

УДК 342.9

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Донгак Буян Константинович¹,
e-mail: dongak2809191@mail.ru,

¹Московский университет имени С.Ю. Витте, г. Москва, Россия

Рассматриваются вопросы борьбы с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации. Цели работы – проанализировать проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной службы РФ и предложить пути их решения. Методы исследования включают анализ, синтез, формально-юридический метод. Автором сформулированы нравственные принципы, которыми служащие должны руководствоваться в своей деятельности в целях недопущения коррупции, а также предложены направления совершенствования действующего законодательства. Областью применения результатов являются правоотношения в сфере борьбы с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации. Подчеркивается, что, несмотря на достаточно обширный спектр нормативно-правовых актов в системе государственной гражданской службы, в них содержится ряд пробелов и противоречий, которые требуют проработки. Для решения проблемы коррупции эффективным представляется использование механизмов профилактики коррупционных проявлений. Кроме того, требуется корректировка законодательных положений. Резюмируется, что в административном и уголовном законодательстве должны быть определены составы коррупционных административных правонарушений и преступлений, причем уголовная ответственность должна быть связана с повторным совершением аналогичного правонарушения.

Ключевые слова: коррупция, конфликт интересов, гражданский служащий, государственная служба, профилактика, принципы, уголовная ответственность

FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Dongak B.K.¹,
e-mail: dongak2809191@mail.ru,
¹Moscow Witte University, Moscow, Russia

The article is devoted to the fight against corruption in the public service system of the Russian Federation. The purpose of the work is to analyze the problems of combating corruption in the public service system of the Russian Federation and propose ways to solve them. Research methods include analysis, synthesis, formal and legal methods. The results of the work consist in the fact that the author formulated the moral principles that employees should be guided by in their activities in order to prevent corruption, and also suggested ways to improve the current legislation. The scope of the results application is legal relations in the field of combating corruption in the public service system of the Russian Federation. Despite a fairly extensive range of regulatory legal acts in the public civil service system, they contain a number of gaps and contradictions that need to be worked out. In order to solve the problem of corruption, the use of mechanisms for the prevention of corruption manifestations is effective. In addition, the adjustment of legislative provisions is required. The administrative and criminal legislation should define the composition of corruption administrative offenses and crimes, and criminal liability should be associated with the repeated commission of a similar offense.

Keywords: corruption, conflict of interest, civil servant, public service, prevention, principles, criminal liability

DOI 10.21777/2587-9472-2022-2.1-34-38

Актуальность выбранной темы обусловливается необходимостью преодоления такого негативного явления в органах государственной власти, как коррупция.

Коррупция представляет собой использование государственными служащими занимаемого ими положения, своих властных полномочий и служебных прав для незаконного обогащения, использования и получения материальных преимуществ и прочих благ в личных и корыстных целях [1]. Для решения проблемы коррупции эффективным является использование механизмов профилактики коррупционных проявлений.

В настоящее время противодействие коррупции представляет собой не только деятельность уполномоченных лиц по ее профилактике, борьбе с нею и по минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений, но и непрерывный процесс взаимообусловленного взаимодействия субъектов антикоррупционной деятельности, требующий постоянного учета происходящих трансформаций, тенденций развития коррупционных проявлений, своевременного и всестороннего реагирования на них в виде соответствующих изменений законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики. Именно изменение правового регулирования противодействия коррупции должно являться ответной незамедлительной реакцией на выявленные пробелы в регламентации антикоррупционной деятельности, неэффективность применяемых антикоррупционных мер, их несоответствие (устаревание) реалиям современной действительности [2].

В качестве одного из направлений профилактического противодействия коррупции выступает принятие законов, не дающих возможности должностным лицам совершать коррупционные сделки. С позиции уголовного наказания, преступления коррупционной направленности причисляются к плохо раскрываемым и сложно доказуемым. В этом состоит причина сверхзначимости профилактических мероприятий по противодействию им [3].

Мы говорим не столько о нормах законодательства, закрепляющих запрещение чиновникам вести бизнес или рассчитывать за сделанные ими шаги на материальное поощрение, сколько о таком определении их полномочий, которое не позволит им действовать невозбранно и продвигать чьи-либо интересы. Требуется установить адекватную меру пользования административным аппаратом усмотрения, поскольку полный отказ от него чреват несостоятельностью государственного управления. Параллельно с этим надлежит сделать так, чтобы в законодательстве не смогли появляться нормы, затрудняющие (непосредственно или опосредованно) процесс управления и способствующие посредством этой благодатной почвы выстраиванию административных барьеров, рвачеству, мздоимству, а также прочим коррупционным проявлениям [4].

В настоящее время представляется возможным выделить несколько блоков источников, регламентирующих правила противодействия коррупции.

1. Международные нормативно-правовые акты. Международное право в области противодействия коррупции в настоящее время включает значительное количество источников, принимаемых со второй половины XX в. Их анализ позволяет классифицировать все нормативные акты международно-антикоррупционного законодательства на общие, региональные, локальные (двусторонние) [5].

Безусловно, наибольшее правовое значение, в том числе в области международно-правовой регламентации противодействия коррупции, имеют источники первой группы, которая включает акты международного права, принятые в результате деятельности Организации Объединенных Наций (далее – ООН) – международной организации, в состав которой входит наибольшее количество государств-субъектов международных отношений. Международные нормативные акты, принимаемые Генеральной Ассамблеей ООН, носят общий характер также в связи с глобальностью целей, ради достижения которых создана и функционирует эта организация: поддержание международного мира и обеспечение безопасности; развитие дружеских отношений между нациями; осуществление всеобщего международного сотрудничества и т.д.¹

В части обеспечения безопасности и развития международного сотрудничества Генеральной Ассамблеей ООН приняты два специальных нормативных акта о противодействии коррупции. Первым из

¹ Устав Организации Объединенных Наций: [принят в Сан-Франциско 26 июня 1945 г.]. – URL: <http://www.un.org/ru/charter—united—nations/index.html> (дата обращения: 20.06.2022). – Текст: электронный.

них является Декларация от 16 декабря 1996 г. о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях. Несмотря на всеобщий характер положений данного акта, для каждого государства, принявшего на себя обязательство по соблюдению его положений, а также для всех государств, которые являются участниками иных международных и региональных объединений, все же он носит узкопрофильный характер, поскольку распространяет свое действие лишь на субъектов международной коммерческой деятельности².

Применительно к раскрытию содержания коррупции приведенная декларация не может признаваться источником, характеризующимся высоким техническим качеством нормативных предписаний. Толкование ее норм позволяет сделать вывод о разнородности понятий «коррупция» и «взяточничество», хотя в действительности последнее является составной частью коррупции [6]. В целом, данный нормативный акт содержит описание общих направлений деятельности государств по предупреждению и профилактике «всех форм коррупции, взяточничества и связанных с ними противоправных действий в международных коммерческих организациях». Разработчики рассматриваемой декларации оставили разрешение вопросов о содержании коррупции, преступлений и иных правонарушений, имеющих коррупционный характер, представителям законодательных органов власти государств-участников ООН.

Универсальным нормативным актом, определяющим основные начала противодействия коррупции во всем мировом сообществе, является заключенная в г. Нью-Йорке Конвенция ООН от 31 октября 2003 г. против коррупции³ (далее – Конвенция). В ст. 2 Конвенции содержатся имеющие юридическое значение термины, которые используются в тексте иных норм и, очевидно, должны быть имплементированы в законодательство тех государств, которые признали для себя обязательность положений этого международного акта. Судя по названию, коррупция является тем социально опасным явлением, для обеспечения регламентации противодействия которому и была разработана Конвенция 2003 г. Однако определения «коррупция» или «коррупционное преступление» Конвенция не содержит, что не позволяет однозначно решить вопрос о содержании указанных правовых категорий.

2. Конституция РФ⁴. Основным регулятором противодействия коррупции в России является Конституция РФ. Данные принципы заложены в гл. 1 и 2 («Основы конституционного строя», «Права и свободы человека»).

3. Федеральные законы. Принципиальным законодательным толчком дальнейшего совершенствования борьбы с коррупционными правонарушениями в современной России стало принятие Федерального закона РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵. Указанный правовой акт впервые ввел понятие «противодействие коррупции», сформулировал конкретные меры ее предупреждения, организационные и правовые механизмы противодействия этому негативному социальному явлению.

В Федеральном законе РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶ раскрывается понятие «противодействие коррупции» как деятельность государственных органов и органов субъектов РФ, местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по пресечению данного правонарушения.

Уголовный кодекс Российской Федерации⁷ (далее – УК РФ) раскрывает правонарушения, которые относятся к коррупционным: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), превышение

² Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях: [принята Резолюцией № 51/191 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 г.]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/bribery.shtml (дата обращения: 05.05.2022). – Текст: электронный.

³ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: [принята Резолюцией № 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 20.06.2022). – Текст: электронный.

⁴ Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2022). – Текст: электронный.

⁵ О противодействии коррупции: федеральный закон Российской Федерации: [от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 1 апреля 2022 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

⁶ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации: [от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 2 июля 2022 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации: [от 13 июля 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 28 июня 2022 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

должностных полномочий (ст. 286), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), а также коммерческий подкуп (ст. 204), получение взятки (ст. 290), дача взятки (ст. 291). Следовательно, публичные общественные отношения, защищаемые государственными органами, становятся предметом преступной деятельности коррупционеров.

Обязанности по осуществлению надзора за противодействием коррупции непосредственно возложены на органы прокуратуры. В ст. 3 Федерального закона РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определены основные принципы борьбы с коррупцией, а именно разработаны мероприятия по ее предупреждению. Предупреждение коррупции заключается в разработке таких мероприятий, с помощью которых возможно нейтрализовать риск возникновения коррупционных действий еще до их появления.

4. Подзаконные нормативно-правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, а также федеральных органов государственной и исполнительной власти. Во исполнение и дополнение названного законодательного акта указами Президента РФ принимаются Национальные планы противодействия коррупции сроком на три года⁸, в которых главой государства формулируются приоритетные направления противодействия коррупции. В федеральных органах государственной и исполнительной власти, министерствах и ведомствах, территориальных органах и муниципальных образованиях составляются планы противодействия коррупции во исполнение поручений главы государства.

Несмотря на достаточно обширный спектр нормативно-правовых актов в системе государственной гражданской службы, в них содержится ряд пробелов и противоречий, которые требуют проработки.

Неточность нормативных положений и наличие пробелов в законодательстве, раскрывающем вопросы урегулирования конфликта интересов, могут повлечь нарушение как прав государственного служащего на объективное рассмотрение случаев конфликта, так и государственных, а также общественных интересов.

Необходимо отметить, что круг используемых способов урегулирования конфликта интересов является достаточно узким, в связи с чем он малоэффективен. При этом закрепленные способы практически не имеют законодательной регламентации по их реализации, соответственно, необходимо расширять перечень способов по урегулированию конфликта интересов [7].

На основе законодательного контроля, опираясь на документы, регулирующие поведение государственных служащих, можно сформулировать следующие нравственные принципы, которыми служащие должны руководствоваться в своей деятельности:

- 1) принцип служения государству и обществу. Он основан на безупречной работе во благо общественных интересов;
- 2) принцип законности. Основан на безукоснительном соблюдении буквы закона. К сожалению, у нас процветает низкий уровень правовой культуры, что приводит к противоречивым действиям работников и отрицательно сказывается на эффективности их деятельности;
- 3) принцип гуманизма. Основан на служении людям, заботе о них, уважении, внимании, доброжелательности, проявлении чуткости и понимания к проблемам других людей;
- 4) принцип ответственности. Подразумевает, что государственный служащий должен нести не только юридическую, но и нравственную ответственность;
- 5) принцип справедливости. Соблюдение этого принципа способствует созданию доверия и уважения к представителям государственной власти. Означает законное и рациональное использование властных полномочий, отстаивание интересов граждан, проявление принципа объективизма;
- 6) принцип лояльности. Основан на верности государственной службе. Государственный служащий должен способствовать укреплению авторитета государства, быть лояльным к государственному строю;
- 7) принцип политической нейтральности. Государственный служащий не должен проявлять политико-идеологических пристрастий. Государственно-служебные отношения не должны носить политический характер;

⁸ О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг.: указ Президента Российской Федерации: [от 16 августа 2021 г. № 478] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 34. – Ст. 6170.

8) принцип честности и неподкупности. Проявляется в неприятии государственными служащими таких явлений, как коррупция и бюрократизм, которые подрывают авторитет власти.

Кроме того, не редки случаи, когда государственные служащие считают положения законодательства не «требованиями», а «пожеланиями» [8]. В этой связи представляется актуальным дополнить ст. 6 Федерального закона РФ «О противодействии коррупции» следующей формулировкой: «...лицо, замещающее должность государственной или муниципальной службы, может быть привлечено к административной или уголовной ответственности в случае непредставления представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». Соответственно, в административном законодательстве и УК РФ должны быть определены составы коррупционных административных правонарушений и преступлений, причем уголовная ответственность должна быть связана с повторным совершением аналогичного правонарушения.

Список литературы

1. Адыгезалова Г.Э., Пономаренко Е.Д. Система методов борьбы с коррупцией: теоретико-правовой анализ // Всероссийский сборник научных трудов «Социально-гуманитарный вестник». – Барнаул, 2022. – С. 77–80.
2. Корякин В.М. Министерство обороны Российской Федерации совершенствует ведомственную нормативную правовую базу противодействия коррупции // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. – 2018. – № 4. – С. 2–9.
3. Нинциева Т.М. Противодействие коррупции и антикоррупционная политика государства // Вестник Чеченского государственного университета. – 2021. – № 2. – С. 108–110.
4. Иванец Г.И. Правовой аспект коррупции // Наука и образование сегодня. – 2020. – № 5. – С. 63–66.
5. Ашин А.А. Проблемы противодействия коррупции в России в современных условиях // Вестник Владимирского юридического института. – 2019. – № 2. – С. 46–52.
6. Фатхуллина Р.А. Противодействие коррупции // International Journal of Humanities and Natural Sciences. – 2020. – № 5-4. – С. 164–167.
7. Федоренко С.П. Правовое воспитание как способ борьбы с коррупцией // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2022. – № 2. – С. 135–140.
8. Вахидов И.Х.О., Захаров С.В. Борьба с коррупцией в России на современном этапе // Реализация в Южном федеральном округе государственной политики в сфере противодействия коррупции: сборник научных трудов II Научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону, 2022. – С. 134–139.

References

1. Adygezalova G.E., Ponomarenko E.D. Sistema metodov bor'by s korrupciej: teoretiko-pravovoj analiz // Vserossijskij sbornik nauchnyh trudov "Social'no-gumanitarnyj vestnik". – Barnaul, 2022. – S. 77–80.
2. Koryakin V.M. Ministerstvo oborony Rossijskoj Federacii sovershenstvuet vedomstvennuyu normativnuyu pravovuyu bazu protivodejstviya korrupcii // Pravo v Vooruzhennyh Silah – voenno-pravovoe obozrenie. – 2018. – № 4. – S. 2–9.
3. Nincieva T.M. Protivodejstvie korrupcii i antikorrupcionnaya politika gosudarstva // Vestnik Chechenskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2021. – № 2. – S. 108–110.
4. Ivanec G.I. Pravovoj aspekt korrupcii // Nauka i obrazovanie segodnya. – 2020. – № 5. – S. 63–66.
5. Ashin A.A. Problemy protivodejstviya korrupcii v Rossii v sovremennyh usloviyah // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. – 2019. – № 2. – S. 46–52.
6. Fathullina R.A. Protivodejstvie korrupcii // International Journal of Humanities and Natural Sciences. – 2020. – № 5-4. – S. 164–167.
7. Fedorenko S.P. Pravovoe vospitanie kak sposob bor'by s korrupciej // Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik. – 2022. – № 2. – S. 135–140.
8. Vahidov I.H.O., Zaharov S.V. Bor'ba s korrupciej v Rossii na sovremennom etape // Realizaciya v Yuzhnom federal'nom okruge gosudarstvennoj politiki v sfere protivodejstviya korrupcii: sbornik nauchnyh trudov II Nauchno-prakticheskoy konferencii. – Rostov-na-Donu, 2022. – S. 134–139.