

В. А. Коновалов

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ НА ПУТИ ЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМИ СРЕДСТВАМИ

V. A. Konovalov

PROBLEMS OF CORRUPTION CONTROL IN THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICE AS AN OBSTACLE TO ITS REGULATION BY ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS

Административно-правовая основа противодействия коррупции одним из своих оснований имеет гражданско-правовую, административную ответственность. Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129 было принято решение об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Однако названный Указ утратил силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 и образованием Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Подготовленные рабочей группой предложения в законодательстве не были реализованы. По мнению экспертов, «Анализ практики формирования антикоррупционного законодательства и законодательства экономического блока в последние 15 лет указывает на признаки саботажа неоднократно выраженной воли высшего политического руководства страны на создание системных правовых основ борьбы с коррупцией и теневой экономикой» [11, с. 15].

Ключевые слова: коррупция, государственная служба, административно-правовых средств, рабочая группа законодательством, правонарушение мониторинга.

On of the fundamentals of administrative and legal framework for corruption control is civil and administrative responsibility. By the decree of the President of the Russian Federation as of February 3, 2007, No. 129 a decision on the establishment of the interdepartmental working group was made in order to prepare proposals for implementation of provisions of Convention of the United Nations in the legislation of the Russian Federation against corruption and the Council of European Convention on criminal liability for corruption. However, the abovementioned Decree ceased to be in force in connection with the publication of the decree of the President of the Russian Federation as of may 19, 2008 No. 815 and the establishment of the Presidential Council for corruption control. Proposals in the legislation prepared by the working group have not been implemented. According to the experts, 'the analysis of the formation of anti-corruption legislation and the economic legislation for the last 15 years indicates the signs of sabotage of repeatedly expressed will of the highest political leadership of the country at creating the legal framework of the fight against corruption and shadow economy'.

Keywords: corruption, public service, administrative and legal means, working legislation group, criminal offence of the monitoring.

120

Административное
право

До настоящего времени в законодательстве РФ отсутствует нормативно определенная система коррупционных правонарушений, что создает непреодолимые препятствия для решения задач мониторинга данных явлений и организации противодействия им с использованием всех ресурсов, которыми располагают государство и общество. Правовым механизмом решения данной задачи является закрепление исчерпывающих перечней соответствующих видов правонарушений.

К числу правонарушений в сфере коррупции относятся обладающие признаками коррупции гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные правонарушения, а также преступления.

К гражданско-правовым коррупционным деликтам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, предусмотренных гл. 32 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных гл. 39 того же Кодекса.

К дисциплинарным коррупционным проступкам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями служебные нарушения (проступки), за которые установлена дисциплинарная ответственность.

К числу административных правонарушений в сфере коррупции относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями правонарушения, за которые установлена административная ответственность следующими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: 5.2, 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.45, 5.46, 5.47, 5.48, 5.50, 5.52, 7.27 (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты), 15.14, 15.21, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими административную ответственность за коррупционные правонарушения.

Изучение уголовного законодательства России позволяет выделить два вида коррупционных преступлений: коррупционные преступления в форме подкупа и иные коррупционные преступления.

К коррупционным преступлениям в форме подкупа относятся виновно совершенные общественно опасные деяния, запрещенные под угрозой наказания следующими статьями Уголовного кодек-

са РФ: ст. 141, п. «а» и «б» ч. 2 (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа); ст. 142, ч. 2 (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа); ст. 183 (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа); ст. 184; 204; 210 (при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких коррупционных преступлений); ст. 290; 291; 304 и 309 (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа). К иным коррупционным преступлениям — при наличии всех признаков коррупции — относятся виновно совершенные общественно опасные деяния, запрещенные под угрозой наказания следующими статьями Уголовного кодекса РФ: ст. 141¹; 145¹; 159, п. «в» ч. 2; 160, п. «в» ч. 2; ст. 164 (в случаях совершения соответствующего деяния лицом путем мошенничества, присвоения или растраты с использованием своего служебного положения); ст. 170; 174, п. «б» ч. 3; ст. 174¹, п. «б» ч. 3; ст. 175, ч. 3 (в случае совершения соответствующего деяния с использованием своего служебного положения); ст. 188, п. «б» ч. 3; ст. 201; ст. 202 (в случае совершения соответствующего деяния в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц); ст. 210 (при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких иных коррупционных преступлений); ст. 221, п. «в» ч. 2; ст. 226, п. «в» ч. 2; ст. 229, п. «в» ч. 2; ст. 285; 285¹; 285²; 286 (в случае совершения соответствующего деяния из корыстной или иной личной заинтересованности); ст. 288 (в случае совершения соответствующего деяния из корыстной или иной личной заинтересованности); ст. 289; 292 и 316 (в случае заранее не обещанного укрывательства особо тяжких коррупционных преступлений). Все это изобилие частных норм, статей и предписаний не объединено ни в какую систему.

По мнению заслуженного юриста России, доктора юридических наук Ивана Соловьева, в 2012—2013 годах в России «начала ломаться коррупционная вертикаль, разрушаются многие коррупционные схемы. <...> Ведь в итоге совершать коррупционные проступки должно быть элементарно невыгодно: потери при разоблачении должны перевешивать возможную противоправную прибыль. Отчасти для этого и замысливалась реализация кратных штрафов» [7].

По свидетельству генпрокурора Российской Федерации Юрия Чайки, однако ущерб от коррупции в данный момент возрастает: за 2013 год потери государ-





ства от махинаций чиновников выросли на 5 млрд рублей по сравнению с 2012 годом и составили 26 млрд рублей. Кроме того, снизилось число раскрытых и выявленных преступлений в области коррупции [2]. Средняя сумма взятки, по сообщению МИД, за прошлый год выросла вдвое и приблизилась к 145 000 рублей [1].

Принятая в 2011 году система кратных штрафов не выглядит вполне состоятельной: «по данным Верховного Суда Российской Федерации, в 2012 году каждый второй осужденный просил заменить ему штраф лишением свободы в связи с неимением средств для погашения. Так что здесь надо думать: или сделать этот институт более эффективным, или предложить новые механизмы предупреждения коррупционной преступности и возмещения причиненного ей вреда» [7]. В связи с этим Генпрокуратурой подготовлен законопроект, который предполагает замену кратных штрафов тюремными сроками, поскольку мера наказания в виде штрафов практически не исполнялась. Так, по свидетельству председателя Верховного Суда Российской Федерации В. Лебедева, в 2013 году общий объем штрафов составил 25 млрд рублей, однако 21,5 из них так и не были выплачены [10]. Причиной этого стала неограниченность срока выплаты больших штрафов: осужденный коррупционер может просто заявлять об отсутствии средств, и тогда суд может даже назначать ему рассрочку. При этом, если была выплачена хоть малая часть штрафа, о лишении свободы речь не идет. Член комитета ГД по безопасности и противодействию коррупции Илья Костунов подтверждает, что из выписанных штрафов выплаты составляют менее 5% [10], поскольку после увольнения с госслужбы чиновники устраиваются на официальные низкооплачиваемые должности. Отсутствие требования единовременной выплаты приводит к фактической безнаказанности. Так, чиновник в Башкирии, который обязан выплатить 300-миллионный штраф, остается на свободе после конфискации гаража и машины [10].

За рубежом вследствие низкого уровня коррумпированности судебной власти и правоохранительных органов система штрафов работает точно и безотказно. Однако в российской ситуации кратные штрафы из меры ответственности превратились в форму ухода от ответственности. И поэтому в отдельных случаях судебные решения меняют форму ответственности: так, в 2014 году к пяти годам в колонии строгого режима приговорен бывший главный госинспектор отдела выездных

налоговых проверок Волгоградской области С. Кочетков, не выплативший штраф в 36 млн рублей; также к лишению свободы сроком пять лет приговорен бывший глава Клепиковского района Рязанской области, не выплативший в срок долю штрафа в 300 млн рублей [10].

Современная стратегия антикоррупционной борьбы постепенно переносит центр тяжести с области публичной и судебной власти на бытовую коррупцию. За весь 2012 год по статье о коррупции были осуждены более 6 тыс. человек (из них около двух третей чиновников); при этом наказание от 8 до 10 лет получили только 8 осужденных [10].

А в первой половине 2013 года за дачу взяток в стране были осуждены более 1,3 тыс. граждан (98 человек осуждены на лишение свободы сроком от 1 до 10 лет), а за получение — только 544 чиновника (лишены свободы 18) [3]. Согласно более точным данным, приведенным руководителем пресс-службы Следственного комитета В. И. Маркиным, «по направленным в суд уголовным делам в текущем году за совершение преступлений коррупционной направленности привлекались в качестве обвиняемых и лица, обладающие особым правовым статусом: депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации — 9 (2012 г. — 10); представители органов исполнительной власти — 52 (2012 г. — 56); представители органов местного самоуправления — 771 (2012 г. — 840)» [6]. А ведь по многим оценкам удельный вес учтенной коррупции в структуре реальной коррупционной преступности в стране колеблется в пределах 1—5% [9].

Эксперты утверждают, что «вместо того чтобы ловить взяточников в госведомствах, силовики “накручивают” коррупционную статистику за счет мелких взяткодателей — водителей, мигрантов, торговцев, которые пытаются откупиться суммами от 500 до 5 тыс. рублей» [8, с. 58]. Такая возможность обеспечивается тем, что ведомственная статистика МВД и Следственного комитета может поступать в отчеты не разделенной на конкретные статьи; а в данной статистике проще достичь высоких числовых показателей раскрытием мелких преступлений.

В частности, нормы УК Российской Федерации (профильные ст. 290 и 291) не оговаривают нижний порог взятки, что приводит к случаям разбирательства по ничтожным поводам, таким, как осуждение врача за получение взятки в 50 рублей в Москве [6]. С другой стороны, проследивание крупных взяток требует дорого-

го оборудования, доказательной базы; к тому же сейчас взяточничество высокого уровня, как правило, связано с коррупцией не в форме взятки, то есть передачи наличных денег, а в форме услуг, товаров или безналичных переводов на офшорные счета, в том числе откатов.

Плюсом в данном отношении стал отказ Верховного Суда от признания должностными лицами учителей и врачей, поскольку на низовой коррупции в этой сфере органы по борьбе с коррупцией «делали результат», имитируя антикоррупционную деятельность.

В отличие от дачи взятки получение взятки достаточно сложно доказать: «Здесь нужны меченые банкноты, особый порядок оперативно-разыскных мероприятий. Взяточника нужно фактически поймать за руку. Поэтому должностных лиц обвиняют значительно меньше. Речь может идти и о подлоге, чтобы, например, устранить конкурента. И доказать, что взятку не подложили, а что чиновник ее вымогал и брал, достаточно сложно» [6]. Вышеприведенная цитата свидетельствует о недостаточности правовой базы в области коррупционных преступлений.

Существенную проблему на пути пресечения проявлений коррупции представляет недостаточность законодательной базы. Так, Уголовный кодекс РФ не охватывает многих форм и видов социально опасной и реальной коррупции. Он не предусматривает ответственности за лоббизм, фаворитизм, протекционизм, nepoтизм (кумовство, покровительство родственникам), тайные взносы на политические цели, взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностными или лоббированием интересов вносодателя («отложенная» коррупция), проведение приватизации, акционирования и залоговых аукционов, предоставление налоговых и таможенных льгот, переход государственных должностных лиц (сразу после отставки) на должности президентов банков и корпораций, коррупцию за рубежом при заключении внешнеэкономических контрактов, совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью и т. д.

Все эти формы коррупции широко распространены как в законодательной, так и в исполнительной ветвях власти. Они распространены и в мире. Но если в других странах названные формы коррупции криминализированы и с ними ведется непримиримая (или определенная) борьба, то в России они становятся в основном объектом внимания СМИ.

С. Ю. Глазьев на Всероссийской научной конференции, посвященной проблемам коррупции, выделил три главных вида ответственности, под которые должны подпадать действия коррупционеров: политическая, административная и уголовная («Еще морально-нравственная, конечно, но мы ее пока выведем за скобки, потому что у коррупционеров нет ни совести, ни отечества») [6]. Поскольку в отечественном механизме противодействия коррупции преимущество отдается уголовному воздействию на коррупционеров, другие виды ответственности по сути не работают.

Сегодня общество России и государство весьма толерантно относятся к использованию служебного положения и административного ресурса. Одна из причин такого положения дел состоит в том, что в системе административно-правового регулирования отсутствуют законодательно закрепленные правила надлежащего служебного поведения. Законодательство не содержит точных указаний относительно того, какое именно служебное поведение обеспечивает добросовестное исполнение должностных обязанностей (кодекс этики), а какие действия опасны и ведут к коррупции.

Важнейшие причины возникновения и существования коррупции в публичной власти РФ до сих пор не изжиты. Это, прежде всего, малая истинная заинтересованность властей в борьбе с коррупцией, так как с разложенным, деградирующим чиновником взаимодействовать легко (у него нет принципов, претензий, требований, не отличается он и высоким уровнем собственного достоинства). Затем весьма значимой остается неразвитость демократических и гражданских институтов, отсутствие эффективных методов общественного контроля публичной власти, неразвитая правовая и политическая культура, отсутствие контроля и произвол со стороны властей, в частности правоохранительных органов, что ведет к сращиванию правоохранительных органов с организованной преступностью. Среди экономических причин коррупции — монополизм и олигархия в экономике, среди социальных — продажность СМИ. Также весьма значимым остается «низкое качество законодательства, ориентированного не на правовые, а на распорядительные методы регулирования практически всех сфер общественной жизни, оторванность законодательства от реальных условий общественной жизни» [4, с. 66]. Затем важным фактором распространения коррупции является



избыточный аппарат публичной власти, в особенности это касается местного самоуправления (в муниципальных органах чиновники даже более далеки от избирателей, чем федеральная власть, работа которой освещается в СМИ).

Решение вышеописанных проблем видится в демократизации власти. Участие народа в управлении, во власти и есть вну-

тренняя суть демократии и фактор снижения коррупции, когда противопоставление «государство и я» начинает пониматься как отождествление. Сфера неэффективного бюрократического управления тесно взаимосвязана с централизацией власти, и перераспределение власти между центром и местами было бы также важным антикоррупционным шагом.

References

1. Anatomiya korruptsii [Anatome of Corruption]. URL: <http://anti-corruption.ru/anatomyia-korruptcii/>
2. Astakhov D. Ushcherb ot korruptsii v Rossii v 2013 godu prevysil 26 milliardov rublei. *Komsomol'skaya pravda*, 2014, April 28. URL: <http://www.km.ru/v-rossii/2014/04/28/genprokuratura-rf/738639-ushcherb-ot-korruptsii-v-rossii-prevysil-26-milliardov->
3. Corruption counteraction: 4 000 civil servants were convicted in 2012. Only about 300 out of them are actually serving the sentence. *Odnako*, 2013, June 19. URL: <http://www.odnako.org/blogs/borba-s-korruptsiei-za-2012-god-osuzhdeni-4-tisyachi-chinovnikov-iz-nih-sidit-chelovek-trista/>
4. Glaz'ev S.Yu. O mekhanizмах povysheniya otvetstvennosti dolzhnostnykh lits za dolzhnoe ispolnenie svoikh obyazannostei [On Mechanisms of Raising Responsibility of Official Bodies for Official Performance of Duties]. *Gosudarstvennaya politika protivodeistviya korruptsii i tenevoi ekonomike v Rossii*. Moscow, 2007. p.67.
5. Isaeva B.M. Publichnaya vlast' i korruptsiya v Rossiiskoi Federatsii [Public Authority and Corruption in the Russian Federation]. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2014, Issue 2, p. 43-47.
6. Kochegarov P., Gridasov A. Bor'ba s korruptsiei v Rossii poshla po melochi [Corruption Counteraction in Russia Became Small]. *Izvestiya*, 2013, October 23. URL: <http://izvestia.ru/news/559319>
7. Kulikov V. Sygrali po-krupnomu [Played Big]. *Rossiiskaya gazeta*, 2013, June 19. URL: <http://www.rg.ru/2013/06/19/vs.html>
8. Luneev V.V. Korruptsiya v Rossii [Corruption in Russia]. *Gosudarstvennaya politika protivodeistviya korruptsii i tenevoi ekonomike v Rossii*. Moscow, 2007.
9. Markin V.I. Vozroslo kolichestvo ugovolnykh del o prestupleniyakh korruptsionnoi napravlenosti [The Number of Criminal Cases on Corruption Crimes Has Risen]. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/368052/>
10. Rezhnikov A. Otkup neumesten [Farming is Inappropriate]. *Vzglyad*, 2014, April 28. URL: <http://www.vz.ru/society/2014/4/28/684292.html>
11. Sulakshin S.S., Maksimov S.V., Akhmetzyanova I.R. Gosudarstvennaya politika protivodeistviya korruptsii i tenevoi ekonomike v Rossii. v 2 t. t. 2 [State Policy of Corruption Counteraction and Shadow Economy in Russia. In 2 Volumes. Volume 2]. Moscow. Nauchnyi ekspert Publ., 2009. 304 p.

КОНОВАЛОВ Валерий Алексеевич, заведующий кафедрой административного и финансового права, доцент, кандидат юридических наук, Оренбургский институт (филиал) университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 460000, Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50. E-mail: valeriyfai@mail.ru

KONVALOV Valery Alekseevich, head of the Department of Administrative and Financial Law, Associate Professor, Cand. Sc. Law, Orenburg Institute (branch) of O. E. Kutafin University. (MSAL). 50, Komsomolskaya Str., Orenburg, 460000. E-mail: valeriyfai@mail.ru

For citation: **V. A. Konvalov** Problems of Corruption Control in the System of Public Service as an Obstacle to its Regulation by Administrative and Legal Means *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 120—124.*

