
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 354

ББК 66.3(0),123

DOI 10.22394/1682-2358-2018-1-64-71

О.П. Saltykova, *Candidate of Sciences (Philosophy), Docent of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

PREVENTION OF CORRUPTION IN THE CONTEXT OF STATE POLICY

Legislation in the field of combating corruption in government bodies is investigated. The counteraction of corruption, such as prevention and control that minimize corruption consequences is considered. It is proved that the state of the system for the prevention of corruption crimes is assessed as critical, not fully in line with the prevailing criminal situation.

Key words and word-combinations: counteraction to corruption, prevention of corruption crimes, state anti-corruption policy.

О.П. Салтыкова, *кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: saltykovaolga1@mail.ru)*

ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИИ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Исследуется законодательство в области противодействия коррупции в органах власти. Рассматривается противодействие коррупции как профилактика и борьба с ней, предполагающие сведение коррупционных последствий к минимуму. Доказывается, что состояние системы профилактики коррупционных преступлений оценивается как критическое, не в полной мере отвечающее сложившейся криминальной обстановке.

Ключевые слова и словосочетания: противодействие коррупции, профилактика коррупционных преступлений, государственная антикоррупционная политика.

Государственная антикоррупционная политика представляет собой целенаправленную деятельность органов публичной власти по решению общественных проблем, достижению социально значимых целей по

снижению коррупции в обществе в целом и отдельных его сферах. Содержание государственной антикоррупционной политики составляет совокупность приоритетов, целей, задач, программ и конкретных мероприятий, которые разрабатывают и реализуют органы публичной власти с привлечением институтов гражданского общества.

Проблема разработки и внедрения антикоррупционных технологий на государственной и муниципальной службе изучается многими учеными. Важнейшие теоретические основы антикоррупционной проблематики были разрабатывались и развивались такими учеными, как Д.А. Винник, В.И. Васильев, Д.Ю. Гончаров и другие [1–3]. Реализации отдельных антикоррупционных механизмов в системе государственной и муниципальной службы посвящены исследования в рамках разных научных направлений. Например, работы И.С. Изолитова касаются технологии урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе [4]; А.В. Кудашкина — проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов [5].

Состояние системы профилактики коррупционных преступлений многими учеными и практиками оценивается как критическое, далеко не в полной мере отвечающее сложившейся криминальной обстановке. В результате оказался недопустимо ослабленным профилактический потенциал государства, всего общества, обозначилась опасность дезорганизации социального контроля над преступностью. Сложившиеся подходы в борьбе с коррупцией нередко ведут в тупик. Такое положение дел актуализирует научно-практические исследования по вопросам профилактики коррупции в органах государственной власти, требует активизации действий специалистов, занимающихся вопросами совершенствования государственной политики в данной сфере.

Генпрокуратура оценила материальный ущерб от коррупции в России за последние 2,5 года в 130 млрд рублей. Он составляет 10% от суммы материального ущерба всех преступлений в России ежегодно.

Об этом в интервью изданию «Газета.ру» сообщил начальник управления Генпрокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции А. Русецкий. Тем не менее он указал на тенденцию к возмещению ущерба: добровольно был погашен ущерб в 10 млрд руб., принимались меры по обеспечению взыскания еще 70 млрд руб., в которые входит изъятое и арестованное имущество [6]. В этот период за совершение коррупционных преступлений осуждено 45 тыс. человек, из которых 4,5 тыс. — сотрудники правоохранительных органов, 400 — депутаты, еще 3 тыс. человек работали в органах местного самоуправления.

По данным исследования Ernst&Young (апрель 2017 г.), в уровне коррупции в бизнесе среди стран региона ЕМЕИА (Европа, Ближний Восток, Индия и Африка) Россия оказалась на 16-м месте. Этот показатель вырос на шесть пунктов по сравнению с 2015 г.

Подавляющее большинство россиян (89%) считают, что коррупция в органах власти неприемлема, как следует из опроса Левада-центра, проведенного в марте 2017 г. Впрочем, каждый пятый опрошенный допустил, что повседневные вопросы можно решать с помощью взяток [7].

Следственный комитет РФ сообщил, что в первые девять месяцев 2016 г. в производстве его следователей находились 24,8 тыс. уголовных коррупционных дел (около 5 тыс. дел оставались нерасследованными с 2015 г.). В 2015 г. их было чуть больше — 25,3 тысячи. По опубликованным данным, в 2016 г., как и раньше, чаще всего поводом для возбуждения дела становились дача и получение взяток, мошенничество, растрата и злоупотребление должностными полномочиями [8].

Подробная статистика по коррупционным преступлениям в регионах размещается на сайте «Портал правовой статистики», его курирует Генпрокуратура РФ. По данным портала, с января по октябрь 2016 г. в России зарегистрированы 5570 случаев получения взяток. Лидером в этой области стала Москва (249 преступлений). Второе место занимает Краснодарский край (216), третье — Забайкальский край (207). Далее по списку следуют Ростовская область, Татарстан, Башкирия, Волгоградская, Воронежская, Челябинская области и Алтайский край. При этом в Еврейской автономной области и в Чукотском автономном округе за год не зафиксировали ни одного случая получения взятки. Единичные случаи взяточничества удалось выявить в Ненецком автономном округе, Мурманской области, Ингушетии, Якутии, Камчатском крае, Тамбовской области, Карачаево-Черкессии, Калмыкии, Республике Тыва, Карелии и Севастополе.

Случаев дачи взяток за то же время зафиксировано немного меньше — 4593. Лидером по этому виду преступлений стала Волгоградская область (221 случай), далее следуют Москва (191), Московская область (179), Татарстан, Свердловская область, Пермский край, Ростовская область, Ставропольский край и Санкт-Петербург. В Чукотском автономном не зарегистрировано ни одного случая дачи взятки. Единичные случаи дачи взяток обнаружены в Ненецком автономном округе, Карачаево-Черкессии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Камчатском крае, Республике Хакасия, Республике Тыва, Ингушетии и Еврейской автономной области.

Преступлений, связанных со злоупотреблением должностными полномочиями, зарегистрировано 2037. Больше всего их выявлено в Татарстане (205 случаев). Далее с большим отрывом следуют Вологодская область (100), Краснодарский край (98), Республика Крым (65), Москва (61), Челябинская область, Пермский край, Дагестан, Башкирия и Ханты-Мансийский автономный округ. Такие преступления редко выявляют в Республике Алтай, Смоленской, Ярославской и Калининградской областях, Алтайском крае, Тыве, Псковской области. В Чукотском автономном округе, Хакасии, Орловской области, Магаданской области и Ненецком автономном округе зафиксировано только по одному случаю злоупотребления должностными полномочиями.

Довольно много выявленных коррупционных преступлений при этом так и остаются нераскрытыми. По данным Портала правовой статистики, на октябрь 2016 г. числятся нераскрытыми 106 случаев получения взятки и 79 случаев дачи взятки; нераскрытыми считаются 78 случаев злоупотребления полномочиями, из них 18 — в Республике Крым и 8 — в Севастополе.

Следственный комитет РФ подготовил ряд законопроектов, касающихся

противодействия коррупции, в частности злоупотреблений при приватизации и вывода капитала за рубеж для ухода от налогов. Глава Следственного комитета РФ А. Бастрыкин считает необходимым восстановить в Уголовном кодексе РФ конфискацию имущества в качестве дополнительной меры наказания за корыстные преступления, соответствующий законопроект ждет своего рассмотрения в Думе (сегодня конфискация — это мера уголовно-правового характера, конфисковано может быть то имущество, деньги и ценности, которые получены или использовались для совершения преступления). Пока же, по данным Следственного комитета РФ, стоимость арестованного имущества обвиняемых в коррупционных преступлениях составляет 7 млрд руб., а фигуранты расследований возместили ущерб на сумму около 3 млрд рублей. Для сравнения: по оценкам Генпрокуратуры, материальный ущерб от преступлений коррупционной направленности в 2015 г. составил 43 млрд руб., а в первой половине 2016 г. — около 28,5 млрд рублей [8].

Меры антикоррупционной направленности, определенные действующим законодательством Российской Федерации, условно можно разделить на три вида: профилактика коррупции, борьба с коррупционными правонарушениями средствами правоохранительного характера, устранение последствий коррупционных деяний должностных лиц. Многими исследователями профилактика коррупционных правонарушений выделяется как приоритетное направление среди мер противодействия коррупции [9].

В целях нивелирования причин и условий коррупционных преступлений необходимо внедрение в деятельность органов государственной власти предупредительных мер как общего, так и специфического характера. К общим мерам могут быть отнесены социально-экономические и культурно-воспитательные и образовательные мероприятия. С точки зрения общей превенции коррупционных правонарушений представляется важным исключение использования коррупции как средства становления и укрепления новых общественных отношений, что не допустит институционализацию коррупции. Определенные шаги в рамках реализации административной реформы были сделаны. Разработка и внедрение административных регламентов, деперсонализация взаимодействия граждан и должностных лиц, повышение доступности и комфортности получения государственных и муниципальных услуг, предоставление их на базе многофункциональных центров, расширение электронного документооборота, мероприятия по снижению административных барьеров формируют благоприятный фон для дальнейшего внедрения мероприятий профилактического характера.

Сегодня правовая система Российской Федерации насчитывает большое количество правовых актов, которые «адресованы» феномену коррупции. Основополагающим законодательным актом в этой сфере является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Согласно указанному Закону, профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

- формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов;

— предъявления в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

— установления в качестве основания для освобождения от замещаемой должности, увольнения лиц при представлении заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

— внедрения в практику кадровой работы государственных органов 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, присвоении воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или его поощрении;

— развития институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции [10].

Отметим, что кроме перечисленных мер профилактики коррупционных правонарушений на гражданской службе Федеральный закон «О противодействии коррупции» определил меры, которые по своему содержанию носят именно профилактический характер. Так, технологии урегулирования конфликта интересов на гражданской службе многими исследователями признаются мерами предупреждения коррупционных правонарушений в органах государственной власти [11].

К мерам профилактики коррупционных правонарушений могут быть отнесены и требования ст. 7.1. Федерального закона «О противодействии коррупции» о запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета в банках, находящихся за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Профилактику коррупционных правонарушений на гражданской службе способны обеспечить обязанность государственных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, а также положения ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» об ограничениях, налагаемых на граждан, замещавших должность государственной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора.

Применительно к государственной службе целый ряд федеральных законов содержит меры, которые могут быть отнесены к мерам профилактического характера. Например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», федеральными законами, регламентирующими прохождение военной и иных видов государственной службы, например, Федеральный закон «О статусе военнослужащих», Федеральный закон «О полиции» содержат ограничения, запреты, требования к служебному

поведению, которые нацелены на сокращение возможностей для появления коррупционных правонарушений в системе государственной службы.

В российском законодательстве нашли отражение основные антикоррупционные технологии в сфере государственной службы, сложившиеся в мировой практике. Речь идет об административно-правовых мерах профилактики коррупции в сфере публичных видов службы. В частности, среди данных мер активную роль играют антикоррупционные стандарты поведения должностных лиц, которые носят превентивный по отношению к коррупции характер.

Важное значение в сфере профилактики коррупции имеет Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов расценивается как одна из наиболее удачных мер по профилактике коррупционных практик. Антикоррупционная экспертиза в последнее время рассматривается как официально признанный и нормативно регулируемый инструмент профилактики коррупции, необходимость повышения эффективности которой признана научным сообществом. Совершенствование правовых и организационных основ проведения антикоррупционной экспертизы предусмотрено действующей Национальной стратегией противодействия коррупции.

Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обеспечивает развитие институтов общественного и парламентского контроля над соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. В положениях Федерального закона № 8-ФЗ не содержится термин «коррупция» или производные от него, однако в нем впервые закреплён подробный механизм реализации гражданами своего права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. В положениях данного Федерального закона сообщается о новых способах получения информации о деятельности органов государственной власти, которые ранее не были определены действующим законодательством. Так, впервые введена обязанность для органов государственной власти размещать определенный состав информации в Интернете.

Правовые основы реализации мер профилактики коррупции на гражданской службе обеспечивают указы Президента РФ. Национальная стратегия противодействия коррупции и последующие планы противодействия коррупции определяют направления развития мер профилактического характера в органах государственной власти. Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 гг. определил следующие задачи по развитию профилактических мер:

- активизацию деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений;
- повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям [12].

Отдельные меры противодействия коррупции на гражданской службе также определены указами Президента РФ: декларирование сведений о доходах и расходах, порядок проверки соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, порядок работы комиссии по урегулированию конфликта интересов, типовое положение об организации деятельности подразделений (должностных лиц) кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных правонарушений.

Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 определено типовое положение о подразделении (должностном лице) кадровой службы по профилактике коррупционных правонарушений на гражданской службе. Безусловно, в число основных функций подразделения органа публичной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений является профилактика коррупции, а именно принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению коррупционных правонарушений на гражданской службе. Именно такой подход прослеживается в методических рекомендациях, одобренных Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Несмотря на развитие правовых основ противодействия коррупции в органах государственной власти, отдельные направления профилактики до сих пор остаются «неотработанными». Актуальной является проблема правового обеспечения мер, направленных на побуждение гражданских служащих раскрывать информацию о коррупционных правонарушениях, с одной стороны, с другой — на их защиту. Грамотную и оптимальную законодательную модель целеполагания общих антикоррупционных мер логично будет развить посредством правового оформления возможности защиты гражданских служащих в связи с реализацией ими обязанностей установленных антикоррупционным законодательством. Отсутствие защитных мер в отношении лиц, сообщающих о факте коррупции, наглядно иллюстрирует полумеру в обеспечении реализации национальной антикоррупционной политики. Минтрудом России подготовлен проект Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях и иных нарушениях законодательства Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Сегодня в России в целом сформированы правовые и организационные основы профилактики коррупции, но, как продемонстрировал их анализ, требуется более последовательное соблюдение принципов системности и комплексного подхода к внедрению в деятельность органов государственной власти инструментов профилактики коррупционных правонарушений. Система мер профилактики коррупции на государственной службе может быть дополнена частной превенцией. Частная превенция коррупции означает предупреждение совершения новых преступных акций лицами, уже совершившими коррупционные преступления. Элементом такой превенции является, например, прорабатываемый Минтрудом России реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Исследование законодательства в области противодействия коррупции в органах власти демонстрирует, что противодействие коррупции есть профилактика и борьба с ней, предполагающие сведение коррупционных последствий к минимуму. Как свидетельствуют результаты анализа научной и учебной литературы, среди ученых до сих пор не сложилось единого мнения по вопросу о том, какие меры следует относить к профилактике коррупционных проявлений. Вряд ли однозначно можно утверждать, что это негативно скажется на развитии государственной политики в области противодействия коррупции. Однако представляется необходимым дальнейшее развитие профилактики коррупции не только посредством законодательных, но и организационных мер, поскольку именно они нацелены на устранение коренных причин коррупции в органах власти.

Библиографический список

1. Винник Д.А. Приоритетные национальные проекты и укрепление российской государственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4.
2. Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4.
3. Гончаров Д.Ю. Возможности антикоррупционной экспертизы в расследовании коррупционных преступлений // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6.
4. Изолитов И.С. Институт конфликта на государственной и муниципальной службе: постановка проблемы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2.
5. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М., 2012.
6. Русецкий А.Е., Плохов С.В. К вопросу о возврате из-за рубежа активов, полученных в результате коррупции // Прокурор. 2016. № 3.
7. Генпрокуратура оценила ущерб от коррупции в России за 2,5 года. URL: <https://www.rbc.ru/society/09/08/2017/598b48a99a79471ae35f7433>
8. Коррупция в цифрах. URL: <http://gosvopros.ru/job/qualification/korrupsiya>
9. Бекшанов Д.С., Осипова И.Н. Профилактика коррупционных правонарушений в сфере контрольно-надзорной деятельности // Сборник научных трудов: Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия. Саратов, 2017.
10. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 283 (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
11. О муниципальной службе в Российской Федерации» (3-е изд., перераб. и доп.): комментарий к Федер. закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/789>
12. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 (в ред. от 13 марта 2012 г.) // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.