УДК 328.185:323.37:343.352

Абашина Л.А.,
зав. кафедрой «Административное и финансовое право»
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ,
кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

В представленном исследовании рассматривается система противодействия коррупции, сформированная в Российской Федерации, рассматриваются проблемы и основные направления реализации Национального плана противодействия коррупции в РФ, указываются дальнейшие пути совершенствования федеральной нормативно-правовой базы для противодействия коррупции на государственной службе, обосновывается необходимость Национальной стратегии противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции на государственной службе, Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальный план противодействия коррупции.

В настоящее время в России коррупция приобрела весьма крупные масштабы. Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, несовершенство правовой базы, отсутствие эффективной политики в сфере управления явились основными факторами, способствующими росту коррупции.

Д.А. Медведев, избранный на пост Президента России, в качестве своей программной задачи провозгласил противодействие коррупции и борьбу этим негативным явлением. Д.А. Медведев считает, что «по сути, нужно вести разговор о ликвидации условий для возникновения коррупции»[1]. В мае 2008 года Президент России Д. Медведев инициировал создание в стране эффективной системы противодействия коррупции и устранения порождающих ее причин. Он подписал Указ «О мерах противодействия коррупции», создав Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции и возглавив этот Совет. В

июле 2008 года был принят Национальный план по противодействию коррупции[2]. В декабре 2008 года Госдума утвердила пакет законодательных антикоррупционных актов, внеся при этом изменения в 25 федеральных законов.

Национальный план по противодействию коррупции в большей степени представляет собой общую систему мер, которые в дальнейшем будут пополняться и конкретизироваться законами и иными нормативными актами. В первую очередь Национальный план противодействия коррупции расширяет круг лиц, на которых распространяется имущественный контроль. Сегодня многие госслужащие уже обязаны декларировать свое имущество, теперь к ним присоединятся военнослужащие, таможенники, полицейские и члены их семей.

Отбирать кандидатов на госслужбу — в соответствии с планом — стали теперь намного строже. Повысились требования к квалификации служащих и их моральному облику. Отдельного ведомства по борьбе с коррупцией в России создавать не планируется. Зато во всех государственных организациях появились специальные антикоррупционные структуры. Координирует их деятельность Совет по противодействию коррупции при Президенте РФ.

В контексте реализации Национального плана противодействия коррупции в декабре 2008 г. принимается Федеральный закон «О противодействии коррупции»[3], в котором определяются понятия «коррупция», «противодействие коррупции», устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

20 июля 2009 года Президент РФ подписал Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[4]. Федеральный закон направлен на реализацию мер по профилактике коррупции, определённых Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», подпунктом «г» пункта 4 и подпунктом «б» пункта 7 раздела IV Национального плана противодействия коррупции, утверждённого Президентом РФ 31 июля 2008 года. Федеральным законом определено, что антикоррупционную экспертизу проводят прокуроры, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, иные государственные органы и организации, органы местного самоуправления и их должностные лица.

Национальный план противодействия коррупции, утверждённый Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568, наряду с конкретными антикоррупционными мероприятиями содержал ряд мер общего стратегического характера. Анализ работы государственных и общественных институтов по выполнению данного Национального плана противодействия коррупции показал необходимость наличия двух самостоятельных документов: Национальной стратегии противодействия коррупции, определяющей основные направления государственной антикоррупционной политики на среднесрочную перспективу и этапы её реализации, и обновляемого каждые два года Национального плана противодействия коррупции, являющегося инструментом претворения в жизнь Национальной стратегии противодействия коррупции.

В связи с этим Указом Президента Российской Федерации 13 апреля 2010 года утверждается Национальная стратегия противодействия коррупции[5] и в новой редакции излагается Национальный план противодействия коррупции, утверждённый в 2008 году.

13 марта 2012 г. Указом Президента Российской Федерации под № 297 утвержден новый Национальный план противодействия коррупции на 2012—2013 годы. В частности, пункт 4 данного Указа обязывает руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных госорганов, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов гос. власти) субъектов РФ, Председателя ЦБ РФ, руководителей ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС, иных организаций, создаваемых РФ на ос-

новании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными госорганами, «а) обеспечить: ...

осуществление комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по соблюдению указанными лицами (госслужащими) и служащими ограничений, запретов и по исполнению обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе *ограничений, касающихся получения подарков*;

проведение мероприятий по формированию в органе или организации *негативного отношения к дарению подарков* указанным лицам и служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей;...»[6]

В перспективе планируется: введение контроля за расходами лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и некоторые должности федеральной государственной службы, в тех случаях, когда расходы этих лиц явно не соответствуют их доходам, рассмотрение вопроса о расширении перечня лиц, чьи доходы подлежат декларированию и пр.[7], организация Верховным Судом России работы по изучению практики применения судами законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и подготовка, в том числе с учетом международных обязательств нашей страны, разъяснения судам по вопросам применения: уголовного законодательства Российской Федерации в части, касающейся коррупционных преступлений; законодательства Российской Федерации об административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения[8].

Между тем, на наш взгляд, эффективное противодействие коррупции требует принятия и иных мер правового характера. Ратификация Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (ETC № 173), принятая в Страсбурге 27 января 1999 г., Россией влечет необходимость принятия Федерального закона о внесении в УК РФ изменений и дополнений, связанных с приведением его норм в соответствие с нормами, предусмотренными Конвенцией. Анализ уголовно-правовых норм, установленных Конвенцией, и соответствующих норм УК РФ об ответственности за служебные и другие преступления показывает, что Конвенция в первую очередь расширяет круг субъектов коррупционных преступлений по сравнению с предусмотренным УК РФ за счёт отнесения к таковым юридических лиц (в настоящее время уголовной ответственности в России подлежат только физические лица).

Конвенция *обязывает* страны-участницы предпринять необходимые меры для того, чтобы «юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица ... появляется возможность совершения уголовных правонарушений ... в интересах этого юридического лица физическим лицом, осуществляющим свои полномочия от его имени» (п. 2 ст. 18 Конвенции).

В настоящее время в Следственном комитете РФ активно исследуется проблема борьбы с преступлениями, совершаемыми в интересах или с использованием юридических лиц. В связи с этим в Следственном комитете Российской Федерации подготовлен проект закона[9], направленный на формирование в России механизма уголовно-правового противодействия преступности юридических лиц, который предусматривает положения, регламентирующие основания уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц, круг таких субъектов, виды мер уголовно-правового характера, основания возникновения и сроки судимости юридических лиц. Также устанавливается уголовно-процессуальная форма реализации уголовно-правового воздействия в отношении причастных к преступлению юридических лиц. Эти положения в своей совокупности образуют самостоятельный правовой институт уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц.

4 мая 2011 года Президент подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи

с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»[10].

Федеральный закон направлен на противодействие коррупции. Изменения, внесённые в Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривают в качестве наказания, альтернативного лишению свободы, за коммерческий подкуп или за получение (дачу) взятки штраф в размере, кратном сумме коммерческого подкупа или взятки. Величина штрафа зависит от тяжести совершённого преступления и может варьироваться от десятикратной до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не может быть менее двадцати пяти тысяч рублей и более пятисот миллионов рублей.

В целях дифференциации ответственности в Уголовном кодексе Российской Федерации закрепляется четыре вида взятки в зависимости от их размера: простая взятка (до 25 тысяч руб.), взятка в значительном размере (свыше 25 тысяч руб.), взятка в крупном размере (свыше 150 тысяч руб.) и взятка в особо крупном размере (свыше 1 млн. рублей).

Перечень преступлений, в результате совершения которых полученное имущество подлежит конфискации, дополнен рядом незаконных деяний корыстной направленности, включённых в уголовный закон в последние годы. Самостоятельный состав преступления образуют теперь посредничество во взяточничестве, в частности обещание или предложение посредничества во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ в редакции ФЗ от 4 мая 2011 года № 97-ФЗ).

Изменениями, внесёнными в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливается в качестве наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица наложение административного штрафа в размере от трехкратной до стократной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, имущества и услуг имущественного характера, незаконно переданных от имени юридического лица.

Несмотря на принимаемые меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех государственно-общественных механизмов. Конечно, коррупция существовала всегда и во всех странах. О полной победе над ней речь не идет. Но ей нужно создать как можно больше правовых барьеров, тогда она перестанет быть доминирующим элементом социальной и государственной системы. Одним из уголовно-правовых механизмов противодействия коррупции и должно явиться введение в России уголовной ответственности юридических лиц.

Очевидно, что одним из основных препятствий для реализации мер по борьбе с коррупцией в России является неудовлетворительное состояние законодательной базы. Однако это не единственная проблема. По нашему мнению, важнейшей стратегической задачей при реализации государственной антикоррупционной политики является концептуальная задача по коренному преобразованию общественного сознания, формированию в российском обществе атмосферы жёсткого и активного неприятия коррупции. В последнее время Верховным Судом России даны обновленные, необходимые разъяснения по некоторым коррупционным преступлениям[11]. В целом, как справедливо отмечают в Transparency International, «Законы по борьбе с коррупцией приняты. Осталось заставить их работать»[12].

В заключение отметим, что анализ исторической практики, а также международного и российского опыта показывает, что коррупция может быть поставлена под контроль государства и общества и существенно ограничена благодаря продуманной и взвешенной правовой политике. Во-первых, эффективность противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы предполагает строгую правовую регламентацию чиновников всех уровней с максимально допустимым ограничением возможностей для субъективного усмотрения. Во-вторых, дальновидная, широкомасштабная антикоррупционная политика государства должна опираться на диверсифицированное антикоррупционное законодательство с широким спектром правовых норм с превентивным потенциалом. В-третьих, при выработке эффективного правового меха-

низма противодействия коррупции необходимо исходить из широкого толкования и понимания этого явления, а не сводить суть проблемы только к взяточничеству. В-четвертых, без включения в механизм противодействия коррупции правовой пропаганды и агитации, институтов гражданского общества, радио, телевидения, Интернета невозможно создание обстановки неприятия и нетерпимости к коррупции и коррупционерам всех мастей и во всех слоях современного общества.

---

[1] Дмитрий Медведев начинает комплексную борьбу с коррупцией [Электронный ресурс] / Режим доступа http://www.newsru.com/russia/19may2008/corrupt.html

[2] http://www.kremlin.ru/acts/996

[3] Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228.

[4] http://document.kremlin.ru/page.aspx?1;1019563

[5] http://news.kremlin.ru/ref_notes/565

[6] Национальный план противодействия коррупции на 2012—2013 годы // Собрание законодательства Российской Федерации. 19 марта 2012 г. № 12. Ст. 1391.

[7] См., например: Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 декабря.

[8] Национальный план противодействия коррупции на 2012—2013 годы // Собрание законодательства Российской Федерации. 19 марта 2012 г. № 12. Ст. 1391.

[9] http://www.sledcom.ru/discussions.

[10] http://www.kremlin.ru/acts/11147

[11] См., например: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 19 от 16 октября 2009 года «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. 2009. 30 октября.

[12] ИВК-2011 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/ivk-2011, свободный.

Abashina L.A., e-mail: abashinala@yandex.ru
Head of the department "Administrative and Financial Law" of the Orel branch of RANE and CS under the President of the RF, Candidate of Juridical Sciences, associate professor

PROBLEMS OF THE CORRUPTION COUNTERACTION IN THE CIVIL SERVICE

In the present research the anti-corruption system formed in the Russian Federation is considered, the problems and the main directions of the National Plan against corruption in the Russian Federation are studied, further ways to improve the federal regulatory framework for corruption counteraction in the civil service are pointed out, the necessity of the National Anti-Corruption Strategy is grounded.

Key words: corruption, corruption counteraction in the civil service, the National Anti-Corruption Strategy, the National Anti-Corruption Plan.