

УДК 343.9

Е.В. МАРЬИНА,
аспирант

ГОУ ВПО "Самарский государственный университет"

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В статье рассматриваются положения Федерального закона "О противодействии коррупции"; дисквалификация как средство предупреждения коррупции; целесообразность установления пожизненного (бессрочного) лишения права занимать должности на государственной службе и службе в органах местного самоуправления за совершение особо тяжких коррупционных преступлений.

Коррупция есть использование должностных полномочий и служебного положения вопреки публичным (государственным и общественным) интересам в целях извлечения выгод или преимуществ для себя или других лиц. Она посягает на установленный порядок управления публичными и иными социальными делами, превращает его в систему извращенных способов реализации частных интересов в ущерб интересам публичным. В полном соответствии со своим наименованием коррупция "разъедает" основы механизма правового взаимодействия государства, местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Федеральные законопроекты о противодействии коррупции обсуждались в течение многих лет, выносились на рассмотрение в высшие органы власти. Однако действенных мер не принималось. Однако только во второй половине 2008 г. Президентом РФ в порядке законотворческой инициативы был внесен проект Федерального закона "О противодействии коррупции" [1]. Он был принят Государственной Думой 19 декабря 2008 г., одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 г. и подписан Президентом РФ 25 декабря 2008 г. Между тем не все положения этого закона являются в равной мере бесспорными.

1. Одно из таких спорных положений – законодательное определение понятия коррупции (п.п. "а" п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 де-

кабря 2008 г. № 273-ФЗ). Указанное понятие вызывает несогласие, так как

1) имеет "перечневое" определение, где в одном ряду перечислены и правонарушения в строго юридическом смысле (дача и получение взятки, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями), и способы их совершения (злоупотребление служебным положением, иное использование должностного положения);

2) это определение сужено в части видов предоставляемых коррупционеру выгод; последние носят исключительно имущественный характер и выражаются в виде денег, ценностей, иного имущества, услуг имущественного характера. Однако, если это положение соотносить с УК РФ получается, что понятием коррупции охватывается получение и дача взятки, а должностные злоупотребления к таковой относятся лишь в части – когда совершаются из корыстных побуждений, но не из иной личной заинтересованности;

3) определение коррупции сужено в части характера служебного поведения, обусловленного предоставляемой выгодой. В законодательном определении понятия коррупции указывается на незаконность служебного поведения. В действующем же уголовном законодательстве ответственность наступает и за правомерное поведение должностного лица, если оно было связано с получением взятки.

Коррупция охватывает собой разнообразные преступные проявления, иные противоправные деяния, неэтичные поступки. Законодателю необходимо было определить, какие формы коррупции подлежат криминализации, а каким формам следует противостоять с помощью иных правовых средств (административно-правовых, гражданско-правовых, дисциплинарных). Также немаловажно установить, для каких коррупционных форм поведения в настоящее время достаточно общественно-морального порицания.

При этом определение коррупции должно, конечно же, учитывать реальные возможности государства в противодействии этому поведению.

2. Первоначально законопроект "О противодействии коррупции" содержал положение, согласно которому государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о ставших ему известными в связи с исполнением служебных обязанностей случаях совершения коррупционных правонарушений другими государственными и муниципальными служащими либо непредставлении ими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также обо всех случаях обращения каких-либо лиц к нему или к другим государственным и муниципальным служащим в целях склонения его или других служащих к совершению коррупционных или иных правонарушений. В процессе рассмотрения законопроекта выше приведенное положение было скорректировано. В соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона "О противодействии коррупции", государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Согласно ч. 2 этой же статьи, уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключе-

нием случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего. Невыполнение государственным или муниципальным служащим указанной обязанности является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 9).

Что же касается положения о сообщении государственным (муниципальным) служащим о фактах коррупции со стороны его сослуживцев или иных служащих, оно закреплено в ч. 4 ст. 9 Федерального закона "О противодействии коррупции" в следующей форме: государственный или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений находится под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом, уведомление о случаях коррупционных правонарушений подчиненных не входит в круг обязанностей вышестоящих государственных и муниципальных служащих.

Положения, содержащиеся в ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, сразу же вызвали споры. Противники введения ответственности за несообщение о коррупционных правонарушениях, совершенных сослуживцами и другими публичными служащими, отмечали, что современное российское общество не готово к возвращению одного из видов прикосновенности к преступлению – недоносительству, от которого законодатель отказался при принятии УК 1996 г.

Между тем, данное положение в части возложения на руководящий персонал обязанности противодействовать коррупции со стороны подчиненных по службе лиц весьма своевременна. Кто, как не руководители государственных и муниципальных структур должны противостоять "внутренним" коррупционным про-

явлениям? Ведь такое бездействие есть не только служебное несообщение о достоверно известном совершенном коррупционном правонарушении, но и попустительство по службе – непринятие мер по предупреждению достоверно известного готовящегося или совершаемого коррупционного правонарушения, нереагирование на неправомерные действия подчиненных по службе лиц.

3. Большинство положений Федерального закона "О противодействии коррупции" касается лишь государственных и муниципальных служащих (ст. ст. 6-12). Соответствующие положения не могут по аналогии применяться по отношению к тем лицам, которые занимают должности в коммерческих и некоммерческих организациях, не относящихся к государственным органам, органам местного самоуправления, государственным (муниципальным) учреждениям.

Такой подход не совсем стыкуется с законодательным определением коррупции, охватывающим собой, к примеру, коммерческий подкуп. Кроме того, противодействие таким коррупционным проявлениям как nepотизм (кумовство) и протекционизм было бы весьма эффективным, если бы существовал запрет на службу близких родственников (свойственников), которые находятся относительно друг друга в отношениях власти и подчинения, во всех без исключения публичных структурах. Введение данного положения позволило бы снизить уровень злоупотреблений по службе в государственных и муниципальных органах власти, государственных и муниципальных организациях (учреждениях, предприятиях). В этом случае можно было бы избежать возникновения спорной ситуации, когда в соответствии с п. 40 ст. 5 УПК РФ [2] близкие родственники имеют право не давать показания друг против друга (свидетельский иммунитет).

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 апреля 2004 г. "О государственной гражданской службе в Российской Федерации" [3] и п. 5 ст. 13 Федерального закона от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации" [4], гражданин не может быть принят

на гражданскую или муниципальную службу, в случае близкого родства или свойства с гражданским (муниципальным) служащим, если замещение должности гражданской или муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. По сути такое же положение было в свое время закреплено в ст. 20 "Ограничение совместной службы родственников" Кодекса законов о труде РСФСР 1972 г. [5]. Указанная статья содержала запрет на совместную службу в одном и том же государственном или муниципальном предприятии, в учреждении лиц, состоящих между собой в родстве или свойстве, если их служба была связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Единственное, но весьма существенное различие, между приведенными нормативными предписаниями заключается в том, что сегодня указанное ограничение распространяется только на сферу государственной и муниципальной службы. Еще раз подчеркнем, что в современных условиях действие такого положения необходимо распространить на более широкий круг лиц, работающих и служащих в государственных и муниципальных организациях (органах власти, учреждениях, предприятиях и пр.). В этой связи предлагается внести необходимые дополнения в Трудовой кодекс РФ.

4. В условиях гуманизации законодательства важно при противодействии коррупции уделять повышенное внимание наказаниям, не связанным с лишением свободы. В этой связи обратим внимание на подпункт "а" п. 2 раздела I "Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции" Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ от 31 июля 2008 года [6]. Здесь говорится о применении дисквалификации в качестве административного наказания за правонарушения коррупционного характера. Идея дисквалификации представляется весьма действенным средством предупреждения коррупции.

Согласно ст. 3.11 КоАП РФ [7] дисквалификация состоит в лишении физического лица пра-

ва занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдателей), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ. Дисквалификация в качестве меры административного наказания назначается на срок от 6 месяцев до 3 лет. Из содержания указанной статьи КоАП можно сделать вывод, что дисквалификация не применяется в отношении государственных и муниципальных служащих, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем, в ч. 2 ст. 13 Федерального закона "О противодействии коррупции" указывается, что физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы. Для такой категории лиц существует вид уголовного наказания, закрепленный в ст. 47 УК РФ, – лишение права занимать определенные должности. Эта мера уголовно-правового воздействия назначается от одного года до пяти лет в качестве основного наказания и от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного наказания.

Как представляется автору, необходимо пересмотреть сроки лишения права занимать определенные должности в сторону их увеличения. Более того, как обоснованно предлагает профессор В.П. Малков, целесообразно установить пожизненное (бессрочное) лишение права занимать должности на государственной службе и службе в органах местного самоуправления за совершение особо тяжких коррупционных преступлений [8]. На взгляд автора, данная мера уголовного наказания будет весьма эффективной в сложившихся условиях. По своим правовым последствиям и юридической силе она в известном смысле согласуется с положениями других законодательных актов о запрете на работу в определенных публичных организациях лиц, имеющих или имевших судимость

(к примеру, ст. 19 Закона РФ "О милиции" [9]). Таким образом, субъекты коррупционных преступлений будут навсегда (бессрочно) лишены доступа к источникам власти, которые они могли бы использовать в своих корыстных или иных личных целях. Профессор В.П. Малков не указывает на конкретные виды преступлений, за которые следует назначать пожизненное лишение права занятия должности. Его рекомендации связаны с характером и степенью тяжести совершенных коррупционерами правонарушений. На взгляд автора, пожизненное лишение права занимать определенные должности может применяться за особо тяжкие коррупционные преступления, отягощенные несколькими квалифицирующими обстоятельствами: получение взятки, совершенное группой лиц по предварительному сговору либо организованной группой либо с вымогательством взятки либо в крупном размере, если виновное лицо занимает государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно является главой органа местного самоуправления.

В заключение подчеркнем, что проблемы правового противодействия коррупции необходимо все-таки решать в тесной взаимосвязи с социально-политическими и экономическими причинами ее происхождения, а также условиями, способствующими ее функционированию в рамках общественных отношений, а равно с морально-этическими аспектами ее проявления.

Список литературы

1. О противодействии коррупции: Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2001. – № 52. – Ст. 4921.
3. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 27 апреля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
4. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

5. Кодекс законов о труде РСФСР от 09 декабря 1971 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1971. – № 50. – Ст. 1007.

6. Письмо Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. – 2008. – 5 августа. – № 164.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – 7 января. – № 1. – Ст. 1.

8. Малков В.П. Еще раз о противодействии коррупционной и иной преступности наказанием в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью // Актуальные проблемы экономики и права. – 2007. – № 3. – С. 161-162.

9. О милиции: Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1666.

В редакцию материал поступил 25.02.09.

Ключевые слова: коррупционная деятельность, Национальный план противодействия коррупции, противодействие коррупции, гуманизация современного отечественного законодательства, дисквалификация.
