

Принятие законодательства об эвтаназии является одной из актуальных и проблемных вопросов на современном этапе в России. Речь идет о возможности каждого человека пользоваться своими правами и свободами в полном объеме. Однако в этой области следует сделать расширение круга прав, касающегося жизни человека. Если человек неизлечимо болен, то эвтаназия мотивируется правом личности на свободное распоряжение своей жизнью.

Что может быть сильнее самой воли человека? И так устроена природа, что человеческие ценности в нашем мире всегда приоритетны.

В.С. ПУШКАРЕВ

студент ИГиП ТюмГУ

специальность: «Юриспруденция»

Научный руководитель:

Г.Н. ЧЕБОТАРЕВ

Заведующий кафедрой конституционного

и муниципального права ИГиП ТюмГУ,

доктор юридических наук, профессор

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВЗАИМОСВЯЗЬ С ПРАВОСОЗНАНИЕМ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРОЙ НАСЕЛЕНИЯ

Признаком любого демократического государства является развитая правовая система, соответствующая общественному правосознанию, отражающая и поддерживающая систему ценностей, существующих в обществе.

Как писал И. А. Ильин, «основная задача положительного права состоит в том, чтобы принять в себя содержание естественного права, развернуть его в виде ряда правил внешнего поведения, приспособленных к условиям данной жизни и к потребностям данного времени, придать этим правилам смысловую форму и словесное закрепление и, далее, проникнуть в сознание и к воле людей в качестве авторитетного связующего веления»¹. По его справедливому утверждению, «политическое властвование состоит в социально

¹ Ильин И. А. Теория права и государства / Под ред. и с предисловием В. А. Томсинова. М.: Изд-во «Зерцало», 2003. С. 287.

сосредоточенном и юридически организованном влиянии воли одних, лучших и уполномоченных людей на волю других, подчиненных, причем подчиненные связываются не только правотою и силою власти, но и собственным правосознанием...¹».

Роль и место правосознания и правовой культуры в жизни общества и государства несомненны. Напомним, что *правосознанием* является совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей к праву и правовым явлениям в общественной жизни². Под *правовой культурой* же понимают качественное состояние правовой жизни общества, показатель уровня и особенностей правового развития, «зеркало» правосознания³.

Попробуем разобраться, как, повышая уровень правовой культуры и правосознания можно влиять на профилактику коррупции.

Обосновывая значение Конституции Российской Федерации для избавления от коррупции и правового нигилизма, Президент России Д. Медведев в своем первом Послании Федеральному Собранию Российской Федерации отметил о необходимости заниматься проблемой пренебрежения к праву системно и глубоко.

По его словам, нужно повышать уровень доверия в обществе, мотивировать граждан России к свободной деятельности (и профессиональной, и общественно-политической) без государственной опеки, одновременно искореняя государственную бюрократию, которая порождает для свободного, демократического и справедливого общества врага номер один – коррупцию⁴.

Корни коррупции лежат в самой культуре как отражении сущности общества, государства в конкретных исторических условиях.

Исходя из проявлений реальных фактов коррупции, становится очевидным, что она стала частью нашей не только общей, но и духовной, профессиональной, материальной, нормативной и иной другой культуры.

¹ Ильин И. А. Указ. соч. - С. 205.

² Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С.324.

³ Общая теория права. Под ред. А. С. Пиголкина. - М., 1996. – С. 150.

⁴ Послание Федеральному Собранию РФ// Российская газета, № 230, 06.11.2008.

Коррупция предполагает существенное различие между *объявленными* и *реальными* ценностями. Это приводит к тому, что мерой всего в обществе становятся деньги, значимость человека определяется размером его личного состояния независимо от способов его получения. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед лицом власти и перед преступностью.

Если коррупция пронзает самые основы общества и государства, становится нормой, можно констатировать, что коррупция является *частью правовой культуры*.

В соответствии со всеобщим законом философии о взаимности связей между явлениями и процессами, от уровня развития правовой культуры зависит уровень коррупции, и наоборот, коррупция влияет на развитие правовой культуры. Зачастую проблему, с которой обращается гражданин к государственному служащему, можно решить и без дополнительных средств, не вступая в преступный сговор.

Аналогичная связь коррупции и с правосознанием. Коррупция должна быть неприемлема в самом сознании, как граждан, так и должностных лиц.

Конечно, полностью коррупцию искоренить не удастся никогда, сейчас мы ставим вопрос о том, чтобы снизить масштабы коррупции до социально терпимого уровня.

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией "Транспэрэнси Интернэшнл", в 2008 году среди 180 стран Россия заняла 147 место с индексом 2.1. Напомним, что балл ИВК страны или территории отражает восприятие уровня коррумпированности государственного сектора предпринимателями и экспертами по данной стране и оценивает его по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции)¹.

По словам главы российского отделения «Транспэрэнси Интернэшнл» Елены Панфиловой, «Россия является самой коррумпированной среди 22

¹ Интернет-ресурс http://www.transparency.org.ru/doc/CPI%202008_press%20release_Rus1_01216_1.pdf

крупнейших экономик мира. Семьдесят пять процентов населения страны считают уровень коррупции высоким или очень высоким. Тридцать процентов населения страны говорят, что за последний год, как минимум, один раз были вынуждены давать взятку»¹.

Чего же боится коррупция? Коррупция боится 3 вещей, 3 принципов работы властей всех уровней: эффективности, гласности (открытости) и ответственности. Радует, что все эти направления нашли отражение в новом антикоррупционном законодательстве в качестве приоритетных мер. Впервые в России сделаны шаги по применению комплексного подхода к противодействию коррупции. Это модернизация всего государственного аппарата, включая реформирование института государственной службы, это публичность, открытость в деятельности органов власти, включая сведения о доходах госслужащих.

Сердцевиной механизма противодействия коррупции является право. Переходя к правовым основам профилактики коррупции, следует, прежде всего, отметить, что еще до принятия пакета антикоррупционных законов, подписанных Президентом России 25 декабря 2008 года, были сделаны немаловажные шаги в правовом регулировании противодействия коррупции.

Так, важной правовой предпосылкой противодействия коррупции является Указ Президента РФ от 19.05.2008 №815² «О мерах по противодействию коррупции», которым образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. 31 июля 2008 года Президент России утвердил Национальный план противодействия коррупции³, согласно которому основными направлениями определены меры по законодательному обеспечению, меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, а также меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению.

¹ Сайт «Транспэрэнси Интернэшнл» <http://www.transparency.org.ru/>

² "Собрание законодательства РФ", 26.05.2008, N 21, ст. 2429.

³ "Российская газета", N 164, 05.08.2008.

Итак, в начале 2009 года вступили в силу 3 важнейших федеральных закона: о противодействии коррупции; о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"; о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года. Напомним, что до сих пор не удавалось принять единого нормативного акта, посвященного противодействию коррупции. Сейчас этот документ появился – это Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ (далее – Закон), остановимся подробнее на его положениях.

Ранее законодателем никогда не давалось понятия коррупции, а имевшиеся на этот счет суждения в научной литературе разнились. В соответствии со ст. 1 Закона *коррупция* - это злоупотребление служебным положением, дача и 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 или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды данному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Необходимо обратить внимание на определение противодействия коррупции как деятельности по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по

¹ "Российская газета", N 266, 30.12.2008.

минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Н.М. Коркунов справедливо отметил, что "уголовная репрессия слишком дорого обходится обществу и материально и нравственно, вместе с тем сама уголовная кара не уничтожает совершившегося правонарушения, не возмещает причиненного преступником вреда. К карательным мерам приходится прибегать, когда нет других способов противодействия правонарушению. В связи с чем недаром законы с карательной санкцией называются менее совершенными законами"¹. Следовательно, первоочередным направлением противодействия коррупции должно стать устранение причин, ее порождающих, а значит профилактика коррупции.

Статьей 6 Закона определены основные меры профилактики коррупции:

- 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов (Правительством разработаны и утверждены правила ее проведения);
- 3) квалификационные требования к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей и должностей государственной службы, а также проверка в установленном порядке представляемых сведений;
- 4) внедрение в практику кадровой работы правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, при его поощрении и другие меры.

Изменился порядок предоставления сведений о доходах (ст.8 Закона) в части предоставления сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера не только в отношении государственных служащих, но и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. При этом предусматривается предоставление таких сведений не всеми государственными

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. СПб., 1909. С. 694.

служащими (и претендентами на должность), а только теми, кто замещает (претендует на замещение должности), включенные в установленный перечень.

Отменяются нормы, обязывающие государственного служащего сдавать в доверительное управление приносящие доход ценные бумаги, если это может привести к конфликту интересов, только после принятия специального федерального закона.

Закрепляется должностная обязанность служащего уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Невыполнение данной обязанности влечет увольнение служащего, либо привлечение к иным видам ответственности (ст.9 Закона).

Служащий, замещавший должность государственной или муниципальной службы установленного перечня, в течение 2-х лет после увольнения со службы имеет право занимать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции управления данными организациями входили в должностные обязанности служащего, с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию интересов (ст.12 Закона).

Необходимым условием стабильной и эффективной работы государственного аппарата является надлежащая дисциплина. Специалисты, исследовавшие институт государственной службы в целом и институт государственной гражданской службы, в частности: А.А. Гришковец, Ю.Н. Стариков, Д.Н. Бахрах, В.М. Манохин, П.П. Сергун, - отмечают, что «абсолютное большинство государственных служащих старается не совершать серьезных правонарушений, имеющих признаки преступлений, допуская при этом в силу различных причин деяния, которые могут быть квалифицированы как должностные проступки»¹. В отчете Генеральной прокуратуры указано, что

¹ Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 139.

в России в 2008 году за преступления коррупционной направленности осуждены 8 тысяч 625 человек¹. Однако принципиально важно отметить, что «более 80 процентов осужденных в прошлом году за взяточничество обвинялись в получении мзды менее 30 тысяч рублей. В основном люди попадали на скамью подсудимых за то, что клали в карман две-три тысячи рублей. Иногда и меньше». Эти данные были озвучены Председателем Верховного суда РФ Вячеславом Лебедевым на совещании-семинаре председателей областных, краевых и республиканских судов².

Как законодатель регулирует вопрос о дисциплине государственных гражданских служащих? Федеральное законодательство определяет требования к служебному поведению гражданского служащего, в частности в ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ сказано об обязанности исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне, не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство и др. Общие принципы поведения государственных служащих регламентированы также Указом Президента от 12.08.2002 N 885⁴.

Нелишне напомнить, что в соответствии с п.5 ст.19 указанного закона о гражданской службе для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Примером может служить комиссия по урегулированию конфликтов интересов, созданная в аппарате Губернатора Тюменской области.

¹ Интернет-ресурс <http://top.rbc.ru/society/>

² "Российская газета" - Федеральный выпуск №4837 от 29 января 2009 г.

³ "Российская газета", N 162, 31.07.2004.

⁴ «Об общих принципах служебного поведения государственных служащих»// "Российская газета", N 152, 15.08.2002.

Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации приняты кодексы этического поведения гражданских служащих. Например, Кодекс этического поведения государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Тамбовской области¹ призывает гражданских служащих соблюдать антикоррупционное поведение, а в республике Саха (Якутия) соблюдение служебного поведения учитывается при проведении аттестации и квалификационных экзаменов².

Немаловажным для повышения правосознания и правовой культуры граждан России и, как следствие, для профилактики коррупции должно стать принятие 9 февраля 2009 года Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В заключение следует отметить, что принятые правовые основы профилактики коррупции нуждаются в апробации, проверке временем и практикой. Однако уже сейчас можно с уверенностью сказать о том, что меры по правовому просвещению граждан, повышению правовой культуры общества, по созданию атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения, по формированию в обществе нетерпимости к коррупции принесут свои результаты, а по верному выражению итальянского математика и мыслителя конца XV-начала XVI века Лука Пачоли «законы служат опорой бодрствующему, а не спящему»³.

¹ Утвержден постановлением Администрации Тамбовской области от 17 апреля 2008 года №477.

² Утвержден Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 16 января 2009 года № 1278.

³ Fra Luca Bartolomeo de Pacioli. www.newworldencyclopedia.org/entry/Luca_Pacioli