

**Павленко О.В.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Института права, экономики и управления Тюменского государственного университета

### **Краткий анализ Федерального закона РФ «О противодействии коррупции»**

**Аннотация:** Рассматривается понимание коррупции как явления социальной жизни.

Подчеркивается необходимость борьбы с коррупцией различными мерами.

Сделан краткий анализ ФЗ № 273 РФ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года (с изм. от 03.12.2012 г.)

**Ключевые слова:** коррупция; краткий анализ; Федеральный закон; противодействие коррупции; меры.

**Pavlenko O.V.**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of criminal law and process of the Institute of Law, Economy and Management of Tumen State University

### **Brief analysis of the Federal Law of the RF “On Counteraction of Corruption”**

**Abstract:** It is considered a concept of corruption as phenomenon of social life. It is stated the need combating corruption with various measures.

It is made a brief analysis of the Federal Law No. 273 of the RF “On counteraction of corruption” dated from 25.12.2008 (with alterations from 03.12.2012).

**Keywords:** corruption; brief analysis; Federal law; counteraction of corruption; measures.

Проблема противодействия коррупции сегодня стала одной из актуальных и широко освещаемых как в средствах массовой информации, так и в научном мире. Никем не отрицается необходимость комплексного воздействия на данное сложное явление, но, как правило, коррупция понимается только через систему коррупционных правонарушений, что, безусловно, влияет на неверные подходы в противостоянии данному явлению. «Сегодня очевидна бесперспективность использования правовых запретов в качестве главного метода борьбы с коррупцией» (1). Коррупция должна рассматриваться не просто как извлечение выгоды должностными лицами из своего служебного

положения, но и как своеобразный тип социально-политических отношений внутри государственного аппарата, а также в области взаимодействия его с населением. «Понимание коррупции как явления социальной жизни представляется нам гораздо шире и характеризуется восприятием данного феномена в качестве устойчивой модели социальных отношений и не сводится только к взяточничеству и преступлению» (2).

Принятый Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 года (с изм. от 03.12.2012 г.) № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее Федеральный закон) ориентирован на использование разных мер, как карательных, так и профилактических. Тем не менее, реального профилактического механизма противодействия коррупции закон не содержит, так как статьи лишь декларируют принципы и меры противодействия коррупции, не закрепляя конкретные меры по защите лиц, осуществляющих реальную борьбу с коррупцией. «Закон содержит ряд противоречивых положений, которые вызовут трудности в его реализации. Кроме того, ожидалось, что нормативный акт высшего уровня будет содержать более действенные механизмы и иметь большую регулирующую силу» (3).

Что стоит одна лишь ст. 9 названного закона, устанавливающая под угрозой ответственности обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять обо всех ставших известными случаях коррупционного поведения. Безусловно, первоначально видится позитивная цель данной нормы: активизировать общество в законопослушном направлении. Но отражена ли в норме социальная реальность? Например, действительно в Японии гражданин, который активно сотрудничает с представителями власти, сообщает о противоправном образе жизни своих соседей, коллег и даже друзей, считается почтенным и законопослушным, всеми уважаемым и заслуживающим поощрения (4). Следует при этом отметить, что такая практика устанавливалась в Японии на протяжении десятилетий, начиная с внедрения системы профилактики, с установления доверия к системе власти, с необходимым качественным отбором в полицейской системе и в системе лиц, представляющих власть. В нашем государстве установление такой практики не только не отвечает сложившейся психологии общества в силу исторического страха перед системой внесудебных органов и высокого уровня недоверия правоохранительной и государственной системам, но и не основана на традициях и психологии общества, не ориентирована на становление активного гражданского общества. А в условиях настоящей действительности даже социально опасна, так как правомерные уведомления о коррупции в системе власти в большинстве случаев расцениваются, как карьеризм, желание скрыть

свою некомпетентность, подсиживание и т.д., либо как средство обеспечения показателей коррупции.

Изначально закон о противодействии коррупции принимался на основе принципа: руководящие и кадровые службы властной структуры некоррупционны и честны по определению, и должны искоренить коррупцию в своей структуре на низовом и среднем уровнях. Закон, соответственно, наделил руководящих лиц большими полномочиями, связанными с созданием из собственных подотчетных и зависимых лиц служб по урегулированию конфликтов и проверке доходов и расходов.

Таким образом, можно утверждать, что закон принимался без уяснения причин и условий коррупционной действительности, что доказано за последние пять лет действия данного закона.

Например, обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений свелась к созданию журнала об уведомлениях, ни одна страница которого ни в одной из государственных служб не заполнена. И это закономерно, так как если устанавливать необходимость уведомления о коррупционном поведении, то не под угрозой ответственности, а, во-первых, с применением мер поощрения за правопослушное поведение на службе; во-вторых, с созданием соответствующей независимой от представителя нанимателя службы расследования коррупционных правонарушений; в-третьих, с принятием мер по защите лица, осуществившего добросовестное уведомление.

Иные осуществляемые сегодня законодательные мероприятия доказали на практике свою неэффективность и направленность на репрессии против низового и среднего звена власти. Федеральный закон, провозгласив декларативные профилактические нормы, обеспечил их реализацию под угрозой ответственности чиновников. Последующие изменения закона не только не направлены на защиту низового и среднего звена власти от контроля со стороны властных структур, но продолжили усиление властного руководящего потенциала. Почти во всех статьях закона профилактического характера установлена *обязанность* государственных и муниципальных служащих а) представлять, б) уведомлять, в) информировать; г) принимать меры; д) передавать и т.д., итого около 40 обязанностей. А главным контролирующим органом был и остается представитель нанимателя, а не общественные и иные организации. Например, в комиссию по урегулированию конфликтов входят представитель нанимателя и подотчетные ему лица (представитель из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, представитель юридического подразделения и подразделения, в

котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы). Число же независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Как будет урегулирован такой конфликт фактически зависит от представителя нанимателя. Антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов проводят лица, сами принявшие данный закон. Отбор во многие сферы власти осуществляется не по принципу профессионализма, уровня образованности и этического поведения, а по принципам связей и кадровых назначений «нужных» людей.

В настоящее время, видя недостаточный потенциал профилактического закона, законодатель увеличивает репрессивные полномочия представителя нанимателя: появляется обязанность декларировать расходы, ответственность за утрату доверия и т.д. При этом процедура декларирования доходов и расходов, порядок создания комиссий по урегулированию конфликтов для тех же самых кадровых служб остается неясной, нечеткой, и самое главное, неоплачиваемой.

Также обстоят дела и с борьбой с коррупцией в отношении населения: «Примерно в половине случаев размер взяток составлял от 1000 до 10000 рублей. Вообще по статистике «главными коррупционерами» в нашей стране являются врачи, преподаватели и рядовые сотрудники милиции. Эта тенденция сохраняется и сейчас, но в последнее время среди обвиняемых все больше должностных лиц из структур, распределяющих финансирование, выдающих лицензии» (5).

В свете такого противодействия коррупции можно сформулировать вопросы без ответов: А может ли сегодня данный Закон в условиях массовой выгоды коррупционного поведения обеспечить более выгодное законопослушное поведение без механизмов реального материального стимулирования, поощрений, защиты законопослушного населения? И если может, то для какой категории лиц, с каким материальным положением и социальным статусом?

Условиями, порождающими коррупционную практику, являются отсутствие независимого от верхушечной власти антикоррупционного органа; отсутствие реального финансового стимулирования большого количества государственных и муниципальных служащих и представителей власти низового и среднего звена; отсутствие принципа неотвратимости ответственности для всех категорий лиц независимо от статуса и положения; отсутствие механизма поощрения законопослушного поведения; отсутствие объективного независимого отбора на различные должности и т.д.

Исходя из изложенной позиции, следует отметить, что только действия, реально направленные на устранение условий, порождающих коррупционную практику, помогут в начатой борьбе с коррупцией и изменят ее направление с репрессивного на профилактическое.

### **Литература**

1. Абызов Р.М. Об оценке коррупциогенности российского законодательства // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации. Материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / Под ред. С.В. Землюкова. Барнаул: ООО «Издательский дом Барнаул», 2009. с.640.
2. Нагайцев В.В. Оценка населением Алтайского края коррупции и антикоррупционных мер: результаты социологических исследований // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации. Материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / Под ред. С.В. Землюкова. Барнаул: ООО «Издательский дом Барнаул», 2009. с. 640.
3. Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3.
4. Морозов Н.А. Преступность и борьба с ней в Японии. - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.
5. Феданяк В. О защите судей и скрытой коррупции // Тюменские известия № 41 (5483) от 15.03.2012