

# §4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.8.9317

С.С. Бут

## СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А**ктуальность проблемы противодействия коррупции в современной России чрезвычайно высока, т.к. коррупция в органах государственной власти приобрела в настоящее время глобальный и системный характер. Коррупция относится к числу наиболее опасных негативных социальных явлений, приводящих к разрушению основ правопорядка и резко ослабляющих все государственные институты<sup>1</sup>. Она обладает рядом негативных свойств, которые ставят её в ряд опаснейших социальных проблем: представляет собой непосредственную угрозу национальной безопасности, препятствует развитию в нашей стране институтов демократии и гражданского общества, реализации гражданами своих прав. Главным и очевидным последствием распространения коррупции является снижение эффективности деятельности субъекта власти, в крайней своей форме выливающееся в паралич. Социальная же сущность коррупции — в деградации аппарата публичной власти: коррумпированный аппарат уже не пригоден для отправления свойственных ему функций, бесполезен для общества.

Таможенные органы, обладающие распорядительными и контрольными функциями, способные повлиять на движение значительных денежных потоков, естественным образом подвергаются действию коррупциогенных факторов, коррупционных тенденций, что определяет специфику противодействия корруп-

ции среди их должностных лиц. Таможенные органы, являясь частью системы исполнительных органов государственной власти РФ, также частично подвержены коррупционным проявлениям. Между тем, высокая эффективность функционирования таможенных органов особенно важна в современной России, т.к. из-за особенностей экономики именно таможенная служба на сегодняшний день обеспечивают больше половины поступлений в федеральный бюджет. Так, за 2012 г. сумма доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами, составила более 6 трлн. рублей, а за шесть месяцев 2013 г. — 3036,78 млрд руб.<sup>2</sup>

В настоящее время правовую основу антикоррупционной политики РФ составляет Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон о противодействии коррупции).

Согласно указанному закону коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя

<sup>1</sup> Астанин В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». — СПб.: «Юридический центр Пресс», 2009.

<sup>2</sup> Справочные материалы к заседанию Коллегии ФТС России «Таможенная служба Российской Федерации в 2012 г.». — М., 2013.

или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение вышеуказанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Структура Федерального закона о противодействии коррупции отражает замысел законодателя, стремившегося, используя комплексный подход, задействовать максимально возможное количество рычагов, имеющихся в руках органов государственной власти. Вывод о том, что коррупция является социальным явлением, корни которого исходят из недостатков организации государственной службы и из-за особенностей психологии её персонала, диктует необходимость принятия широкого спектра средств антикоррупционного характера, и, прежде всего — административно-правовых и организационно-управленческих<sup>3</sup>.

Административное право представляет собой отрасль правовой системы РФ, которая призвана регулировать особую группу общественных отношений. Главная их особенность состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях страны. Главное, что характерно для регулятивной роли административного права и в чем в наибольшей степени проявляются его особенности — это функционирование системы исполнительной власти. Соответственно административное право фактически выступает в качестве юридической формы реализации задач, функций, методов и полномочий, возлагаемых Конституцией и законодательством РФ на субъектов исполнительной власти, действующих в рамках разделения властей<sup>4</sup>.

Учитывая изложенное, представляется верной точка зрения, что коррупция, как явление, представляющее собой прежде всего дефект государственного управления, находится в сфере действия административного права.

Анализ нормативной базы показывает, что борьба с коррупционными правонарушениями на сегодняшний день является одним из приоритетных направлений деятельности государства. Несмотря на тенденцию к смягчению уголовного законодательства, замену сроков заключения на наказания экономического

характера и декриминализацию некоторых составов преступлений, ответственность за правонарушения коррупционного характера становится строже. Так, ответственность за отдельные составы преступлений в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (далее — Федеральный закон № 97-ФЗ) была изменена в сторону увеличения строгости: установлены кратные, зависящие от фигурирующей в деле суммы, штрафы за коммерческий подкуп, получение и дачу взятки, посредничество во взяточничестве.

Вместе с тем одних лишь уголовных методов для полноценного противодействия коррупции явно недостаточно. Так, по словам Н.М. Коркунова «уголовная репрессия слишком дорого обходится обществу и материально, и нравственно, вместе с тем, сама уголовная кара не уничтожает совершившегося правонарушения, сама по себе не восстанавливает поправленного права, не возмещает причинённого преступником вреда. К карательным мерам приходится прибегать, когда нет других способов противодействия правонарушению, или способы эти недостаточны, не соответствуют тяжести противозаконного посягательства. В связи с чем, недаром законы с карательной санкцией называются менее совершенными законами»<sup>5</sup>.

Анализ антикоррупционного законодательства РФ позволяет сделать вывод о том, что административно-правовые методы противодействия коррупции получают всё большее распространение. Федеральным законом № 97-ФЗ значительно увеличен срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства РФ о противодействии коррупции — с одного года до шести лет. Кроме того, законом внесены значительные изменения в ст. 19.28 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ) «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» в части расширения объективной стороны состава правонарушения, а также в части установления более строгого наказания. Статьей 19.29 КоАП РФ установлена административная ответственность за привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального слу-

<sup>3</sup> Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. — Люберцы, 2008.

<sup>4</sup> Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: учебник. «Юрист». — М., 2000.

<sup>5</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. — Т. 2. Часть особенная. — СПб., 1909. — с. 694.

жащего с нарушением требований Федерального закона о противодействии коррупции.

Система административно-правовых мер противодействия коррупции в сформирована в Федеральном законе о противодействии коррупции и Указах Президента РФ, изданных в развитие его положений:

1. Обязанность предоставлять сведения о доходах, обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги или супруга и несовершеннолетних детей гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и государственными служащими является важной частью системы антикоррупционных мер. Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также формы справок, в которых данные сведения указываются, утверждены Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559.

Единый порядок и единые формы справочных документов позволяют говорить о создании в перспективе единой государственной электронной базы данных.

Перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие (далее — государственные служащие) обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей утвержден Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557. Отдельно необходимо отметить, что пункт 2 названного указа содержит предписание руководителям федеральных государственных органов утвердить в соответствующих федеральных государственных органах перечни конкретных должностей федеральной государственной службы, подпадающих под требования раздела III указа. Таким образом, исключается возможность возникновения правового вакуума в части определения круга лиц, на которых распространяется обязанность предоставлять вышеназванные сведения.

2. Порядок и процедура проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершенно-

летних детей, представленных лицами замещающими или претендующими на замещение как государственных должностей, так и должностей федеральной государственной службы детально регламентированы Указами Президента РФ № 1065, 1066 и 309.

3. Указом Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925 установлена обязанность граждан, замещавших должности федеральной государственной службы, включенную в раздел I или раздел II перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557, или должность федеральной государственной службы, включенную в перечень должностей федеральной государственной службы в федеральном государственном органе, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный руководителем федерального государственного органа в соответствии с разделом III перечня, утвержденного Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557, в течение двух лет со дня увольнения с федеральной государственной службы.

Со вступлением в силу данного указа был ликвидирован пробел в законодательстве, не позволявший привлечь недобросовестного гражданина ни к уголовной (ввиду отсутствия состава преступления), ни к дисциплинарной ответственности (ввиду того, что дисциплинарные правоотношения возможны лишь между работодателем и работником). Таким образом, законодатель использовал в сфере противодействия коррупции административно-правовые средства там, где дисциплинарное производство оказалось бессильно.

4. Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и Указом Президента РФ № 310 установлены правовые основы осуществ-

вления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственную должность либо должность государственной службы, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, а также определены категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок осуществления контроля за расходами. Отдельно необходимо подчеркнуть, что вышеназванным федеральным законом регламентирован механизм обращения в доход РФ имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, представленных лицами, замещающими или претендующими на замещение как государственных должностей, так и должностей федеральной государственной службы. Так как коррупция — всегда корыстное правонарушение, то именно лишение субъектов правонарушения материальной выгоды является, на наш взгляд, наиболее эффективной мерой противодействия.

5. Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 определён порядок формирования и деятельности

комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образующихся в федеральных органах исполнительной власти. Необходимо подчеркнуть, что комиссии не рассматривают сообщения о совершении преступлений или административных правонарушений, а также не проводят проверки по фактам нарушения служебной дисциплины. Специфическим предметом ведения комиссий являются вопросы, связанные с соблюдением государственным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, предусмотренных Федеральным законом о противодействии коррупции.

На основании вышеизложенного можно с уверенностью утверждать, что в федеральном законодательстве в настоящее время формируется система административно-правовых средств противодействия коррупции. Ведомственные нормативные правовые акты, приведённые в соответствие с перечисленными федеральными законами и указами, образуют правовую основу противодействия коррупции в таможенных органах РФ.

#### Библиографический список:

1. Астанин В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». — СПб.: «Юридический центр Пресс», 2009.
2. Стрельников К.А. «Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. — 2009. — № 3.
3. Справочные материалы к заседанию Коллегии ФТС России «Таможенная служба Российской Федерации в 2012 году». — М., 2013.
4. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. — Люберцы, 2008.
5. Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: учебник. «Юрист». — М., 2000.
6. Коркунов Н.М. Русское государственное право. — Т. 2. Часть особенная. — СПб., 1909. — С. 694.

#### References (transliteration):

1. Astanin V.V. Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ «O protivodeistvii korrupcii». — SPb.: «Yuridicheskii centr Press», 2009.
2. Strel'nikov K.A. «Voprosy realizacii Federal'nogo zakona «O protivodeistvii korrupcii» // Yuridicheskii mir. — 2009. — № 3.
3. Spravochnye materialy k zasedaniyu Kollegii FTS Rossii «Tamozhennaya sluzhba Rossiiskoi Federacii v 2012 godu». — M., 2013.
4. Kurakin A.V. Administrativno-pravovye sredstva preduprezhdeniya i presecheniya korrupcii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federacii: dis. ... d-ra yurid. nauk. — Lyubercy, 2008.
5. Kozlov Yu.M., Ovsyanko D.M., Popov L.L. Administrativnoe pravo: uchebnik. «Yurist'». — M., 2000.
6. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. — T. 2. Chast' osobennaya. — SPb., 1909. — S. 694.