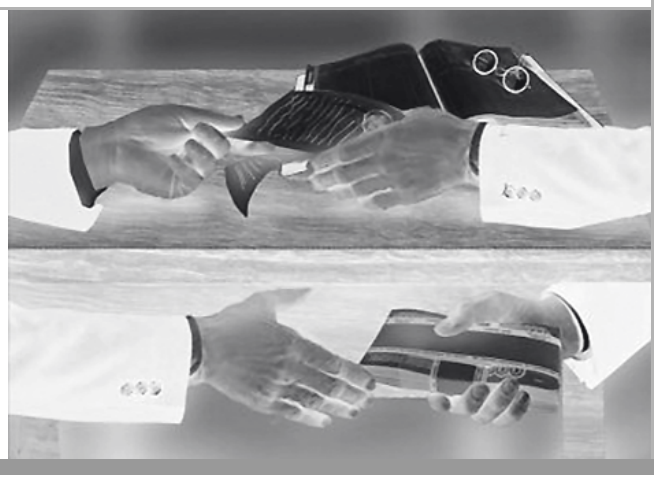




Сергей ПОЛЯКОВ

Чиновни÷ьи болезни и антикоррупционные рецепты

В разговорах о коррупции или о взяточничестве в существующей юриди÷еской терминологии центральное место отводится полу÷ению ÷иновником вознаграждения за действие или бездействие. Охраняется прежде всего «публи÷но-правовой характер оплаты служебной деятельности должностных лиц, т.е. полу÷ение вознаграждения за служебную деятельность только в установленных законом порядке и размерах. Запрет, таким образом, распространяется на «подмазку» шестеренки системы – должностного лица, вне зависимости от того, в какую сторону – в "правильную" либо "неправильную" – после подмазки эта шестеренка будет крутиться» [1].

Поскольку доказательство полу÷ения вознаграждения сопряжено с немалыми трудностями, то и вся «борьба с коррупцией» топ÷ется на месте, подменяется сбором показателей успехов в о÷ередной государственной кампании.

Главное зло все же не в том, ÷то ÷иновник обогащается, а в том, ÷то государственный аппарат свора÷ивает с истинного пути – действует не так, как он должен функционировать, или бездействует, когда должен работать. Вознаграждение же (или взятка) лишь способ сбить его с дороги.

Бороться надо не со взяткой как таковой, а с мотивами ее да÷и. Понять же мотивы дающего и аппетиты берущего взятку нельзя без конкретизации сферы деятельности государственного служащего. Отдельно нужно рассматривать проблемы коррупции в правотвор÷еской, организаторской и правоохранительной деятельности государства, а также понять, в какой форме – действием или бездействием ÷иновников нарушаются права и интересы граждан, ÷то побуждает их к да÷е взятки.

Нужно видеть разнообразие ÷иновни÷ьих болезней и искать для каждой из них свои рецепты.

Остановимся на анатомии взяток только в сфере организаторской деятельности государства. Можно выделить обязанности государства в правоотношениях с ÷астными лицами по совершению действий, являющихся условиями реализации субъективных прав определенных физи÷еских и юриди÷еских лиц по их инициативе; по упоряд÷ению добровольного исполнения публи÷ных обязанностей физи÷ескими и юриди÷ескими лицами; по оказанию социальной помощи физи÷еским лицам.

Действия, являющиеся условиями реализации субъективных прав определенных физи÷еских и юриди÷еских лиц по их инициативе, сложно представить совершаемыми во вред этим лицам и к выгоде государственных служащих. Можно вообразить лишь сговор между государственным служащим и заинтересованным ли-

Сергей ПОЛЯКОВ – кандидат юридических наук, начальник правового отдела ООО «Пермнефтегазпереработка», доцент кафедры теории государства и права юридического факультета Пермского государственного университета

цом или подкуп вторым первого для совершения действий при отсутствии оснований для этого. Например, таможенное оформление товаров, регистрация автотранспорта или выда÷а свидетельства о прохождении техосмотра без соблюдения условий для совершения таких действий.

Тем самым государством в лице его служащего нарушается принцип равенства в отношении неопределенного круга лиц, то есть нарушаются публи÷ные интересы, защищаемые самим государством посредством привле÷ения виновного к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности за превышение должностных полномочий.

При существующей уголовно-правовой конструкции полу÷ения взятки невозможность привязать сомнительность богатства к конкретным действиям ÷иновника исклю÷ает уголовную ответственность.

Пусть для любителей охоты за вознаграждениями ÷иновников, которые с÷итают репрессию преимущественным средством борьбы с коррупцией, существуют нынешние ст.ст. 290, 291 УК РФ [2]. Но для действительной борьбы против торговли государственными действиями нужно изобретать оружие против «покупателей» – выгодополу÷ателей таких сделок. Чиновники – лишь посредники в незаконном полу÷ении благ, от которых им приобретателями отщипывается кусо÷ек за услуги.

Любое благо, полу÷енное в результате незаконных действий государственного служащего, в обход существующих правил независимо от оплаты взяткой должно повле÷ь его лишение. Только так может быть восстановлена справедливость в распределительных отношениях, нарушаемая пронырами путем подкупа ÷иновников.

Тогда можно забрасывать невод сплошных прокурорских (или иных государственных) проверок в море организационных действий государства. Поскольку ре÷ь идет о защите публи÷ных интересов, о пользе неопределенного круга лиц, не требуется специального повода для таких проверок. Выявленная незаконность действий государственного служащего должна иметь последствием обращение прокуратуры в суд с заявлением о лишении выгодоприобретателя таких действий незаконно полу÷енных прав и(или) имущественных благ.

Несмотря на то, ÷то ре÷ь идет о незаконном приобретении прав не в гражданско-правовых, а в административно-правовых отношениях – в результате правоприменительных действий, предлагаемая конструкция вполне может быть иском, предусмотренным гражданско- или арбитражно-процессуальным законодательством на основе норм гражданского права.

Согласно подпункту 2 ÷. 2 п. 1 ст.8 ГК РФ гражданские права и обязанности возникают из актов государственных органов, которые предусмотрены законом в ка÷естве основания возникновения гражданских прав и обязанностей. Правомерные правоприменительные акты порождают законные гражданские права, неправомерные – незаконные. Согласно ст.12 ГК РФ защита гражданских прав осуществляется в том ÷исле путем восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресе÷ения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения.

ГПК РФ предусматривает право прокурора на обращение в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц (÷. 1 ст.45). АПК РФ не содержит такой нормы. Но в нем закреплено право прокурора на обращение в Арбитражный суд с заявлением об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономи÷еской деятельности (÷ 1 ст.52). Например, полу÷ение согласований строительного проекта без выполнения юриди÷еским лицом установленных законодательством условий может рассматриваться как затрагивающее права и законные интересы граждан, в ÷астности, как угроза праву на ли÷ную безопасность людей. Поэтому оспаривание прокурором согласований государственных органов и, как следствие, заявление об аннулировании права юриди÷еского лица на строительство представляется соответствующим ÷. 1 ст.52 АПК РФ.

Распространение на такие требования правила ст. 2 0 8 ГК РФ (неприменение срока исковой давности) гарантирует ве÷ную тревогу за незаконно полу÷енное благо, которая сегодня ис÷езает у взяткодателей после уда÷ной махинации.

Иная ситуация – когда нарушаются интересы определенных лиц, ÷то происходит ÷аще всего в форме невыполнения государственными служащими должного в установленные сроки.

Здесь интересы тех, для кого должны быть совершены действия, и обязанных к последним ÷иновников явно противоре÷ивы. Карательные юриди÷еские механизмы ввиду заинтересованности в них потерпевших имеют зна÷ительно большую перспективу, ÷ем в борьбе с незаконными действиями, от которых нет непосредственных потерпевших. Соответственно больше улов взяток.

Но опять же нужно определиться с целью. Боремся со взятками или против незаконного бездействия?

Меры юриди÷еской ответственности к государственным служащим и к государству в целом за незаконные **действия** ÷иновников при организации общественных отношений из-за отсутствия ли÷но заинтересованных в применении таких мер не могут оказать существенного влияния на практику таких действий. С правонарушениями в этой форме следует бороться мерами юриди÷еской ответственности к выгодополу÷ателям от незаконных действий государственных служащих и стимулированием последних за надлежащие действия – установление возможностей создавать ли÷ное благосостояние коли÷еством и ка÷еством полезных действий на государственной службе.

Меры юриди÷еской ответственности перспективны в борьбе с правонарушениями ÷иновников при организации общественных отношений, нарушающими права и интересы определенных лиц, ÷то происходит, как прави-

ло, в форме **бездействия**. Зада÷а – в повышении эффективности таких мер.

Первый шаг в этом направлении – ÷еткое установление обязанностей государственных служащих по реализации прав граждан и прежде всего сроков совершения этих действий. На÷ало этому положено принятием административных регламентов – стандартов оказания государственных услуг. Так, подробно, до 5 минут расписаны обязанности по регистрации прав на недвижимое имущество. Однако пока нарушитель регламента ни÷ем ли÷но не рискует. Персональная ответственность специалистов установлена «в соответствии с законодательством РФ» (пп.148-151 регламента) [3]. То есть в соответствии с тем, ÷его нет.

В деле по обжалованию бездействия лишь восстанавливается в те÷ение нескольких месяцев право заявителя. Вопрос о штрафной ответственности должностного лица, государственного органа не решается. Суд лишь обязывает его сделать то, ÷то он и так должен был сделать по закону. Вряд ли кто станет опровергать вывод: «Действующее в Российской Федерации право факти÷ески устанавливает иммунитет служащих публи÷ных организаций от притязаний граждан, в отношении которых они совершили незаконные, нецелесообразные действия. Максимум, ÷то могут сделать потерпевшие, – добиться отмены незаконного акта» [4].

Принципиально новым шагом в укреплении законности деятельности органов исполнительной власти было бы решение о дополнении правовосстановительной ответственности – штрафной– для должностных лиц и государственных органов-нарушителей законодательства. Например, за невыполнение государственным органом, органом местного самоуправления и (или) их должностными лицами обязанности по совершению предписанных законодательством или судебным решением действий в интересах обратившегося физи÷еского или ÷астного юриди÷еского лица в установленный законом или судебным решением срок, а равно отсутствие письменного отказа в совершении таких действий – штраф в пользу потерпевшего в размере 50 рублей для должностного лица либо в размере 100 рублей – для государственного органа или органа местного самоуправления за каждый день нарушения срока. За то же бездействие свыше 10 дней – дополнительный штраф за каждый день нарушения срока свыше 10 дней в размере 100 рублей для должностного лица либо в размере 200 рублей для государственного органа или органа местного самоуправления, а свыше 30 дней – в размере 200 и 500 рублей соответственно.

Наказание не в фиксированной сумме, а за каждый день просро÷ки лишит вымогателей взяток надежды, ÷то у потерпевших не хватит терпения полу÷ить должное по закону. Взыскание штрафов в пользу потерпевших от незаконного бездействия вовле÷ет их в борьбу за право [5].

Предлагаемые меры ÷астноправового характера основаны на анализе интересов дающего и берущего взятку и форм (действия или бездействия) неправомерных деяний государственных служащих. Они оставляют без внимания само подношение, как несущественный спутник главного зла, каковым является утрата государственным аппаратом конституционного назна÷ения государства, превращение его из инструмента установления справедливости в орудие реализации неправомерной корысти.

Литература

1. *Яни П.С.* Взяточничество и должностное злоупотребление: уголовная ответственность. М., 2002. С.67-68.
2. *Яни П.* В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Российская юстиция. 2001. № 7. С.58-59.
3. Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденный приказом Министерства юстиции РФ от 14.09.2006 № 293 // Российская газета. 22.09.06.
4. *Бахрах Д.* Как защитить себя от произвола власти // Российская юстиция. 2003. № 9. С.15.
5. *Поляков С.Б.* Юридическая ответственность государства. М. 2007. С.381-396.

Системная проблема. Что читать

Противодействие коррупции на муниципальном уровне / В.Н. Бондарь [и др.]; Американская ассоциация юристов в России. - М. : Волтерс Клувер, 2008. - 264 с.	Данный сборник подготовлен по результатам проекта «Противодействие коррупции на муниципальном уровне», реализованного в России Американской ассоциацией юристов / Программой «Верховенство права» в 2005-2007 годах. Он предназначен для судей, депутатов, работников органов местного самоуправления, сотрудников правоохранительных органов, бизнесменов, а также представителей неправительственных организаций, занимающихся проблемой противодействия коррупции.
Чашин А.Н. **Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы** / А.Н. Чашин. - М. : Дело и Сервис, 2009. - 208 с.	В настоящем издании предпринята попытка показать природу возникновения и определить основные направления борьбы с коррупцией. Основываясь на законодательной базе, богатом личном опыте и реальных ситуациях, автор раскрывает «темные» стороны коррупции: злоупотребление должностными полномочиями, незаконное предпринимательство, взяточничество и коммерческий подкуп.