АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

© 2009 г. М.В. Костенников², А.В. Куракин³

Уровень коррупции в системе государственной службы в последние годы возрос настолько, что приобрел политический характер и стал весьма серьезной угрозой национальной безопасности. Не случайно Президент РФ Д.А. Медведев при вступлении в должность поставил борьбу с коррупцией на приоритетное место в своей деятельности. “...Для свободного демократического и справедливого общества враг номер один” – это коррупция, отметил Президент⁴.

Коррупция наряду с бюрократизмом при сочетании с низким уровнем нравственности многих представителей государственного аппарата деформирует, по сути, провозглашаемую государственную политику и законодательную базу государственной службы. Низкое качество организации деятельности административных органов, сложившийся в них социально-психологический микроклимат, стиль функционирования, круговая порука и т.д. приводят к тому, что вместо пресечения коррупции такие органы сами оказываются высококоррупцированными. Как констатирует В.В. Лунеев, “коррупция стала нашей конституцией, а безответственность за нее – повседневной практикой”⁵.

О масштабе коррупции, например в сфере внутренних дел, в определенной степени могут свидетельствовать следующие данные. Так, в 2007 г., по данным Департамента собственной безопасности МВД России, к различным видам ответственности было привлечено 44 тыс. сотрудников органов внутренних дел. В отношении 4.3 тыс. сотрудни-

ков возбуждались уголовные дела; 535 из них – в отношении руководства органов внутренних дел и миграционной службы различного ранга; раскрыто свыше 3 тыс. преступлений коррупционной направленности, совершенных сотрудниками органов внутренних дел. С заявлениями и жалобами на неправомерные действия сотрудников милиции в подразделения собственной безопасности обратились около 27 тыс. граждан. По результатам рассмотрения жалоб к дисциплинарной ответственности привлечены свыше 10 тыс. сотрудников, более 1.5 тыс. уволены из органов внутренних дел⁶. В Департаменте собственной безопасности МВД России констатируют, что с 2005 по 2008 г. число руководителей органов внутренних дел различного ранга, задержанных за всевозможные нарушения закона, выросло в 10 раз. Согласно данным Следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ, в первом полугодии 2008 г. было возбуждено более 700 уголовных дел коррупционной направленности в отношении должностных лиц с особым правовым статусом (работники прокуратуры, судьи, депутаты)⁷.

В этой связи вполне обоснованно то, что о проблеме коррупции говорится давно и много. В настоящее время подготовлен и реализуется Национальный план противодействия коррупции⁸, согласно которому принят Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.⁹. Субъектами РФ принимаются долгосрочные программы противодействия коррупции. В частности, в Московской области утверждена целевая программа “Противодействие коррупции в Московской области на 2009–2011 годы”.

На различных уровнях органов государственной власти создаются консультативные и орга-

¹ Статья выполнена при информационной поддержке компании “КонсультантПлюс”.

² Профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор юридических наук, член-корреспондент РАЕН.

³ Доцент Московского университета МВД России, доктор юридических наук, член-корреспондент РАЕН.

⁴ См.: Росс. газ. 2008. 6 нояб.

⁵ Лунеев В.В. Коррупция в России // Гос. и право. 2007. № 11. С. 20.

⁶ См.: Служить не по лжи // Коммерсантъ. 2008. 6 июня.

⁷ См.: Коррупция по списку // Росс. газ. 2008. 8 авг.

⁸ См.: Росс. газ. 2008. 5 авг.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

низационные структуры по противодействию коррупции, а в органах исполнительной власти определяются должности, в наибольшей степени подверженные коррупции, в правоохранительных службах совершенствуется и укрепляется работа подразделений собственной безопасности.

Усилия, предпринимаемые государством в деле противодействия коррупции в системе государственной службы, вполне оправданны. Коррупция представляет серьезную угрозу деятельности публичной власти на основе закона, подрывая доверие населения к институтам государства, порождая правовой нигилизм. В системе гражданской, военной и правоохранительной службы коррупция сегодня создает реальную угрозу безопасности Российского государства. Как отмечает А.Г. Хабибуллин, «коррупция является своего рода индикатором состояния безопасности общества»¹⁰. На различных уровнях системы государственной службы коррупция формирует почву для совершения террористических актов, развития экстремизма, способствует легализации доходов, полученных противоправным путем. Все эти и ряд других проблем, порождаемых коррупцией, самым непосредственным образом угрожают безопасности личности, общества и государства. Коррупцией также существенно замедляется построение в Российской Федерации гражданского общества.

В настоящее время коррупция бросает вызов государству, которое уже не может бездействовать и просто созерцать, как коррупция захватывает все новые и новые рубежи.

Однако представляется очевидным, что для эффективной деятельности по противодействию коррупции в системе государственной службы РФ в настоящее время необходимо определить причины возникновения и развития коррупции, если угодно, ее генезис.

Причины коррупции в системе государственной службы РФ весьма разнообразны. Согласно проведенному в 2007 г. Институтом социологии РАН исследованию причины коррупции, по мнению населения Российской Федерации, следующие: жадность и аморальность чиновников и бизнесменов – 70.1% респондентов; неэффективность государства и несовершенство законов – 63.3%; низкий уровень правовой культуры, правовой нигилизм – 37.2%; клановость и семейственность в системе государственной службы – 33.9%; право-

вая неграмотность государственных служащих – 13.7%. 4.2% респондентов затруднились ответить о причинах коррупции и лишь 1.1% назвали иные причины коррупции. Интересно отметить, что явным злом коррупцию считают лишь 2.5% опрошенных граждан¹¹.

Представляется, что основные причины масштабной коррупции в системе государственной службы состоят в непоследовательности административных преобразований, а также зачастую в бессмысленном, непрерывном реформировании государственной службы; в неэффективности использования кадров в системе государственной службы; низком профессиональном уровне многих (в том числе высокопоставленных) государственных служащих; отсутствии четких границ персональной ответственности государственных служащих; неэффективности использования административных процедур, обусловленных режимом прохождения государственной службы. Кроме того, коррупцию в системе государственной службы провоцирует и отсутствие должных механизмов карьерного роста государственного служащего; низкий уровень оплаты труда большинства государственных служащих; отсутствие конкурсов и альтернативы при назначении на ответственные должности государственной службы, наиболее уязвимые коррупцией; отсутствие эффективных механизмов юридической ответственности в административно-правовой сфере деятельности государственного служащего; дублирование функций различных органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях; отсутствие разграничений компетенции на федеральном и на уровне субъектов Федерации в механизме реализации административно-правовых средств противодействия коррупции в структуре государственной службы; низкий уровень системности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы; политическая целесообразность и конъюнктура в деле противодействия коррупции в системе государственной службы РФ.

Названные причины, на наш взгляд, в наибольшей степени способствуют росту и развитию коррупции в системе государственной службы РФ. Установив причины коррупции, можно выстроить механизм воздействия на нее и минимизировать коррупцию до уровня, который не будет представлять большой общественной опасности.

¹⁰ См.: Хабибуллин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал рос. права. 2007. № 2. С. 45.

¹¹ См.: Подкупающая откровенность: социологи выяснили, что думают российские граждане о причинах коррупции и способах борьбы с ней // Росс. газ. 2008. 6 июня.

Известно, что коррупция в системе государственной службы как социальное явление не ново. Исследуемое явление присутствует в той или иной мере в любом обществе, при любом политическом или экономическом режиме – коррупция в различных формах существовала еще в древних цивилизациях. В свое время с коррупцией как глобальной опасностью столкнулся целый ряд индустриально развитых зарубежных государств. Снижение уровня коррупции в сфере публичного управления способствовало экономическому развитию, а также росту благосостояния общества таких государств. И сегодня во многих странах (Швеция, Дания, Финляндия, Швейцария, Италия, Германия, Великобритания, Канада, Япония, США) имеют место существенные успехи в деле противодействия коррупции. Отмечаются также определенные успехи во многих государствах Юго-Восточной Азии и в странах Балтии.

Необходимо подчеркнуть, что зарубежные государства, которые добились положительных результатов в деле противодействия коррупции, на протяжении многих лет создавали соответствующие правовые средства для этого. Как правило, успех в деле противодействия коррупции достигается при комплексном применении различных правовых средств, таких как конституционные, международно-правовые, уголовно-правовые, информационные и др. Иначе говоря, антикоррупционные предписания должны содержаться в законодательстве различной отраслевой принадлежности, а использование всей совокупности правовых средств вносит существенный вклад в дело противодействия коррупции в системе государственной службы. Учитывая вышеизложенное, зарубежный опыт противодействия коррупции может и должен быть использован при создании комплекса правовых средств по противодействию ей.

Как уже утверждалось ранее, для эффективного противодействия коррупции в системе государственной службы РФ необходимо использовать всю совокупность правовых средств. Однако центральное место в этом механизме, как представляется, должно быть отведено именно административно-правовым средствам. Связано это с тем, что нормы административного права определяют режим осуществления государственной службы и публичного управления в целом. Ими определяются порядок предоставления публичных услуг гражданам и юридическим лицам, взаимоотношения различных субъектов в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

К числу административно-правовых средств противодействия коррупции можно отнести:

административные запреты, связанные с режимом государственной службы;

средства урегулирования конфликта интересов на государственной службе;

четкий должностной регламент государственного служащего;

конкурсное замещение должности государственной службы;

установление и обязательное использование кадрового резерва в системе государственной службы;

обязательное установление альтернативы при выборе кандидатов при назначении на должность;

испытание при поступлении на государственную службу;

механизм согласования с подразделениями собственной безопасности кандидатур при назначении на ответственные должности государственной правоохранительной службы;

определение статуса должности государственной службы, которая связана с коррупционными угрозами;

социальные гарантии, связанные с режимом и статусом государственного служащего;

аттестация государственных служащих;

поощрения и награждения государственных служащих;

определение примерных этапов карьерного роста государственного служащего;

отстранение от занимаемой должности государственной службы в случаях возникновения “конфликта интересов”;

квалификационный экзамен;

режим служебной дисциплины на государственной службе;

административный контроль за служебной деятельностью государственных служащих;

налоговый контроль за имущественным положением государственного служащего и членов его семьи;

дисциплинарная и административная ответственность государственных служащих;

механизм предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего;

оплата труда государственных служащих;

ротация кадров в системе государственной службы и др.

Федеральный закон “О противодействии коррупции” к числу административно-правовых средств противодействия коррупции относит обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9). Закон определяет средства защиты государственного служащего, который уведомил о факте обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения или о фактах совершения другими служащими коррупционных правонарушений. Для дальнейшего развития механизмов участия граждан и институтов гражданского общества в мероприятиях по противодействию коррупции необходимо дополнить Федеральный закон “О противодействии коррупции” предписаниями относительно защиты граждан и общественных объединений, которые уведомили соответствующие органы государственной власти о фактах коррупции в системе публичной службы.

Говоря о социальном назначении административно-правовых средств противодействия коррупции, следует отметить, что они нужны прежде всего для того, чтобы не допустить перерастания коррупционного правонарушения в деяние, представляющее большую общественную опасность и рассматривающееся как коррупционное преступление, ответственность за которое предусмотрена УК РФ: злоупотребление полномочиями (ст. 201), коммерческий подкуп (ст. 204), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), превышение должностных полномочий (ст. 286), получение взятки (ст. 290), дача взятки (ст. 291), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289) и др.

Следует отметить, что Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г.¹² содержит целый ряд административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы, однако говорить о том, что его предписания несут в себе оптимальную антикоррупционную составляющую, пока нельзя. Но ситуация постепенно начинает изменяться. В настоящее время указами Президента РФ утверждены перечни руководящих должностей государственной службы, государ-

ственных корпораций и фондов, замещение которых обязует граждан ежегодно отчитываться о доходах и имуществе. Кроме того, определен порядок представления соответствующих сведений в налоговые органы, а также их опубликования в средствах массовой информации, установлен порядок отчетности о доходах и имуществе лиц, претендующих на замещение руководящей должности.

Вышеназванный Закон также определяет порядок оплаты труда государственных служащих. Исследования показывают, что престиж государственной службы в России может быть хотя бы отчасти восстановлен с увеличением денежного содержания государственных служащих. Одним из действенных административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы ведущих зарубежных государств является материальное обеспечение государственных служащих. Высокая оплата труда позволяет сохранять на службе профессиональные и честные кадры. В этой связи можно только приветствовать нормативные предписания, которые содержатся в приказе Федеральной таможенной службы России «Об утверждении аналитической программы Федеральной таможенной службы России “Борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах на период 2007–2009 гг.”» от 5 октября 2006 г.¹³ Так, в этом документе говорится, что борьбу с проблемой коррупции, порожденной “нуждой”, а “не жадностью”, надо начинать с повышения заработной платы.

Еще одно средство, на которое следует обратить особое внимание, – ротация кадров. Процедура ротации в системе государственной службы является одним из самых эффективных средств противодействия коррупции. Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” определяет, что ротация является одним из принципов, на основе которых осуществляется формирование кадрового состава гражданской службы (п. 1 ст. 60). В научной литературе также указывается на необходимость совершенствования процедуры ротации кадров. В частности, А.Ф. Ноздрачев предлагает создать более гибкую систему ротации кадров, что в особенности касается тех государственных служащих, которые постоянно контактируют с гражданами и коммерческими структурами¹⁴.

¹³ Документ официально опубликован не был.

¹⁴ См.: Ноздрачев А.Ф. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал рос. права. 2004. № 9. С. 165.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

И в этом случае, как представляется, было бы вполне целесообразно учесть зарубежный опыт. Например, в Германии на основании Закона “О борьбе с коррупцией” (1997 г.) администрация органа, в котором осуществляется государственная служба, обязана вести непосредственное наблюдение за ситуацией, связанной с противодействием коррупции, определять наиболее уязвимые в коррупционном плане должности государственной службы, а также проводить мероприятия по предупреждению возможных коррупционных правонарушений. Подчеркнем, что набор на такие должности осуществляется целенаправленно, подобранные служащие должны быть устойчивы в морально-психологическом плане, их, как правило, меняют каждые пять лет. Китайская система ротации предусматривает перевод через определенные промежутки времени государственных служащих на работу в другую местность, на другую должность. Государственные органы КНР обязаны иметь некоторое количество вакантных мест для принятия должностных лиц в порядке ротации. Такая практика, по нашему мнению, заслуживает внедрения в механизм административно-правового регулирования ротации кадров в системе государственной службы РФ.

Говоря непосредственно о содержании коррупции в системе государственной службы, следует отметить, что коррупцией можно назвать различные составы правонарушений, которые связаны с использованием государственным служащим своих должностных полномочий в целях удовлетворения корыстной или иной личной заинтересованности и с противоправным предоставлением преимуществ физическим и юридическим лицам в различных сферах жизнедеятельности.

При государственной коррупции субъектом коррупционных отношений выступает лицо, облеченное властными исполнительно-распорядительными, контрольно-надзорными, разрешительными, а также нормотворческими и иными полномочиями, которые оно использует в корыстных целях и интересах. Кроме того, к актам коррупции в ряде случаев можно отнести использование служащим своего влияния, авторитета, который распространяется за пределы его функциональной компетенции.

Для создания концепции применения административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы РФ, а также формирования механизма ее реализации необходимо учитывать и экономический аспект коррупции в системе государственной службы. Связано это с тем, что коррупция, как уже

отмечалось ранее, самым разрушительным образом влияет на экономику, государство и общество несут большие экономические потери, госбюджет ежегодно недополучает значительные средства, из национальной экономики и финансовой системы регулярно вымываются огромные денежные средства. Кроме того, коррупция способствует процессу монополизации на товарных рынках. Названные тезисы подтверждают связь коррупции, которая имеет место в системе государственной службы, с экономикой государства, а также с его финансовой системой и инфраструктурой.

Коррупция в системе государственной службы непосредственно взаимосвязана также и с политической системой любого общества. В античные времена коррупция рассматривалась исключительно как политическая категория. Сегодня коррупция продолжает оставаться одним из основных средств в борьбе за власть. Политическая коррупция имеет достаточно сложную структуру и является питательной средой для иных форм коррупции, в частности административной, с которой сталкивается практически любой гражданин, попавший в систему взаимоотношений, развивающихся в сфере реализации исполнительно-распорядительной деятельности государственного служащего.

Можно сказать, что все виды коррупции, которые имеют место в системе государственной службы РФ, самым непосредственным образом взаимосвязаны. Именно поэтому необходима комплексная система организационных, правовых, а также административно-правовых средств противодействия коррупции в различных видах и уровнях государственной службы РФ. Связано это с тем, что нельзя добиться положительных результатов в деле снижения уровня коррупции, акцентируя внимание только лишь на каком-либо одном направлении или сегменте государственной службы. Иными словами, административно-правовые средства противодействия коррупции должны носить комплексный и системный характер, касаться каждого государственного служащего, а также лица, наделенного публичной властью.

Кроме того, административно-правовые средства противодействия коррупции должны касаться не только непосредственно государственного служащего, но и его близких родственников, лиц, которые ранее состояли на государственной службе, а также граждан и хозяйствующих субъектов, вовлеченных в сферу исполнительной деятельности государственного служащего.

Еще одним из отвратительнейших проявлений

коррупции является то, что коррупция в системе государственной службы РФ стимулирует несправедливое перераспределение средств в пользу отдельных корпоративных и социальных групп за счет наиболее уязвимых слоев населения. Коррупция приводит к масштабному вытеснению граждан из сферы бесплатных обязательных государственных услуг. Коррупция же в юрисдикционной, контрольно-надзорной, уголовно-процессуальной деятельности создает почву для совершения террористических актов, развития экстремизма, делает возможной легализацию доходов, полученных противоправным путем.

Для создания системы правовых средств противодействия коррупции помимо использования положительного зарубежного опыта необходимо принимать во внимание международно-правовые и европейские стандарты противодействия коррупции. Не так давно Российская Федерация ратифицировала целый ряд международных актов, которые направлены на противодействие коррупции. Значимыми документами в этом направлении являются Конвенция ООН «Против коррупции» от 31 октября 2003 г., Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию».

Однако говорить о том, что нормативный потенциал данных документов использован в полном объеме, пока нельзя. В частности, в соответствии с антикоррупционным положением Конвенции ООН должностное лицо обязано обосновывать свои доходы, доказывать их законное происхождение. В противном случае оно может быть признано виновным в коррупции. Однако в Российской Федерации это положение не действует.

На первый взгляд может показаться, что предписания Конвенции ООН противоречат Конституции России (ст. 49). Как отмечает А. Алексеев, «криминализация в национальном законодательстве незаконного обогащения означала бы возложение на обвиняемого (подозреваемого) в преступлении бремени доказывания, что в силу ч. 2 ст. 49 Конституции РФ недопустимо»¹⁵.

По нашему мнению, если государственный служащий имеет недекларированные доходы, дорогостоящее имущество и др., т.е. живет явно не по средствам, то сразу и не следует ставить вопрос о его уголовной ответственности за коррупцию. К нему можно применить санкции иного характера. В частности, представитель работодателя может потребовать от него объяснения и в рамках служебной проверки установить источни-

ки средств его существования. Если объяснение будет невнятным и в нем будет усматриваться состав правонарушения, то руководитель может передать материалы служебной проверки в органы прокуратуры или иные правоохранительные органы для проведения оперативно-розыскных или следственных мероприятий, а государственный служащий, который не в состоянии объяснить законность своих доходов, может быть уволен с государственной службы. Данное положение было бы целесообразно закрепить в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г.¹⁶ или Федеральном законе «О противодействии коррупции». Такое предписание не будет противоречить ч. 2 ст. 49 Конституции РФ, поскольку в этой статье идет речь исключительно об уголовном судопроизводстве. Аналогичной точки зрения придерживается и А. Алексеев, считая, что к лицу, виновному в незаконном обогащении, могли бы применяться такие меры, как увольнение от должности или (и) лишение права заниматься определенной деятельностью¹⁷.

В то же время в противоречие ранее взятым Российской Федерацией международным обязательствам из УК РФ почему-то исключено такое наказание, как конфискация имущества, которое получено или приобретено должностным лицом вследствие совершения им должностных преступлений, а из Налогового кодекса РФ изъято право налоговых органов контролировать соответствие расходов доходам физического лица.

Однако несмотря на это, Федеральный закон «О противодействии коррупции» уделяет особое внимание обязанности государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах и имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8).

Для эффективности выполнения предписаний вышеназванного Закона в ст. 31 Налогового кодекса РФ целесообразно было бы вернуть положение о праве налоговых органов контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам, а также создать механизм его практической реализации.

Приведенные примеры дают возможность не согласиться с А.Ф. Ноздрачевым, который отмечает, что «отечественное законодательство о государственной службе не содержит ничего фундаментально ошибочного и поощряющего коррупцию, оно в целом соответствует между-

¹⁵ Алексеев А. Презумпции против коррупции // Законность. 2008. № 4. С. 2.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹⁷ См.: Алексеев А. Указ. соч. С. 4.

народным стандартам”¹⁸. Возникает вполне резонный вопрос: почему после стольких реформ, принятых законов, которые регламентируют государственно-служебные отношения, в нашей стране произошел чудовищный всплеск коррупции? Отчасти данную ситуацию спровоцировало именно несовершенство административного законодательства вообще и законодательство о государственной службе в частности, а также непоследовательность реформ.

Говоря о субъектах противодействия коррупции, следует отметить, что в обеспечении реализации соответствующих административно-правовых средств принимают участие различные субъекты, от эффективной деятельности которых зависит очень многое. Так, в настоящее время необходимо улучшить взаимодействие между различными правоохранительными органами, задействованными в механизме противодействия коррупции. В этой связи вполне логично было бы разработать и принять федеральный закон “Об основах обеспечения собственной безопасности правоохранительных и контролирующих органов Российской Федерации”. Такой законодательный акт позволил бы создать правовую основу обеспечения собственной безопасности указанных органов.

Следует также совершенствовать систему управления процессом противодействия коррупции в различных органах государственной власти. Кроме того, как уже было отмечено ранее, понадобится определить перечень должностей государственной службы, наиболее уязвимых коррупцией. Отдельные должности государственной службы, которые “носят коррупционно опасный характер”, могут утверждаться Президентом РФ. Необходимо определить реестр таких должностей в системе гражданской, правоохранительной, а также военной службы как на федеральном, так и на региональном уровнях. Лиц, занимающих должности, которые внесены в список “коррупционно опасных должностей”, следует регулярно подвергать ротации. Помимо этого вполне оправданно было бы распространить целый ряд запретов и обязанностей на близких родственников должностного лица, который занимает “коррупционно опасную должность” в системе государственной службы. Названные меры, на наш взгляд, могут способствовать процессу обеспечения реализации административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы РФ.

В целях совершенствования механизма противодействия коррупции также было бы вполне оправданным внесение некоторых изменений в административное законодательство по различным направлениям. Так, в настоящее время в КоАП РФ необходимо предусмотреть ответственность физических лиц за заведомо ложное сообщение о факте коррупции.

Необходимо только приветствовать, что стали наполняться антикоррупционными предписаниями такие законодательные акты, как КоАП РФ и Трудовой кодекс РФ, которые обеспечивают реализацию законодательства о государственной службе и противодействии коррупции. Так, в КоАП РФ установлена ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28), а также за незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) (ст. 19.29).

Целесообразно было бы, по нашему мнению, подготовить законопроект, касающийся усиления использования гражданско-правовых средств в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы, так как предписания ГК РФ в настоящее время применяются не в полном объеме. Такое положение нельзя признать удовлетворительным, поскольку в данном механизме административно-правовые средства самым тесным образом переплетаются с гражданско-правовыми, в связи с чем эти средства необходимо использовать комплексно.

Для усиления действия этических норм в системе государственной службы было бы вполне логично принять Кодекс служебного поведения государственных и муниципальных служащих РФ, а также подготовить дополнения в ведомственные нормативные правовые акты, которые упорядочивают регламент служебного поведения государственных служащих. В настоящее время кодексы служебного поведения существуют в различных сферах управления, а также трудовой и профессиональной деятельности, например этический кодекс служебного поведения риэлтеров, бухгалтеров, журналистов, оценщиков, психиатров и др.¹⁹ В некоторых видах государственной службы утверждены этические кодексы поведения.

В свою очередь, ст. 18 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской

¹⁸ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 165.

¹⁹ См.: Малиновский А. А. Кодекс профессиональной этики: понятие и юридическое значение // Журнал рос. права. 2008. № 4. С. 39.

Федерации” предписывает гражданскому служащему:

исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа;

не оказывать предпочтения каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

соблюдать ограничения, установленные законом для гражданских служащих; соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

не совершать поступков, порочащих его честь и достоинство;

проявлять корректность в обращении с гражданами и уважение к нравственным обычаям и традициям народов РФ;

учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Для совершенствования правоприменительной деятельности в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы необходимо стремиться к исключению дублирования функций различных органов государственной власти, прежде всего власти исполнительной. Следует минимизировать необоснованные контакты государственных служащих с гражданами и предста-

вителями юридических лиц. В некоторых сферах предоставления государственных услуг следует создать и нормативно закрепить такие средства защиты граждан и юридических лиц, которые позволяли бы им вести себя достаточно уверенно во взаимоотношениях с государственным служащим, который оформляет документ или предоставляет государственную услугу. В частности, в законодательстве о лицензировании, регистрации, техническом регулировании необходимо попытаться нормативно закрепить принцип “позитивного административного молчания”. Суть данного принципа должна состоять в том, что если гражданин или представитель юридического лица подал документы на продление срока действия лицензии, регистрации и др. и в установленный срок по представленным документам не получил соответствующего решения, то действие документов автоматически считается продленным, а решение – принятым в пользу обратившегося лица. Такая схема отчасти может свести к минимуму необоснованные взаимоотношения между гражданином, хозяйствующим субъектом и соответствующим должностным лицом. Названный механизм (после соответствующей проработки и апробации) может служить еще одним средством предупреждения коррупции в системе государственной службы РФ. Для совершенствования правоприменительной деятельности в сфере противодействия коррупции необходимо внести изменения в законодательство, регламентирующее общественные отношения в системе государственной службы РФ.

Кроме того, Федеральный закон “О противодействии коррупции” следовало бы, на наш взгляд, дополнить предписанием о том, что на государственную службу не имеют права поступать лица, которые ранее наказывались за коррупционные преступления или иные правонарушения коррупционного характера. Перечень таких деяний должен быть определен федеральным законом. Помимо того представляется необходимым и распространение ряда запретов, связанных с государственной службой, на работников органов государственной власти, которые не имеют статуса государственного служащего. Отсутствие соответствующего режима создает реальную возможность для коррупционного поведения с их стороны. Как отмечает А.Ф. Ноздрачев, “на практике именно эти люди активно задействованы в разнообразных коррупционных схемах”²⁰.

В Федеральном законе “О системе государственной службы Российской Федерации” целесо-

²⁰ См.: Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 165.

образно закрепить положение о том, что сотруднику запрещено заключать гражданско-правовые сделки не под своим именем (псевдонимом), а также с использованием подставных лиц. Такие сделки в соответствии с законом должны признаваться судом недействительными, а служащий – привлекаться к дисциплинарной ответственности.

Говоря о государственной гражданской службе, следует также отметить, что ст. 17 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” определяет, что гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе:

замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Названное предписание охраняется Трудовым кодексом РФ.

Так, в Кодексе предусмотрены условия заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими. В частности, граждане, замещавшие должности, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами РФ, после увольнения с государственной или муниципальной службы в течение двух лет обязаны при заключении трудовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте службы.

Работодатель при заключении трудового договора с указанными гражданами в течение двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в 10-дневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ (ст. 64.1).

Для снижения уровня необоснованного административного усмотрения в вопросе применения административного принуждения следовало бы, по нашему мнению, в КоАП РФ установить правовой механизм, который не будет давать субъектам административной юрисдикции возможности

выбора между применением мер организационно-предупредительного характера и административного наказания в случае выявления и пресечения административного правонарушения. Во всех случаях выявления административного правонарушения должны применяться именно административные наказания, а не меры организационно-предупредительного характера.

В настоящее время в целях совершенствования процедуры отбора кадров на службу в правоохранительные органы (например, в МВД России) назрела объективная необходимость сформировать институт поручительства. Как представляется, следовало бы создать рабочую группу (не только из сотрудников МВД России) для разработки проекта нормативного правового акта “О поручительстве в системе МВД России”, в котором определить статус поручителя, а также разработать механизм реализации института поручительства в системе МВД России, установив ответственность поручителя.

Однако усилий одной лишь публичной власти в деле противодействия коррупции будет недостаточно. В этой связи государству необходимо поддерживать институты гражданского общества, которые участвуют в мероприятиях по противодействию коррупции. Целесообразно нормативно закрепить формы взаимодействия органов, призванных осуществлять противодействие коррупции, с институтами гражданского общества, сформировать административно-правовой режим защиты лиц, оказывающих помощь в мероприятиях по предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы РФ, а также, возможно, в ряде случаев стимулировать их деятельность посредством выплаты единовременного денежного вознаграждения. Для того чтобы административно-правовые средства начали эффективно работать, необходимы их увязка между собой, а также комплексное применение. Следует отметить, что реализация административно-правовых средств должна быть последовательна во всей системе государственной службы, т.е. в системе гражданской, военной и правоохранительной службы одновременно. При этом, конечно, нужно учитывать специфику различных видов государственной службы. Но для всех видов государственной службы уместно установить общие административно-правовые средства противодействия коррупции. В частности, универсальным административно-правовым средством противодействия коррупции может быть механизм предоставления сведений о доходах и имуществе государственного гражданского служащего, во-

еннослужащего, служащего правоохранительной службы, занимающих должность среднего, старшего и высшего начальствующего состава. Специфика каждого из видов государственной службы, разумеется, потребует разработки и реализации специальных административно-правовых средств противодействия коррупции.

В заключение хотелось бы отметить, что в правовом механизме противодействия коррупции в

системе государственной службы Российской Федерации именно сегодня назрела необходимость реализации всего нормативного, организационного и информационного потенциала. Только комплексное использование всех средств противодействия коррупции приведет к определенным успехам и сведет коррупцию до уровня, не представляющего серьезной опасности для личности, общества и государства.