

Актуальные вопросы науки и правоприменительной практики

УДК 343.35+ 343.85

ПРОБЛЕМЫ ДЕЙСТВУЮЩЕГО РОССИЙСКОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РАЗРЕШЕНИЮ

А. А. Артемьев

ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь

В. Н. Зайковский

Тверской филиал РАНХиГС, г. Тверь

И. А. Лепехин

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Статья посвящена исследованию актуальных проблем действующего российского антикоррупционного законодательства, являющегося юридической основой противодействия коррупции в Российской Федерации. На основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики определен перечень проблем, характерных для современного российского антикоррупционного законодательства, и разработаны предложения по их разрешению, которые способны обеспечить более высокую результативность отечественного антикоррупционного механизма за счёт повышения уровня системности его построения и функционирования.

***Ключевые слова:** коррупция, борьба с коррупцией, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, коррупционные правонарушения, антикоррупционный механизм, стратегия противодействия коррупции, государственная служба, муниципальная служба, минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений.*

Борьба с коррупцией является одним из стратегических направлений развития для современной России. Данный вопрос уже много лет не сходит со страниц средств массовой информации, ему стабильно уделяют внимание как органы власти, так и гражданское общество, однако добиться значимого уменьшения его остроты пока еще не удалось.

Противодействие коррупции является сложной и ответственной задачей, решаемой множеством субъектов, результативность деятельности которых во много зависит от совершенства соответствующей системы нормативно-правовых актов, которые находятся в различных отраслях права и уровнях управления (от федерального до муниципального). Поэтому проблемы действующего российского антикоррупционного законодательства, создающего

юридическую основу противодействия коррупции в нашей стране, приобретают особую актуальность и требуют незамедлительного разрешения.

В первую очередь, представляется необходимым откорректировать базовое определение коррупции, содержащееся в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ). Принятие четкого, лаконичного по форме определения коррупции, которое содержало бы важнейшие признаки состава коррупционного правонарушения, позволит отграничить его от иных, в чем-то похожих, противоправных деяний. В качестве варианта можно рассматривать определение коррупции как «умышленного использования публичным должностным лицом своего служебного положения вопреки интересам общества и/или государства, с целью получения выгоды имущественного и/или иного характера, для себя или третьих лиц».

Некоторых уточнений требует и характеристика содержания таких направлений антикоррупционной деятельности (противодействия коррупции), как «борьба с коррупцией» и «минимизация и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений» (ст. 1 Федерального закона № 273).

В частности, понятие «борьба с коррупцией» определено законодателем только как совокупность действий уполномоченных субъектов по «выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений». В этой связи неясно, почему в состав данного направления не включено «привлечение лиц, виновных в совершении актов коррупции, к ответственности».

Что касается понятия «минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений», то его содержание в законе в принципе не раскрывается, что создаёт существенные препятствия для реализации данного направления антикоррупционной деятельности. Как следствие, институт «минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений», как правило, признается «наиболее слабым местом отечественной правоприменительной практики»¹, имеющим к тому же весьма низкую результативность².

¹ Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я.Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 220.

² Демешин Д.В. Проблемные вопросы прокурорского надзора за расследованием уголовных дел коррупционной направленности // Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора: материалы науч.-практ. семинара (Санкт-Петербург, 27 февраля 2015 г.) / под общ. ред. Г.В. Штадлера. СПб.: Санкт-Петербург. юр. ин. (филиал) Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2015. С. 18 – 24.

По нашему мнению, «минимизация и/или ликвидация последствий коррупционных правонарушений» представляет собой систему политических, социально-экономических, правовых, организационных, информационно-пропагандистских, специальных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, всевозможными институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами в пределах установленных действующим законодательством их полномочий, с целью компенсации финансово-экономического ущерба, а также сокращения (уменьшения) масштабов и тяжести иного вреда, причинённого актами коррупции охраняемым социальным ценностям, интересам и отношениям. И данное определение необходимо закрепить в Федеральном законе № 273-ФЗ (ст. 1), а также дополнить ст. 13 пунктом 3 о необходимости возмещения (компенсации) вреда (ущерба), нанесённого в результате совершения коррупционных правонарушений, в порядке, установленном законодательством РФ, в том числе за счёт средств лиц, признанных виновными в их совершении.

Отдельно следует выделить замечания касательно наименования и содержания ст. 6 Федерального закона № 273-ФЗ, в частности, вызывает сомнения само её название – «Меры по профилактике коррупции». Содержащиеся в ней положения, по-нашему мнению, именовать «мерами» нельзя, так как в русском языке термин «мера» понимается как одиночное организованное действие, отдельное мероприятие, направленное на достижение какой-нибудь цели³. С учётом данного обстоятельства более правильно называть упомянутую статью как «Направления профилактики коррупции», поскольку реализация каждой из содержащихся там «мер» требует совершения целого комплекса заранее спланированных и организованных действий.

Следует отметить и то обстоятельство, что обязанность указанных в Федеральном законе № 273-ФЗ лиц представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичную информацию в отношении членов своей семьи не обеспечена аналогичной обязанностью для их супруги (супруга). Как следствие, если супруг (супруга) служащего категорически отказываются представлять соответствующие данные (по закону у них такой прямой обязанности нет), юридическая возможность воздействовать на них фактически отсутствует. Например, служащий может оказаться в ситуации, когда его супруг или супруга отказывается предоставить сведения о своих доходах, когда семья служащего

³Толковый словарь русского языка / гл. ред. Б.М. Волин и проф. Д.И. Ушаков. Т. 2. М.: Гос. изд. иностранных и национальных словарей, 1938. С. 183 и 187.

фактически распалась, супруги проживают в разных населенных пунктах и не поддерживают между собой связь (более того, между ними сложились неприязненные отношения), но юридически они все еще находятся в браке (возможны и иные подобные ситуации). Попытки же применять в подобных ситуациях меры ответственности к служащим выглядят, как минимум, несправедливыми, особенно если речь идет о служащих-женщинах.

Для предотвращения возникновения подобных ситуаций следует законодательно предусмотреть прямую обязанность супруга (супруги) служащего предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также предусмотреть меры персональной ответственности за ее неисполнение.

Действующее российское законодательство, возложив на государственных и муниципальных служащих обязанность информировать представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о проявлениях коррупции, не уделяет должного внимания защите таких лиц, хотя необходимость этого предусмотрена рядом международных договоров, участником которых является Россия. Данный недостаток отечественного антикоррупционного механизма был отмечен, например, представителями Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), от англ. Group of States Against Corruption (GRECO), при проведении обследования результатов реализации нашей страной своих международных обязательств в исследуемой сфере. В специальном отчете по результатам данного обследования говорилось, что в России необходимо «ввести конкретные меры по защите от негативных последствий лиц, которые добросовестно сообщают о подозрениях относительно коррупции в органах власти» (Рекомендация XXII)⁴. Более того, указанная проблема требует своего разрешения и в более широком контексте – имеется в виду обеспечение безопасности не только служащих, но и «рядовых граждан», информирующих компетентные органы о ставших им известными фактах коррупционных правонарушений и причастных к ним лицах.

В свою очередь, заинтересованность власти в том, чтобы в реализации антикоррупционной политики активно участвовало население и всевозможные негосударственные структуры требует того, чтобы это участие соответствующим образом и целенаправленно стимулировалось государством (в том числе и материально). Причём

⁴ Отчёт по Российской Федерации о соответствии рекомендациям ГРЕКО. Совмещенный первый и второй раунды оценки. Одобрено Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) на 49-м пленарном заседании (Страсбург, 29 ноября – 3 декабря 2010 г.). URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/>

легализация такого стимулирования должна произойти не на ведомственном, а на общегосударственном уровне. Данный вопрос должен регламентироваться федеральным законодательством, а не внутриведомственными приказами конкретных правоохранительных органов, как это существует в настоящее время⁵, из которых порой сложно понять, распространяются ли их положения на случаи коррупционных деяний.

Анализ отношений в системе государственного управления с использованием «принципал-агентской» модели свидетельствует о том, что одной из основных причин коррупции в системе государственной (муниципальной) службы является наличие противоречий между личными интересами должностных лиц, находящихся на службе у общества и государства, и интересами государственно-организованного общества, «нанявшего» названных субъектов для управления собственной жизнедеятельностью. Данные различия влекут за собой т.н. «оппортунистическое поведение» указанных выше лиц и, как следствие, одну из его наиболее опасных разновидностей – коррупцию.

С учётом данного обстоятельства, необходимо в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ и ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ в качестве одного из принципов построения и функционирования систем государственной и муниципальной службы дополнительно закрепить ещё один, а именно – «лояльность государственных (муниципальных) служащих». При этом целесообразно специально подчеркнуть, что она (лояльность) должна проявляться не в отношении корпоративных интересов или деятельности отдельных государственных (муниципальных) органов, а применительно к основам конституционного строя страны в целом.

В пользу целесообразности данного предложения свидетельствует тот факт, что требование лояльности госслужащих уже закреплёно в законодательстве ряда развитых демократических стран в качестве принципа построения их систем государственной службы.

Федеральный закон № 273-ФЗ (п. 5 ст. 3) в качестве одного из принципов противодействия коррупции провозглашает «комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и

⁵ Имеется в виду Приказ МВД России «Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших» от 06.06.2018 г. № 356, предусматривающий выплату денежного вознаграждения гражданам, содействовавшим органам полиции в раскрытии преступлений.

иных мер» в процессе реализации антикоррупционной политики. Однако характеристика названных мер (их примерный перечень) нигде не даётся, в связи с чем у правоприменителей (особенно на муниципальном уровне) возникают трудности при разработке соответствующих планов (программ) их антикоррупционной деятельности. Особую сложность вызывает, например, понимание того, что именно должно относиться к «специальным» антикоррупционным мерам. По всей видимости, данная проблема может быть разрешена путём разработки соответствующих методических рекомендаций специалистами Минтруда России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП).

Национальная стратегия противодействия коррупции в качестве цели реализуемой в России антикоррупционной политики провозглашает «искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе». Однако анализ содержания данной целевой установки неминуемо порождает сомнения в её реальности и реализуемости в современных условиях.

В настоящее время даже на уровне теории среди специалистов разного профиля нет единого мнения относительно того, что же является причинами правонарушений вообще и коррупции в частности, а также, чем причины коррупции отличаются от условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений⁶. Как следствие, в современных условиях практически невозможно обеспечить должную корреляцию указанной цели и адекватных ей антикоррупционных мер, которые действительно способны обеспечить реальное усечение корней коррупции (её искоренение).

В этой связи несомненного внимания заслуживают результаты одного из исследований, проведённого специалистами ИЗиСП при Правительстве РФ, в котором ими предложена «базовая модель корреляции причин и условий появления и распространения коррупции с мерами противодействия ей»⁷. С учётом вышеназванного обстоятельства, необходимо широкое обсуждение данной модели с участием представителей экспертного сообщества и специалистов-практиков для её уточнения, доработки и утверждения в качестве

⁶ В этой связи обращает на себя внимание ошибочное, на наш взгляд, отнесение многими специалистами к причинам коррупции «низкого уровня доходов государственных и муниципальных служащих, а также врачей, учителей и представителей других профессий». Дело в том, что названный фактор коррупцию не порождает, а лишь способствует её проявлению, стимулирует её, но является лишь «внешней средой», в которой она осуществляется.

⁷ Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями её возникновения: науч.-метод. пособие / под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. М.: ИНФРА-М, 2017. 156 с.

научной основы для разработки адекватных причинам коррупции мер противодействия ей. После этого, по всей видимости, в Национальную стратегию противодействия коррупции должен быть включён специальный раздел, в котором следовало бы закрепить перечень тех причин коррупции, на нейтрализацию которых данная стратегия нацелена.

При этом, несмотря на то, что в реализации указанной цели принимают участие все три существующие в современной России уровня публичного управления, её декомпозиция по уровням национальной системы управления не произведена. В свою очередь, неопределённость по целям федерального, региональных и муниципальных уровней влечёт за собой бессистемность построения и функционирования общегосударственного антикоррупционного механизма.

Учитывая, что в п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683) коррупция идентифицирована как одна из «основных угроз государственной и общественной безопасности» современной России, целесообразно дополнить перечень «основных показателей, необходимых для оценки состояния национальной безопасности» России (п. 115 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»), ещё одним – «уровень (или состояние) коррупции в стране, установленный по результатам его официального мониторинга».

Также необходимым представляется восстановление в Уголовном кодексе РФ конфискации как одной из мер уголовного наказания (вместо нынешнего её отнесения к «иным мерам уголовно-правового характера» ст. 104.1 действующего УК РФ) по уголовным преступлениям коррупционного характера, что в принципе должно лишать смысла совершение таких правонарушений.

В ранее упомянутом «Отчёте по Российской Федерации о соответствии рекомендациям ГРЕКО» содержится весьма жёсткая рекомендация о необходимости устранения практики «принятия ценных подарков в любой форме в органах власти и рассмотреть возможность устранения юридического оправдания таких подарков в соответствии со статьей 575 Гражданского кодекса РФ» (Рекомендация XXI). В этой связи представляется целесообразным, во-первых, дать официальное разъяснение юридической квалификации понятия «обычный подарок». Во-вторых, чётко сформулировать принципиальные отличия «обычных подарков» от «подарков, осуществляемых в связи с исполнением должностных обязанностей».

Подводя итог всему вышеизложенному, следует отметить, что, безусловно, указанными вопросами перечень проблем, характерных для действующего российского антикоррупционного законодательства, не исчерпывается. Тем не менее, даже их разрешение способно в определённой степени обеспечить более высокую результативность отечественного антикоррупционного механизма за счёт повышения уровня системности его построения и функционирования.

Список литературы

1. Демешин Д.В. Проблемные вопросы прокурорского надзора за расследованием уголовных дел коррупционной направленности // Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора: материалы науч.-практ. семинара (Санкт-Петербург, 27 февраля 2015 г.) / под общ. ред. Г.В. Штадлера. СПб.: Санкт-Петерб. юр. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2015. С. 18–24.

2. Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями её возникновения: науч.-метод. пособие / под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. М.: ИНФРА-М, 2017. 156 с.

3. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. 688 с.

4. Толковый словарь русского языка / глав. ред. Б.М. Волин и проф. Д.И. Ушаков. Т. 2. М.: Гос. изд. иностранных и национальных словарей, 1938. 1040с.

PROBLEMS OF THE OPERATING RUSSIAN ANTI-KORRUPTIONS OF THE LEGISLATION AND THE OFFER ON THEIR PERMISSION

A. A. Artemyev

Tver State Technical University

V. N. Zaykovsky

Tver branch of RANEPА

I. A. Lepekhn

Tver State University

Article is devoted to a research of current problems of the existing Russian anti-corruption legislation which is a legal basis of counteraction of corruption in the Russian Federation. On the basis of the analysis of the current legislation and law-enforcement practice the list of the problems characteristic of the modern Russian anti-corruption legislation is defined, and offers on their permission which are capable to provide higher effectiveness of a domestic antikorrupsionnogomekhanizm due to increase in level of systemacity of its construction and functioning are developed.

Keywords: *corruption, fight against corruption, anti-corruption, anti-corruption legislation, corruption offenses, anti-corruption mechanism, strategy of anti-corruption, public service, municipal service, minimization and mitigation of consequences of corruption offenses.*

Об авторах:

АРТЕМЬЕВ Алексей Анатольевич – доктор экономических наук, профессор, проректор по научной и инновационной деятельности, заведующий кафедрой геодезии и кадастра ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет» (170026, Тверская область, г. Тверь, наб. Аф. Никитина, д. 22), e-mail: aaartemev@rambler.ru.

ARTEMUYEV Alexey – Doctor of Economics, professor, the vice rector for scientific and innovative activity, the head of the department of geodesy and the inventory of the Tver state technical university (170026, Tver region, Tver, AfEmb. Nikitina, 22), e-mail: aaartemev@rambler.ru

ЗАЙКОВСКИЙ Виктор Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, и.о. заведующего кафедрой государственного и муниципального управления Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, г. Тверь, ул. Вагжанова, д. 7), e-mail: bublek_z@rambler.ru

ZAYKOVSKY Victor – PhD, associate professor, acting head of the department of the public and municipal administration of the Tver branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (170100, Tver, Vagzhanov St., 7), e-mail: bublek_z@rambler.ru

ЛЕПЕХИН Илья Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансов ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: ilja-lepehin@rambler.ru

LEPEKHIN Ilya – PhD, associate professor of finance of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabov St., 33), e-mail: ilja-lepehin@rambler.ru.

Артемьев А.А., Зайковский В.Н., Лепехин И.А. Проблемы действующего российского антикоррупционного законодательства и предложения по их разрешению // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 2 (58). С. 76 – 84.