

Проблемы предупреждения коррупции в государственных органах

Т.А.Козлов, С.К.Илий

НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Ключевые слова: коррупция, коррупционные правонарушения, предупреждение коррупции, кадровые службы, мониторинг правоприменения, декларирование доходов

Адрес для корреспонденции: t-kozlov@yandex.ru, ilies@rambler.ru

Для внедрения и успешного функционирования эффективных средств предупреждения коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления необходим постоянный мониторинг реализации принимаемых законодательных и подзаконных решений, своевременная корректировка и развитие антикоррупционных норм.

Согласно ст. 5 Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции (ч. 2), периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней (ч. 3). Полагаем, что в этой связи целесообразна разработка и внедрение системы полноценного общегосударственного мониторинга правоприменительной практики в области противодействия коррупции.

По мнению специалистов [1], организация антикоррупционного мониторинга в России на сегодняшний день является первостепенной задачей, решение которой требуется для качественного обеспечения

государственной политики в области противодействия коррупции и возможно путем принятия федерального закона «О правовом мониторинге в Российской Федерации» либо через расширение предмета регулирования Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [2].

Речь может идти об оценке применимости и адекватности законодательных норм органами прокуратуры, органами юстиции, научными учреждениями правоохранительных органов, независимыми экспертами к тем или иным общественным отношениям, об установлении нормативно-правовых причин и условий возникновения коррупционных проявлений. Это самостоятельное, специальное направление работы, которое потребует участия грамотных квалифицированных кадров, без возложения на них какой-либо дополнительной нагрузки.

Одновременно, как справедливо отмечает В.Д.Зорькин [3], необходимо преодолеть бессистемность в разработке законодательства, несогласованность между различными законодательными актами, частоту изменений действующих законов, сократить количество отсылочных норм, преодолеть слабую аналитическую и прогностическую оценку последствий принимаемых законодательных актов. Именно результаты мониторинга правоприменения, сопровождаемые научным анализом, должны ложиться в основу законодательных инициатив.

Первый шаг в этом направлении уже предпринят. Указом Президента РФ от

КОЗЛОВ Тимур Леонидович

Кандидат юридических наук. Заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

ИЛИЙ Сергей Кириллович

Кандидат юридических наук, доцент. Ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

20.05.2011 № 657 утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Функция по координации и методическому обеспечению этой деятельности возложена на Министерство юстиции РФ. В круг субъектов осуществления мониторинга включены все федеральные структуры, в том числе федеральные министерства и ведомства, высшие судебные инстанции, Генеральная прокуратура РФ, а также Общественная палата РФ, государственные корпорации, фонды и иные государственные организации.

В настоящее время такая работа проводится и в Академии Генеральной прокуратуры РФ, где ежегодно анализируется практика прокурорского надзора и иного правоприменения.

В частности, в 2011 г. — начале 2012 г. был проведен мониторинг применения действующего антикоррупционного законодательства. Кроме того, в октябре-ноябре 2010 г. и в сентябре-ноябре 2011 г. были проведены опросы слушателей Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ*, проходивших обучение на курсах повышения квалификации по вопросам профилактики коррупционных правонарушений, которые позволили выявить проблемные моменты в реализации антикоррупционной политики.

Оценивая, насколько исполняются в федеральных органах государственной власти Федеральный закон «О противодействии коррупции» и иные антикоррупционные нормативные правовые акты, 40% экспертов заявили, что в основном исполняются; 50,2% полагают, что частично исполняются отдельные нормы; 8,2% считают, что данные нормы в основном не исполняются. Иного мнения придерживается 1,1% респондентов: антикоррупционное законодательство вообще не соблюдается; антикоррупционные правовые нормы формально исполняются.

Как показывает анализ правоприменительной практики, достаточно много проблем возникает из-за правовой неопределенности или неоднозначности ряда терминов. В частности, в законе необходимо более общее определение коррупции и, одновременно, конкретизация таких понятий, как «коррупционное преступление», «коррупционное правонарушение», «публичное должностное лицо». Например, «коррупция» могла бы быть определена как использование физическим лицом своего должностного или

иного служебного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды (преимуществ) имущественного или неимущественного характера для себя либо другого физического или юридического лица, а равно незаконное предоставление такой выгоды физическим или юридическим лицом публичному должностному лицу.

В свою очередь, коррупционное преступление может рассматриваться как по-

Результаты мониторинга правоприменения, сопровождаемые научным анализом, должны ложиться в основу законодательных инициатив

лучение взятки, дача взятки, посредничество во взяточничестве, злоупотребление (должностными) полномочиями, коммерческий подкуп, а также иное предусмотренное Уголовным кодексом РФ общественно опасное деяние, которое совершено:

- а) публичным должностным лицом, либо физическим лицом, действующим от своего имени и в своих интересах или от имени и в интересах другого физического или юридического лица;
- б) с использованием должностных полномочий или служебного положения;
- в) вопреки интересам службы (граждан, организаций, общества, государства);
- г) из корыстной или иной личной заинтересованности, имеющей целью получение выгоды (преимуществ) имущественного или неимущественного характера.

Под «публичным должностным лицом» предлагается понимать лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации или субъекта РФ, муниципальную должность, должность государственной или муниципальной службы, должность в государственных или муниципальных организациях, связанную с исполнением государственных функций и оказанием государственных услуг, организационно-распорядительную должность в коммерческой или иной организации.

Вопрос о степени распространения коррупции среди должностных лиц вызвал затруднения у 32,6% респондентов. Остальные ответы распределились следующим образом:

- практически все должностные лица совершают коррупционные деяния — 2,7%;
- большинство должностных лиц совершают коррупционные деяния — 16,6%;

* Всего было получено и обработано 188 анкеты в 2010 г. и 526 анкет в 2011 г.

- ▶ примерно половина должностных лиц совершают коррупционные деяния — 14,7%;
- ▶ меньшинство должностных лиц совершают коррупционные деяния — 18,7%;
- ▶ крайне незначительное число должностных лиц совершают коррупционные деяния — 12,2%.

Вместе с тем непосредственно в органе государственной власти, представляемом экспертами, с их точки зрения, распространенность коррупционных правонарушений гораздо ниже:

- ▶ 34,9% респондентов уверены, что в их ведомстве коррупционные правонарушения не совершаются;
- ▶ 26,9% полагают, что совершаются редко;
- ▶ лишь 3,9% ответили, что коррупционные правонарушения совершаются регулярно;
- ▶ затруднились с ответом 32,8%.

В качестве примеров коррупционных правонарушений, наиболее часто встречающихся в органах государственной власти, в большинстве случаев приводились:

- ▶ использование служебного положения в личных целях;
- ▶ «телефонное право»;
- ▶ предоставление недостоверных или неполных сведений о доходах;
- ▶ получение взятки;
- ▶ превышения и злоупотребления должностными полномочиями;
- ▶ незаконное выполнение иной оплачиваемой работы;
- ▶ протекционизм, землячество, работа в одном органе близких родственников;
- ▶ нарушения при проведении закупок, откаты;
- ▶ сдача в аренду госимущества, из корыстных соображений;
- ▶ лоббирование интересов коммерческих структур;
- ▶ неправомерное получение подарков, льгот, скидок;
- ▶ умышленное затягивание с исполнением государственных функций;
- ▶ создание коммерческих организаций на подставных лиц и предоставление им преимуществ;
- ▶ покупка должностей;
- ▶ нецелевое расходование бюджетных средств;
- ▶ использование инсайдерской информации;
- ▶ конфликт интересов;
- ▶ использование должности, служебного удостоверения в личных целях.

Большинство опрошенных (62,8%) не располагают информацией о случаях привлечения к ответственности лиц, совершивших коррупционные правонарушения в органе государственной власти, представляемом респондентами. Остальные ответы распределились следующим образом:

- ▶ знают о случаях привлечения к уголовной ответственности коллег по службе — 20,8% экспертов;
- ▶ к дисциплинарной ответственности — 14,6%;
- ▶ к административной ответственности — 2,4%;
- ▶ к гражданско-правовой ответственности — 0,2%.

В сравнении с аналогичным исследованием, проведенным в 2010 г.^{*}, либо уровень информированности респондентов стал выше, либо государственные служащие стали более активно привлекаться к ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Так, в 2010 г. 70,7% опрошенных не обладали информацией о случаях привлечения к ответственности за совершение коррупционных деяний в их ведомстве (на 7,9% больше, чем в 2011 г.). В то же время о фактах привлечения к уголовной ответственности сообщили 12,2% (на 8,6% меньше, чем в 2011 г.); к административной — 2,6% (на 0,2% меньше); к дисциплинарной — 8,5% (на 6,1% меньше).

Одним из существенных и наиболее обсуждаемых антикоррупционных механизмов законодательства о противодействии коррупции стало установление обязанности государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [4]. Обязанность декларирования доходов существовала у государственных и муниципальных служащих и раньше, однако касалась она только сведений о доходах и имуществе самих служащих. Федеральный закон «О противодействии коррупции» внес в институт декларирования ряд существенных изменений. Во-первых, сведения о доходах теперь представляются в кадровую службу государственного или муниципального органа, а не в налоговые инспекции, как это было ранее. Во-вторых, установлена обязанность предоставления сведений не

^{*} Исследование проводилось в октябре-ноябре 2010 г., всего было опрошено 188 федеральных государственных служащих, проходивших повышение квалификации по программе «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений» в РАГС при Президенте РФ.

только самого служащего, но и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. В-третьих, эта обязанность распространена на все виды государственной службы.

Еще одним принципиальным нововведением стало возложение обсуждаемой обязанности не на всех государственных и муниципальных служащих, а только на замещающих должности, включенные в специальный перечень.

Однако, по мнению большинства опрошенных экспертов, обязанность государственных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не является эффективной мерой профилактики коррупции (55,7% ответов), считают данную меру эффективной 31,5%, затруднились ответить 11,4%.

Среди основных проблем, возникающих при проведении проверок сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих, их супругов и несовершеннолетних детей, были названы трудности при сборе сведений о доходах (отсутствие методических материалов по заполнению справок; многие госслужащие потеряли или забыли, где их акции; отказы супруга дать сведения о своих доходах и др.); противоречия в законах и подзаконных нормативных правовых актах в сфере противодействия коррупции; отсутствие достаточных оснований для проведения проверки по Указу Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 (фактический запрет на проведение проверок по инициативе кадрового подразделения или по инициативе руководителя); непредставление ответов из органов на направляемые запросы, формальное представление, отказ в предоставлении сведений; острая нехватка кадрового состава, большой объем проверяемой информации; отсутствие единых баз данных, куда можно обращаться с запросами (многие органы предоставляют сведения об имуществе госслужащего только в конкретном субъекте); отсутствие механизма мониторинга сведений о доходах на протяжении нескольких лет (не сравниваются данные за прошлые годы); проверки позволяют привлечь к ответственности лишь тех, кто ошибся в заполнении справки, а не реальных коррупционеров; формализм (проводятся проверки по фактам не указанных в справках копеек).

Схожие проблемы назывались экспертами и в ходе исследования, проведенного годом ранее, что позволяет сделать вывод о недостаточно активной корректировке

пробелов и противоречий в действующем антикоррупционном законодательстве.

Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ ужесточил ранее существовавшую формулировку ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», исключив из рассматриваемой нормы возможность привлечения служащих к иным видам дисциплинарной ответственности за невыполнение обязанности представления сведений о доходах в отношении себя и своих родственников. Такая же ситуация имеется и в случае с непринятием мер к предупреждению и урегулированию конфликта интересов.

Однако такой подход не вполне оправдан, поскольку степень общественной опасности неуказания по забывчивости банковского счета с незначительным балансом (30 руб.) и намеренное «замалчивание» своей недвижимости или транспортных средств значительно различается, и должна существовать возможность вариативности наказания. В противном случае, при формальном подходе, можно будет увольнять каждого второго служащего за «неполноту» сведений, которая выражается, в числе прочего, и в просто незаполненной графе (строке) даже при отсутствии конкретных сведений, подлежащих к указанию в ней.

Представляется целесообразным вернуться к прежней редакции, предусмотрев однозначность увольнения лишь в случае заведомо недостоверного декларирования сведений о доходах, а также прямо закрепить ситуации конфликта интересов, за которые возможно привлечение к иным видам дисциплинарной ответственности помимо увольнения.

Кроме того, в законодательстве пока отсутствует ответственность за незаконное (неосновательное) обогащение публичных служащих, наряду с процедурой представления сведений о доходах, отсутствует механизм контроля расходов служащих, что являлось бы логичным продолжением института декларирования. Так, если государственный служащий добросовестно указал в справке все свое имущество (в том числе коррупционно нажитое), то, даже если его стоимость явно не соответствует его официальным доходам, никто не имеет правовых оснований требовать пояснений об источнике средств, на которые было приобретено имущество за отчетный период.

Необходимость решения данной проблемы озвучена Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ в декабре 2011 г. и на заседании президиума Совета

при Президенте РФ по противодействию коррупции 13.04.2012. Данный вопрос в настоящее время находится в стадии реализации в рамках инициативы Президента РФ по принятию нового федерального закона «О контроле за расходами», проект которого проходил общественную экспертизу [5]. На наш взгляд, предпочтительно регулировать эти правоотношения в Федеральном законе «О противодействии коррупции» в увязке с положениями о представлении и проверке сведений о доходах.

Мониторинг применения законодательства о противодействии коррупции позволил выявить целый ряд других проблем, связанных с применением ограничения на занятие трудовой деятельностью после увольнения с государственной службы, с деятельностью комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и других, которые, к сожалению, не могут быть освещены в рамках одной статьи.

Тем не менее результаты проведенных исследований позволяют сделать определенные выводы о проблемах предупреждения коррупции в органах государственной власти, некоторые из которых могут быть приведены здесь.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» и иные антикоррупционные нормативные правовые акты в федеральных органах государственной власти в целом исполняются; а запреты и ограничения, связанные с прохождением государственной службы, государственными служащими соблюдаются в большинстве случаев; коррупционные правонарушения совершаются редко.

На государственной службе наиболее распространенными являются такие нарушения запретов и ограничений, как:

- ▶ непредставление (представление неполных или заведомо недостоверных) сведений о доходах;
- ▶ неуведомление об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- ▶ непередача в доверительное управление имеющихся акций;
- ▶ замещение должностей государственной службы в случае близкого родства или свойства;
- ▶ конфликт личных и государственных интересов.

При проведении проверок сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих, их супругов и несовершеннолет-

них детей возникает большое количество проблем, в том числе:

- ▶ отсутствие достаточных оснований для проведения проверки по Указу Президента РФ от 21.09.2009 № 1065;
- ▶ непредставление ответов из органов на направляемые запросы;
- ▶ формальное представление;
- ▶ отказ в предоставлении сведений;
- ▶ острая нехватка кадрового состава;
- ▶ большой объем проверяемой информации.

В то же время отмечается положительная динамика в работе кадровых подразделений по антикоррупционному просвещению государственных служащих и обеспечению деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, однако достаточно часто эта работа осуществляется формально.

В ходе исследования изучено достаточно большое количество предложений по совершенствованию профилактики коррупционных правонарушений в государственных и муниципальных органах власти, в их числе предложения:

- ▶ о повышении уровня материального обеспечения государственных служащих (в том числе бывших) при одновременном ужесточении ответственности за коррупционные правонарушения и обеспечении ее неотвратимости;
- ▶ об отмене возможности условного лишения свободы для коррупционеров и полной конфискации имущества;
- ▶ о необходимости контроля за расходами государственных служащих и установления ответственности за неосновательное (незаконное) обогащение;
- ▶ о разработке конкретного (действенного) механизма проведения проверок, предусмотренных Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065, в том числе уточнение перечня оснований для проведения проверки (дать право кадровым службам (руководителю органа государственной власти) проводить проверки по своей инициативе);
- ▶ о повышении эффективности деятельности комиссий по конфликту интересов (гласность в их деятельности, размещение информации в СМИ и на ведомственном сайте, расширение их полномочий, а также нормативное закрепление обязательности решений комиссий по конфликту интересов (на

данный момент они носят рекомендательный характер для руководителя органа государственной власти);

- о необходимости деbüroкратизировать борьбу с коррупцией (сократить отчетность и бумажную работу), освободить работников кадров, отвечающих за предупреждение коррупции, от других обязанностей, сделать независимыми от руководителя органа государственной власти;
 - о целесообразности создания единого федерального органа, отвечающего за антикоррупционную политику государства.
1. *Астанин В.В.* Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи, содержание // Актуальные проблемы теории и практики выявления и пресечения коррупционных правонарушений. Сб. матер. Всероссийского семинара-совещания (Истра, 17-18.12.2009). М., 2010. С. 50.
 2. Рекомендации круглого стола «Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское за-

конодательство» // Сб. статей: в 2 ч. / Под ред. А.В.Кудашкина. М., 2011. Ч. 2.

3. Зорькин В.Д. Законный брак // Российская газета. 2006. 7 июля.
4. *Сараев Н.В.* О некоторых вопросах применения законодательства России о противодействии коррупции // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 77.
5. Сайт «Открытое правительство»: <http://zakon.government.ru/laws/o-kontrolle-za-raskhodami>.

The problems of preventing corruption in the state bodies

T.L. Kozlov, PhD in Law, Academy of the Russian Federation General Prosecutor's Office, **S.K. Iliy**, PhD in Law, Academy of the Russian Federation General Prosecutor's Office

The article is devoted to the problems of the prevention of corruption and the organization of the prevention of corruption in state and municipal bodies. It is based on monitoring of anti-corruption law enforcement practice of the legislation and on investigations conducted at the Research Institute of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.

Key Words: *corruption, corruption offenses, prevention of corruption, personnel departments, monitoring of law enforcement, declaration of income*

Corresponding address: t-kozlov@yandex.ru, ilies@rambler.ru

Правила подготовки статей

В научно-практическом журнале «Право и безопасность» размещаются авторские материалы, отвечающие тематике журнала (см. сайт <http://www.dpr.ru>). Журнал включен в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (утвержден Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации 25.02.2011). Научное направление журнала: право, политология, экономика.

Общими критериями для материалов, принимаемых к публикации в журнале, являются актуальность, новизна материала и его ценность в теоретическом и/или прикладном аспектах. Статьи, имеющие приоритетный характер, публикуются в первую очередь.

Авторы несут ответственность за подбор и точность приведенных фактов, цитат, статистических данных и прочих сведений.

В редакцию по адресу editor@dpr.ru направляется электронный вариант статьи на русском языке, подготовленный в редакторе Microsoft Word, справка об авторах и их фотографии для публикации. Материалы также могут быть высланы простой бандеролью по адресу: 101000 Москва, Главпочтамт, а/я 470.

В справке об авторе приводятся: фамилия, имя, отчество (полностью); ученая степень; ученое звание; должность и место работы; телефон служебный и мобильный; адрес электронной почты; почтовый адрес для отсылки авторских экземпляров; биография для публикации (не более 800 знаков).

Размер статьи не должен превышать 10 страниц машинописного текста (20 тысяч знаков, включая пробелы).

В начале статьи приводятся: название статьи; инициалы и фамилии авторов; должности авторов; учреждение, в котором была проведена работа; аннотация (600 знаков); перевод фамилий авторов на английский язык; ключевые слова; адрес электронной почты для корреспонденции.

Цитируемая в статье литература приводится в виде списка. В тексте в квадратных скобках дается ссылка на порядковый номер списка. Библиографические ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ 7.0.5-2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» (см. http://www.bookchamber.ru/GOST_P_7.0.5.-2008).

Представленная автором статья рецензируется экспертом редколлегии журнала.

Ставя свою подпись под статьей, автор тем самым передает права на издание и перевод своей статьи редакции.

Авторский гонорар не выплачивается. Плата с авторов, в том числе аспирантов, за публикацию рукописей не взимается.

Поступление статьи в редакцию подтверждает полное согласие автора с правилами журнала.