

УДК 343.9.018.3
ББК 67.515

В.Н. Андриянов
*кандидат юридических наук, доцент,
Байкальский государственный университет экономики и права*

НЕКОТОРЫЕ СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В статье раскрыты современные проблемы противодействия коррупции в органах государственной власти в связи с принятием и вступлением в законную силу в 2011–2013 гг. новых законов, вводящих новеллы в законодательство о государственной службе в Российской Федерации. Изменения в законодательстве призваны оказать реальное противодействие коррупции в органах власти. Вместе с тем некоторые из новелл не лишены недостатков и снижают в конечном итоге эффективность принимаемых мер. В частности, речь идет о такой новой форме противодействия коррупции, как контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам. Необходимая и одобряемая обществом и специалистами мера борьбы с коррупцией может не сработать, если своевременно не принять меры, восполняющие пробельность законодательства, позволяющую виновным избежать ответственности. Аналогичная ситуация складывается и при применении положений ч. 2 ст. 17 Закона о государственной службе РФ в части передачи при поступлении на государственную службу ценных бумаг, акций, иных активов в доверительное управление хозяйствующим субъектам. Не достигают необходимого антикоррупционного эффекта и нормы закона, закрепляющие положения о согласовании трудоустройства лица в ранее подведомственные организации в течение двух лет со дня увольнения с государственной службы, в силу наличия коррупционной составляющей в порядке согласования и дискретных полномочиях руководителя государственного органа (организации). Эти и другие законодательные меры противодействия коррупции, предлагаемые решения стали предметом настоящего исследования. В частности, обосновывается необходимость введения в качестве альтернативы наказанию за указанные нарушения антикоррупционного законодательства в виде увольнения государственного служащего с должности такой апробированной в правоприменительной деятельности меры, как дисквалификация на срок от двух до пяти лет.

Ключевые слова: коррупция; противодействие коррупционной преступности; профилактика преступности; демократическое правовое государство; государственные служащие; антикоррупционный эффект.

V.N. Andriyanov
*Candidate of Legal Sciences, Associated Professor,
Baikal National University of Economics and Law*

SOME CURRENT ISSUES OF COUNTERACTION TO CORRUPTION IN GOVERNMENTAL AUTHORITIES

The article discovers current issues of counteraction to corruption in governmental authorities in terms of passage and coming into legal force of new laws in 2011–2013. These laws impose innovations into Russian legislation on state service in the Russian Federation. Innovations are intended to counteract corruption in governmental authorities. However, some of innovation have weaknesses and negate the effectiveness of taken actions. What is particularly meant here is a new form of corruption counteraction – monitoring of expenditures against incomes of public servants and others. This action is necessary and approved by society, but it may fail if special steps are not taken. These steps are aimed at filling the vacuum of legislation that lets the guilty

escape responsibility. The same is true with application of part 2 of the Article 17 of the Law on State service in the Russian Federation related to transfer of securities, stocks and assets to confidential management when entering into service. Because of corruption elements within the approval procedure and intermittent power of authorities' managers, the target anti-corruption effect cannot be achieved by law regulations on employment in lower organization during 2 years after state service. The research studies these and other actions of corruption counteraction and decisions. The author proves necessity for introduction 2–5 years disqualification as punishment for abovementioned anti-corruption law violations instead of discharge. The author states that disqualification has been approved and tested in law enforcement activity.

Key words: corruption; corruption-related crimes' counteraction; crime prevention; constitutional democracy; public servants; anti-corruption effect.

Известно, что одной из ключевых проблем государственного управления как в развивающихся, к коим определенно относится Россия, так и во многих развитых странах мира является коррупция как системная, институциональная характеристика его функционирования. В настоящее время коррупция как транснациональное явление затрагивает государственные структуры всех стран мира. Профилактика и искоренение коррупции в органах власти – это обязанность каждого современного демократического правового государства. В условиях всеобщей глобализации перед каждым государством и в целом мировым сообществом стоит задача консолидации усилий по противодействию этому разрушительному по силе явлению.

Такой подход обуславливается и тем обстоятельством, что тема коррупции является одной из наиболее актуальных для общества. На протяжении всей истории человечества коррупция как системное явление сопровождает деятельность государственного аппарата. В современном мире коррупция в органах власти порождает серьезные проблемы и угрозы для стабильности и безопасности общества, подрывает демократические институты, наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку. В последнее время имеют место факты коррупции, связанные с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставящие под угрозу их политическую стабильность и устойчивое развитие. Специалисты обоснованно сходятся во мнении, что имеющая в настоящее время место масштабная деятельность террористических формирований во многих точках мира невозможна без содействия со стороны коррумпированной части органов государственной власти и правоохранительных органов государства.

Сегодня вопросы теории и практики изучения коррупционных явлений, противодействия коррупции являются предметом многочисленных исследований ученых и практиков в различных отраслях права и областях науки [1–3; 5]. В научных источниках можно встретить, в частности, мнение, что «происхождение коррупции в обществе было объективно предопределено, с одной стороны, природным механизмом социальности человека... с другой – объективными условиями жизнедеятельности первобытного общества».

В России коррупция остается одним из наиболее опасных проявлений преступного поведения в федеральных и региональных органах государственной власти и местного самоуправления. Действующим российским законодательством коррупция рассматривается как совокупность преступлений или правонарушений, совершаемых должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления для удовлетворения своих корыстных либо иных личных интересов, и определяется как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп или 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 лица.

Несмотря на немалое количество принятых в последние годы законодательных мер, направленных в первую очередь на реализа-

цию вытекающих из обязательств России в связи с участием в международных организациях нормативно-правовых актов, а также на совершенствование правоприменительной практики, внешнюю активность правоохранительных органов, Россия по-прежнему занимает место во второй сотне в коррупционном рейтинге [4, с. 66; 5; 6]. Масштабные кампании по борьбе с коррупцией приводят лишь к локальному успеху. Отчетливо видны негативные последствия коррупции в виде существования теневой экономики, неэффективности государственного управления, утраты доверия к власти. Ученые и практические работники бьют тревогу: коррупция сегодня создает реальную угрозу безопасности государства и общества [7].

В настоящее время именно коррупция является главным препятствием на пути экономического роста России. В опубликованных научных исследованиях отмечается, что уровень коррупции в органах власти Российской Федерации недопустимо высок и за последние годы коррупция приобрела системный характер [8]. Исполнительная власть активно вмешивается в деятельность субъектов предпринимательской деятельности, извлекая значительную выгоду для себя, в результате «административная рента» составляет основную часть доходов чиновников. Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части международных рейтингов.

В ежегодных докладах генерального прокурора России Совету Федерации Федерального Собрания РФ говорится о большом числе выявленных преступлений коррупционной направленности, совершенных чиновниками. Наиболее активно коррупционные процессы выявляются при исполнении контрольных функций, использовании государственного имущества, осуществлении госзаказов, налогового администрирования, в сферах образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства.

Коррупционность государственных структур и должностных лиц препятствует развитию государственного управления, влечет за собой огромные дополнительные затраты со стороны бизнеса и населения. Согласно положениям Концепции административной реформы в Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25 октя-

бря 2005 г. № 1789-р (в редакции от 28 марта 2008 г.) и получившей дальнейшее развитие в Распоряжении Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р (в редакции от 28 августа 2012 г.) «О концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы», необходимое условие для достижения заявленных в административной реформе целей – сокращение уровня коррупции в федеральных органах исполнительной власти, которая препятствует повышению эффективности государственного управления. Здесь основным документом сегодня является Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», представляющем собой продолжение предыдущего Плана 2008 г., в преамбуле которого глава государства справедливо отмечает: «Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации».

Не ставя целью полную характеристику проблем противодействия коррупции, хотелось бы высказать некоторые мысли по поводу предотвращения (противодействия) наиболее актуальной, на наш взгляд, для нашей страны коррупции в органах государственной и муниципальной власти, которую еще именуют государственной коррупцией, в связи с принятием новых законодательных актов, направленных на противодействие коррупции в этой сфере.

Известно, что государственная коррупция существует постольку, поскольку у чиновника имеется возможность распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами за счет принятия (или непринятия) тех или иных решений. К таким ресурсам относятся бюджетные средства, государственная или муниципаль-

ная собственность, государственные заказы или льготы и т.п. Государственные служащие выступают в роли субъектов коррупционной деятельности, ибо только они обладают властными полномочиями для принятия решений и осуществления действий, ведущих к возникновению коррупционных отношений.

Формы коррупции в системе государственной службы весьма разнообразны. Они могут проявляться в виде вознаграждения за получение выгодных контрактов в форме оплаты якобы консультационных услуг; установления непомерно высоких гонораров за публикации или лекции; служебного мошенничества и других форм хищения; получения «комиссионных» за размещение государственных заказов; оказания государственным служащим разного рода услуг и иных «знаков внимания»; поездок в заграничные командировки, на отдых и лечение за счет заинтересованных в решении вопросов партнеров; латентного вымогательства взяток, в том числе незаконных вознаграждений за ускоренное решение вопросов, выдачу документов; вымогательства взяток у водителей сотрудниками органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения; устройства на работу родственников, друзей, знакомых; получения руководителями от подчиненных доли взяток и др.

Вообще, в условиях реформирования государства трудно определить границы государственной коррупции. Возможность возникновения такой коррупции напрямую связана с непрозрачностью процесса, что в бюджетном процессе прямо ведет к произволу чиновников: выбор организации, исполняющей различные расходные статьи бюджета, находится в руках чиновников, велико искушение получить «откат», как следствие, возникает коррупция. В современных условиях наряду с традиционной формой дачи взятки появились ее модификации. Вместо передачи конверта с деньгами теперь фигурируют действия, определяющие изменения в имущественном положении лиц, вовлеченных в коррумпированные отношения. Такие действия, как криминальное лоббирование, инвестирование коммерческих структур за счет средств госбюджета, создание лжепредприятий, перевод государственной собственности в акционерные общества, предоставление возможности вывоза стратегического сырья за рубеж и многое другое, очень трудно идентифицируемы и доказуемы.

Как, на наш взгляд, правильно отмечает Н.И. Полищук, «коррупция государственных чиновников фактически поставлена на поток, введены четкие расценки на оказание любых видов услуг, начиная с визирования документов, заканчивая распродажей предприятий, трансфертов регионам, получением квот, ссуд, кредитов и т.д.» [8]. В условиях разрастающейся государственной коррупции совсем не риторичен вопрос, где взять служащих, не подверженных коррупционным соблазнам, с устойчивым иммунитетом к коррупции. Конечно, на государственную службу следует отбирать людей, не подверженных коррупции, с твердыми моральными принципами. Для этого необходимо построить такую систему государственной службы, которая будет направлена на изживание коррупционеров изнутри и на воспитание честных чиновников. Работа долгая и кропотливая.

В этом плане очевидно, что от правильного и детального урегулирования статуса государственных служащих во многом зависит успех антикоррупционных мероприятий. Заранее ознакомив будущего чиновника с условиями его деятельности, наделив его полномочиями, за выполнение которых он будет нести ответственность, наряду с определением соответствующей заработной платы законодательство выполняет превентивную функцию и создает условия для реализации при необходимости репрессивных мер.

Действующее российское законодательство о государственной службе в последнее время пополнилось рядом дополнений антикоррупционной направленности. Применительно к предмету нашего исследования необходимо обратить особое внимание на статьи Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о государственной службе) в той части, где сформулированы порядок и условия прохождения государственной службы, обязанности по предотвращению коррупционных ситуаций. К ним относятся в первую очередь ст. 17, 20, 20.1, 33 исследуемого закона. Например, ст. 20 и 20.1 Закона о государственной службе в новой редакции регулируют обязанность государственного гражданского служащего представлять в установленном федеральным законом порядке сведения о полученных им и членами его семьи доходах и произведенных расходах, принадлежащем им на праве соб-

ственности имуществе. В соответствии с названными статьями, п. 13 ч. 1 ст. 33 указанного закона и ст. 8, 8.1 Закона о противодействии коррупции, а также ст. 16 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», предусмотрено в качестве основания для увольнения (освобождения) лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами РФ, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах и расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представление заведомо ложных сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Общество и специалисты в целом с одобрением отнеслись к введению такой антикоррупционной нормы [8; 9]. Однако само по себе существование приведенных нормативных запретов не является панацеей от государственной коррупции, иных коррупционных деяний. Для этого, во-первых, необходимо нормативным актом (актами) Российской Федерации утвердить перечень должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с установлением обязанности представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только самого служащего, но и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Соответствующие перечни должностей государственной гражданской службы субъектов РФ должны быть установлены нормативными актами субъектов РФ. Здесь надо иметь в виду, что реестры должностей государственной гражданской службы принимаются в каждом субъекте РФ и могут не совпадать между собой (т.е. должность, существующая в одном субъекте РФ, может отсутствовать в другом).

Во-вторых, действующее законодательство предполагает привлечение к ответственности государственного служащего в случае непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах и расходах, имуще-

стве и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Под представлением заведомо ложных сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей следует понимать представление таких сведений, ложность которых была известна самому служащему на момент представления. Если же ложность таких сведений была известна, например, супругу государственного служащего, оснований для привлечения к ответственности последнего не имеется, так как в таком случае отсутствует его вина. В этом плане в качестве одного из выходов видится максимально эффективная реализация Указа Президента РФ от 8 июля 2013 г. № 613, которым утвержден Порядок размещения сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и представления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования.

В ч. 2 ст. 17 Закона о государственной службе устанавливается обязанность государственного (муниципального) служащего, в случае если владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление. Возникает вопрос о полезности данной нормы в ограничении коррупции, поскольку сам государственный (муниципальный) служащий знает, ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах) каких организаций ему принадлежат. И сложно представить, что может ему помешать действовать в интересах определенного субъекта предпринимательской деятельности, легально не управляя указанным имуществом. Речь идет о фактической легализации коррупционного фактора.

В следующей, третьей части ст. 17 указанного закона зафиксировано, что гражданин, замещавший государственную должность, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов замещать должности, выполнять иную работу в ранее подведомственных ему организациях. В соответствии с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, утвержденным Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г., состав комиссии в подавляющем большинстве состоит из чиновников данной организации, в том числе и бывших. Число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, прямо зависит от решения руководителя государственного органа и должно составлять не менее четверти от общего числа членов комиссии. Такое положение не исключает ситуации, когда реше-

ние фактически принимается руководителем, а комиссия лишь утверждает его, что, безусловно, создает условия для коррумпированности должности руководителя.

Хотелось бы обратить внимание на еще одно обстоятельство в анализируемых законах: существующее законодательство по противодействию коррупции как меру наказания предусматривает увольнение (освобождение) государственного или муниципального служащего с занимаемой должности. В то же время имеется такая апробированная и показавшая свою эффективность в правоприменительной деятельности в законодательстве об административной ответственности мера ответственности государственных и муниципальных служащих, как дисквалификация должностного лица на определенный срок (от двух до пяти лет).

Таким образом, даже локальный анализ законодательства о противодействии коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления свидетельствует об имеющихся законодательных и правоприменительных проблемах.

ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.В. Коррупция. Социологический анализ / С.В. Алексеев. – Шахты : Изд-во ЮРГУЭС, 2008. – 270 с.
2. Аленкин С.В. Механизм противодействия коррупции: теоретико-правовое исследование / С.В. Аленкин. – М., 2008. – 428 с.
3. Андриянов В.Н. Коррупция: понятие и история развития, основные направления и формы противодействия : учеб. пособие / В.Н. Андриянов. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2010. – 70 с.
4. Артемьев А.Б. Антропология коррупции / А.Б. Артемьев. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2011. – 272 с.
5. Ахметова Н.А. Социальный механизм воспроизводства коррупции в условиях современного российского общества / Н.А. Ахметова. – Волгоград : ВолГУ, 2008. – 170 с.
6. Воробьев Ю.Л. Как победить коррупцию? Верхняя палата российского парламента делает ставку на эффективные законы и гражданское общество / Ю.Л. Воробьев // Основы государства и права. – 2009. – № 2–3. – С. 33–36.
7. Левакин И.В., Шишова Ж.А. Коррупционные риски: понятие и основные подходы к их выявлению / И.В. Левакин, Ж.А. Шишова // Гражданин и право. – 2009. – № 11. – С. 3–12.
8. Полищук Н.И. Теоретическая модель взаимосвязи права, правоотношения и юридического факта / Н.И. Полищук ; под ред. С.А. Комарова. – 2-е изд., доп. и перераб. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2008. – 449 с.
9. Талапина Э. Правовые способы противодействия коррупции / Э. Талапина // Право и экономика. – 2006. – № 6. – С. 5–7.

REFERENCES

1. Alekseev S.V. Corruption. Sociaological analysis. [Alekseev S.V. Korrupcija. Sociologicheskij analiz]. Shahty, Izd-vo JuRGUJeS, 2008, 270 p.
2. Alenkin S.V. Corruption counteraction mechanism: theoretical and legal research. [Alenkin S.V. Mehanizm protivodejstvija korrupcii: teoretiko-pravovoe issledovanie]. Moscow, 2008, 428 p.
3. Andrijanov V.N. Corruption: definition and development history, main directions and forms of counteraction: educational book. [Andrijanov V.N. Korrupcija: ponjatie i istorija razvitija, osnovnye napravlenija i formy protivodejstvija : ucheb. posobie]. Irkutsk, Izd-vo BGUJeP, 2010, 70 p.
4. Artem'ev A.B. Anthropology of corruption. [Artem'ev A.B. Antropologija korrupcii]. Saint-Petersburg, Izd-vo Jurid. in-ta, 2011, 272 p.

5. Ahmetova N.A. Social mechanism of corruption reproduction in conditions of modern Russian society. [Ahmetova N.A. Social'nyj mehanizm vosпроизводства korrupcii v uslovijah sovremennogo rossijskogo obshhestva]. Volgograd, VolGU, 2008, 170 p.
6. Vorob'ev Ju.L. How to defeat corruption? The upper Chamber of Parliament of the Russian Federation stakes on effective laws and civil society. [Vorob'ev Ju.L. Kak pobedit' korrupciju? Verhnjaja palata rossijskogo parlamenta delaet stavku na jeffektivnye zakony i grazhdanskoe obshhestvo]. *Osnovy gosudarstva i prava – Fundamentals of State and Law*, 2009, no. 2–3, pp. 33–36.
7. Levakin I.V., Shishova Zh.A. Risks related to corruption: definition and basic approaches to their detection. [Levakin I.V., Shishova Zh.A. Korrupcionnye riski: ponjatie i osnovnye podhody k ih vyjavleniju]. *Grazhdanin i pravo – Citizen and law*, 2009, no. 11, pp. 3–12.
8. Polishhuk N.I. Theoretical model of relations between law, legal relationship and legal fact. Edited by S.A. Komarov. [Polishhuk N.I. Teoreticheskaja model' vzaimosvjazi prava, pravootnoshenija i juridicheskogo fakta / pod red. S.A. Komarova. – 2-e izd., dop. i pererab.]. Saint-Petersburg, Izd-vo Jurid. in-ta, 2008, 449 p.
9. Talapina Je. Legal ways of corruption counteraction. [Talapina Je. Pravovye sposoby protivodejstvija korrupcii]. *Pravo i jekonomika – Law and economy*, 2006, no. 6, pp. 5–7.

Сведения об авторе

Андрьянов Валерий Николаевич – заведующий кафедрой конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, Иркутск; e-mail: andriyanov-vn@rambler.ru.

About the author

Andriyanov Valerij Nikolaevich – Head of Chair of state law of Baikal National University of Economics and Law, Candidate of Legal Sciences, Associated Professor, honoured jurist of the Russian Federation, Irkutsk; e-mail: andriyanov-vn@rambler.ru.