

# §4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.7.9084

В.В. Астанин

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ К ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА

Как свидетельствует мировой и исторический опыт развития антикоррупционной политики, оценка ее действенности не может быть основана только лишь на периодическом сравнении количества зарегистрированных фактов коррупционных правонарушений, числа выявленных, привлеченных к ответственности и осужденных лиц, их совершивших. Эти показатели важны в тактическом плане, выступая в роли лакмуса, способного отражать состояние и динамику не коррупции, а реагирования правоохранительной и судебной системы на уже совершенные деяния.

Краткий анализ и оценка уголовной и судебной статистики на этот счет подтверждают высказанные суждения. Так в 2012 г. количество лиц, в отношении которых были вынесены обвинительные приговоры по коррупционным преступлениям, сократилось почти в 2 раза по сравнению в предыдущим годом (с 10 700 человек в 2011 г., до 5 700 в 2012 г.) и это при том, что в 2012 г. было расследовано свыше 50 тысяч преступлений указанной категории<sup>1</sup>. При самом простом сравнительном расчете очевидной становится наличие бреши, через которую уходят от ответственности виновные в коррупционных уголовно-наказуемых деяниях. Эта брешь в корне может быть продуцирована множеством факторов самого разного порядка — от недостатков правоприменения УПК РФ до откровенного коррупционирования лиц, ведущих расследование уго-

ловных дел. Между тем нельзя исключать благоприятные причины, способствующие продуцированию названных факторов. Они предопределены процессуально разной подследственностью уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности и соответственно, разными подходами к организации расследования уголовных дел, в том числе с позиции методического, организационного обеспечения, или неодинаковыми возможностями оперативно-розыскного их сопровождения<sup>2</sup>.

При такой тактической разобщенности правоохранительных органов, объединения совместных усилий сложно достичь посредством лишь координационного регулирования их деятельности. Координация в известной степени становится инструментом конкуренции или эстафеты показателей, которые отражаются в статистике выявленных преступлений (часто из числа оконченных, реже — пресеченных). В обыденных профессиональных оценках правоприменителей эта технология получила звучное определение «палочной» системы работы. Упущенными при этом оказываются возможности предупреждения (профилактики) коррупционных проявлений, а также применение право восстановительных мер, которые связаны с минимизацией последствий коррупции и возмещением ущерба, прежде всего в гражданско-правовом порядке.

В современной отечественной практике, право восстановительные антикоррупционные меры свя-

<sup>1</sup> Здесь и далее приводятся статистические данные ГИАЦ МВД России.

<sup>2</sup> Астанин В.В. Антикоррупционная политика в России: криминологический аспект. — М., 2009.

зывают с развитием уголовно-правовых средств возмещения ущерба, альтернативных мерам наказания, предусматривающим лишение свободы. Так, обширную практику правоприменения получили назначения штрафов кратных взяткам сумм, полученных в результате коррупционных преступлений.

По данным уголовной статистики, в 2011 г. частота назначения судами штрафа в качестве основного наказания по ст. 290 и 291 УК РФ возросла на 30% по сравнению с 2010 г. и продолжала расти в 2012 г., составив 70% от общего числа вынесенных обвинительных приговоров по этим статьям. Характерно, что эту тенденцию не останавливает и то обстоятельство, что значительная часть осужденных не в состоянии оплатить штрафы, в связи с чем, подразделения ФССП России примерно по 50% приговоров вынуждены обращаться в суд с ходатайством о замене штрафа (ввиду отсутствия у осужденных необходимых денежных средств) на наказание, предполагающее реальное лишение свободы.

Между тем, мировой опыт и наилучшие зарубежные практики борьбы с коррупцией основываются на сочетании гражданско-правовых и уголовно-правовых мер противодействия преступлениям подкупа и продажности. Этим целям служит Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (2003 г.) (далее — Конвенция), в которой Российская Федерация пока не участвует. Назначение Конвенции в большей степени сосредоточено на возможностях противодействия скрытым латентным проявлениям коррупции из разряда тех, которые не имеют признаков уголовно-правовых деяний. Очевидно, что основной ущерб от коррупции продуцируется вовсе не деяниями взяточничества, и даже не совокупностью преступлений коррупционной направленности (по данным ГИАЦ МВД России в 2012 г. таковых зарегистрировано 49 028, из них только 15% — совершены в крупном и особо крупном размере либо причинили крупный ущерб). Значительный неисчисляемый правовой статистикой ущерб возникает в результате конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, которые тесно увязан с незаконным участием чиновников в предпринимательской деятельности, ограничением конкуренции, предоставлением необоснованных преференций, льгот и квот, распределением государственных и муниципальных заказов.

Замешанная на коррупции аффилированность бизнес — структур с недобросовестными представителями органов исполнительной власти порождает опасные в социально-экономическом и политическом смысле последствия — «теневую экономику», так называемую «денационализацию элит», которая стано-

вится зависимой от прибыли, связанной с незаконным личным обогащением и сопутствующим ему владением зарубежной недвижимостью и размещением капиталов на счетах иностранных кредитно-финансовых организаций.

Не случайно в пояснительной записке к проекту ныне принятого ФЗ от 07 мая 2013 г. № 102–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»<sup>3</sup> отмечается, что «запрет устанавливается в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, увеличения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции».

Криминологическая обусловленность приводит к законоположений, политико-правовым источником которых послужило Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ в 2012 г., более чем состоятельна и находит свое подтверждение в следующей информации руководителя мегарегулятора (ЦБ РФ). Из 56 млрд долларов оттока капитала из России в 2012 г., на сомнительные, то есть имеющие признаки отмывания денежных средств полученных в результате незаконной деятельности, приходится 35 млрд (63 %)⁴.

При не установлении источников происхождения таких значительных средств, в доктрине и практике применения конвенционных антикоррупционных требований, такую ситуацию принято квалифицировать как пробел в вопросах противодействия коррупции и полученных в результате ее совершения средств. Борьба с предикатным коррупционным преступлением, признаки которого проявляет легализация (отмывание) преступно нажитых средств, безусловно, не может не рассматриваться вне системы антикоррупционной стратегии, либо вне системы политики предотвращения уклонения от уплаты налогов в тех случаях, когда не очевиден криминальный характер происхождения таких средств.

Отмечая проблемы оттока капитала, с презумпцией либо высокой вероятностью его коррупционного

<sup>3</sup> Документ опубликован не был. См.: СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> Интервью С. Игнатьев // Ведомости. – 2013. – 20 февраля.

происхождения, и одновременно констатируя невозможность уголовно-правовой квалификации таких фактов, актуальным становится обращение к мерам гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Причем речь нужно вести о таком содержании мер, применение которых рассчитано на случаи возникновения ущерба, нанесенного интересам государства и общества. Реализация таких мер рекомендована упомянутой выше Конвенцией, хотя основное ее предназначение заключается в обеспечении правовой защиты пострадавших от коррупции юридических и физических лиц.

Российская Федерация является самой крупной юрисдикцией в которой вопросы антикоррупционной защиты посредством использования мер гражданско-правовой ответственности не находят своего применения. Такое положение стало возможным не в последнюю очередь потому, что особенной является ментальность и соответственно отношение правоприменителей к возможностям использования мер гражданско-правовой ответственности в тех случаях, когда и истцом и ответчиком выступают государственные органы, либо уполномоченные ими организации. Примечательным в данном случае является пример о порицании Президентом России В.В. Путиным состояния бездействия руководителей Минэнерго России и энергетических компаний в связи с политикой неплатежей и неисполнением государственных контрактов в сфере ТЭК<sup>5</sup>.

Для целей достижения действенного, «работающего» противодействия коррупции мерами гражданско-правовой ответственности требуется всего лишь корректировка действующего законодательства. Прежде всего, необходимо устранение пробелов и неполноты правового регулирования, которые не позволяют применять законодательство о противодействии коррупции в нужном качестве применении. Так, требуется устранить наиболее одиозный факт отсутствия определения понятия «коррупционное правонарушение» в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Сложившаяся в буквальном слове неопределенность не лучшим образом формирует возможности антикоррупционной борьбы. Законодательное закрепление требуемой дефиниции является острой практической необходимостью. Невозможно бороться с явлением, правовые признаки которого не даны в составе его неперенных четырех элементов (объект, объективная

сторона, субъект, субъективная сторона). Если же оперировать понятием «коррупции», которое дано в вышеназванном законе, то мы ограничимся небольшим рядом коррупционных деяний, предусмотренных ст. 204, 290, 291, 289 УК РФ.

Для практически применения гражданско-правовой ответственности за коррупцию требуемое понятие представляется еще более необходимым. В тех случаях, когда возникают основания для возмещения ущерба либо упущенной выгоды, возникших в результате коррупционных действий (бездействия), потенциальный истец сталкивается с проблемой невозможности предъявления требований в гражданском процессе чаще всего по двум причинам. Либо не может быть установлен в уголовном процессе ущерб от коррупции, либо уголовно-наказуемое деяние невозможно квалифицировать как коррупционное преступление (ввиду отсутствия в законодательстве такого понятия). В тех же случаях, когда ущерб доказан, предъявить гражданский иск в уголовном процессе становится затруднительно еще и потому, что судьи, специализирующиеся на уголовном судопроизводстве не готовы к квалифицированному рассмотрению гражданско-правовых споров по преступлениям коррупции.

Действенные механизмы материальной ответственности за коррупционные правонарушения могли бы складываться в отношении гражданско-правовых деликтов, которые часто возникают при оспаривании контрактов и сделок. Однако в процессуальном законодательстве предмет гражданского иска не является широким. Так, например, требования о признании сделки не действительной не могут выступать предметом гражданского иска в уголовном процессе. Для исключения данного пробела необходимо дополнять УПК РФ.

Еще одна проблема касается сверки административно-правовых и уголовно-правовых подходов к вопросу о возмещении ущерба от коррупции. Штраф, как мера наказания за преступления взяточничества и коммерческий подкуп на практике может представляться лукавой подменой инструментов гражданско-правовой ответственности за коррупцию в тех случаях, когда есть основания для ее применения. Установление кратных штрафов за взятки очень сильно конкурирует с цивилистическим подходом к противодействию коррупции. Именно поэтому здесь может возникать обывательский вопрос — есть ли необходимость в целесообразности гражданских исках за коррупцию, когда виновные во взятках и коммерческом подкупе несут фактическое материальное наказание в виде штрафов? Представляется, что такая конкуренция недопустима. И штрафы за взятки, и

<sup>5</sup> См. подробнее: Заседание Комиссии по вопросам стратегии развития ТЭК и экологической безопасности // Сайт Президента РФ. <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/17511>.

иски по возмещению ущерба от коррупции должны в сознании правоприменителей оцениваться как самостоятельные антикоррупционные меры, формируя единство противоположностей, не сливаясь при этом. Непринятие такой рекомендации образует риски утраты смысла гражданско-правовой ответственности за коррупцию в условиях суррогатного применения ее сути, выраженной в материальной ответственности виновных посредством штрафа как основного вида их наказания<sup>6</sup>.

Немаловажно осознание того, что борьба с коррупцией в таком непривычном цивилистическом направлении является целевым капиталом (определен-

ным эндаументом), позволяющим эффективно противостоять иным криминальным вызовам и угрозам, финансовая база которых основана на использовании коррупционных связей — наркопреступность, организованная и экономическая преступность.

Высказанные суждения о потенциале и практической состоятельности предлагаемых подходов, рекомендаций и предостережений, формулирование которых стало возможно благодаря накопленному личному опыту работы, продиктованы искренней и профессиональной заинтересованностью автора в скорейшем их воплощении во благо Отечества и обеспечения его безопасности.

#### Библиографический список:

1. Астанин В.В. О развитии антикоррупционной мировой политики в контексте борьбы с подкупом в частной сфере // Российская юстиция. — 2012. — № 4.
2. Астанин В.В. Проблемы мониторинга правоприменения в целях реализации антикоррупционной политики // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 6.
3. Интервью С. Игнат'ев // Ведомости. — 2013. — 20 февраля.
4. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. — М., 2010.
5. Костенников М.В., Куракин А.В. Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. — М., 2011.
6. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. — М., 2013.

#### References (transliteration):

1. Astanin V.V. O razvitii antikorrupcionnoi mirovoi politiki v kontekste bor'by s podkupom v chastnoi sfere // Rossiiskaya yusticiya. — 2012. — № 4.
2. Astanin V.V. Problemy monitoringa pravoprimeneniya v celyah realizacii antikorrupcionnoi politiki // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2012. — № 6.
3. Interv'yu S. Ignat'ev // Vedomosti. — 2013. — 20 fevralya.
4. Kurakin A.V. Gosudarstvennaya sluzhba i korrupciya. — M., 2010.
5. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Administrativnye zaprety kak sredstvo protivodeistviya korrupcii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby. — M., 2011.
6. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava. — M., 2013.

<sup>6</sup> Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. — М., 2010.