное увеличение его активов, превышающих законные доходы должностного лица, то есть бремя доказывания этой обоснованности лежит на служащем, а не на проверяющем органе. Принцип презумпции невиновности, закрепленный в ст. 49 Конституции РФ, является одним из основных принципов правосудия, но нарушение данного принципа при введении в действие ст. 20 Конвенции ООН, вполне является обоснованным. В силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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. Согласно Конституции Российской Федерации (статья 32, часть 4), граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации) путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы, и, следовательно, требует соблюдения в правовом регулировании государственной службы баланса законных интересов, связанных с ее организацией и эффективным функционированием, и необходимости защиты прав и свобод лиц, находящихся на государственной службе. Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей

дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы (определения от 2 апреля 2009 года № 472-О-О и от 19 января 2011 года № 48-О-О)⁷.

В результате всего выше изложенного, предложение о внесении в гл. 30 УК РФ в качестве уголовно-наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконного обогащения, то есть значительного увеличения активов публичного должностного лица, превышающего его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать, имеет правовое основание, и включение данной статьи будет лишь отвечать требованиям приоритетного направления в борьбе с коррупцией. Незаконное обогащение публичных должностных лиц – противоправное общественно опасное деяние, непосредственно наносящее вред авторитету государственной власти в целом, и направленное против интересов государственной и муниципальной службы. При включении ст. 20 Конвенции ООН в УК РФ, необходимо помимо гипотезы и диспозиции статью включить и более жесткие санкции, а именно лишение свободы с конфискацией имущества. Однако действующий УК РФ (ст. 44 УК РФ) не предусматривает такого вида наказания, хотя до 2003 года конфискация имущества являлась одним из видов наказания⁸. Согласно ст. 2, 12–14 Конвенции ООН от 15 ноября 2000 года⁹, ратифицированной РФ от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ¹⁰, установлены единые для всех участников данной Конвенции правила конфискации средств совершения и доходов от преступлений, а также имущества, предназначенного на цели совершения преступления. Таким образом конфискации подлежит та часть имущества лица, признанного виновным в совершении преступления, в отношении которой он не может доказать законность источника происхождения такого имущества. В РФ конфискация имущества, приобретенного в результате совершения преступления, связанного с коррупцией, либо если это имущество было орудием или средством совершения такого преступления, осуществляется в пределах ч. 3 ст. 81 УК РФ¹¹. Исходя из этого действующее законодательство страны не позволяет конфисковать то имущество, которое не было выявлено на стадии уголовного расследования дела, но причинно-следственная связь имеется, либо не возможно конфисковать имущество, полученное впоследствии от преступных действий, то есть так называемого приращенного имущества (например, проценты по вкладу от размещенной суммы денег, полученных при получении взятки).

Несмотря на такие жесткие меры борьбы с коррупцией, они все же представляют собой наиболее действенный антикоррупционный механизм. Служащий, устраивающийся на службу, самостоятельно принимает на себя ограничения, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы, это его волеизъявление, и поскольку он наделен властными полномочиями и действует от

имени государства, то над ним должен быть установлен общественный и правоохранительный контроль, иначе в стране образуется каста чиновников, к которым впоследствии перейдет вся власть, и как следствие разрушение демократизма в стране. Конфискация имущества – наиболее действенная мера по предупреждению коррупции.

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. I, ст. 6228 // URL: <http://base.garant.ru> (дата обр. 27.01.2014).

² Демин А.А. Государственная служба / А.А. Демин. – М.: ООО «Книгодел». 2010. 184 с.

³ Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2011 году и о проделанной работе по их укреплению» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-76185> (дата обр. 27.01.2014).

⁴ Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2012 году и о проделанной работе по их укреплению» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://genproc.gov.ru> (дата обр. 27.01.2014).

⁵ URL: <http://aforizmer.ru/aforizmi/o-korrupsii> (дата обр. 27.01.2014)

⁶ Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1231 // URL: <http://base.garant.ru> (дата обр. 27.01.2014).

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28, ст. 4261 // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116027 (дата обр. 27.01.2014).

⁸ Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50, ст. 4848 // URL: <http://base.consultant.ru>.

⁹ Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности Принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40, ст. 3882 // URL: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» // Рос. газ. 2004. № 3467 // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обр. 27.01.2014).

¹¹ «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 28.12.2013) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.01.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. I, ст. 4921 // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обр. 27.01.2014).