

УДК 343.9:328.185

Т. Л. КОЗЛОВ,

*кандидат юридических наук*

*Академия Генеральной прокуратуры РФ, г. Москва, Россия*

## НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

**Цель:** продемонстрировать необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о противодействии коррупции и развития антикоррупционной политики.

**Методы:** анализа, синтеза, статистический и социологический.

**Результаты:** на основе проведенного анализа реализации Национального плана противодействия коррупции 2008 г., изменений и дополнений, новелл законодательства в сфере противодействия коррупции, правоприменительной практики, уголовной статистики, общественного мнения, результатов опросов экспертов обоснован вывод об успешном развитии механизмов предупреждения коррупции и недостаточной эффективности, отсутствии позитивных изменений в борьбе с коррупционными правонарушениями, в том числе преступлениями. Сформулированы пути совершенствования антикоррупционной политики в части борьбы с коррупционной преступностью, ее латентной составляющей, организацией эффективного мониторинга применения антикоррупционного законодательства с целью оценки результатов правового воздействия на ситуацию принимаемых нормативных правовых актов в этой сфере.

**Научная новизна:** осуществлена постановка научной и практической проблемы соотношения активно реализуемых мер профилактики коррупции и неснижения уровня коррумпированности российского общества, низкой эффективности борьбы с имеющейся коррупционной деятельностью.

Продемонстрированный односторонний подход – активная «новая» профилактика, но не очень эффективная «старая» борьба с коррупцией – имеет в качестве промежуточного результата тот факт, что реализуемая государством антикоррупционная политика не повлияла значительно на распространенность коррупции в Российской Федерации.

**Практическая значимость:** сформулированные в исследовании теоретические положения и практические выводы могут быть использованы в научной, законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере противодействия коррупции.

**Ключевые слова:** противодействие коррупции; Национальный план; коррупционная преступность; декларирование доходов; контроль расходов; мониторинг.

### Введение

В августе 2013 г. исполнилось 5 лет с момента принятия первого Национального плана противодействия коррупции<sup>1</sup> (далее – Национальный план), который ознаменовал собой принципиально новую веху в государственной политике по отношению к проблеме коррупции. Акцент в нем был сделан на профилактику коррупционных проявлений с опорой на международный опыт. С тех пор Россия значительно продвинулась в создании правовых основ профилактики коррупции, развитии в системе государственного и муниципального управления антикоррупционных механизмов и стандартов служебного поведения. При этом антикоррупционная политика касается

не только публичной сферы. Конвенция ООН против коррупции обязывает государств-участников принимать меры по предупреждению коррупции в частном секторе (с. 12).

Как показывают последние изменения, внесенные в российское законодательство о противодействии коррупции<sup>2</sup>, обязательность принятия мер профилактики коррупции в России теперь касается и любых юридических лиц (независимо от форм собственности). Новая ст. 13 Федерального закона «О противодействии кор-

<sup>1</sup> Утвержден Президентом Российской Федерации 31.07.2008 № Пр-1568 // Российская газета. – 2008. – 5 августа. – № 164.

<sup>2</sup> Имеется в виду Федеральный закон № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 // Собрание законодательства РФ. – 10.12.2012. – № 50 (ч. 4). – Ст. 6954.

руппии»<sup>3</sup> закрепляет обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции. В их числе определение ответственных за профилактику коррупции подразделений или должностных лиц; сотрудничество организации с правоохранительными органами; внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; принятие кодексов этики и служебного поведения работников организации и др.

Надо отметить, что раздел I первого Национального плана (в ныне не действующей редакции 2008 г.), посвященный формированию законодательной основы противодействия коррупции<sup>3</sup>, в определенном смысле уже перевыполнен.

Например, положение о «специальных требованиях к лицам, претендующим на замещение ... должностей государственной службы...», предусматривающих, в том числе, и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц» развито как в направлении декларирования доходов, обеспечения достоверности сведений о них, так и контроля за расходами.

На государственных и муниципальных служащих возлагаются все новые дополнительные запреты, ограничения и обязанности, как этого требовал п. «б» п. 2 раздела I Национального плана. Например, в 2013 г. введен новый запрет на хранение отдельными должностными лицами денежных средств и ценностей в иностранных банках за пределами Российской Федерации<sup>4</sup>. Законодательно закреплена и развивается механизм разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе (п. «д» п. 2 раздела I).

С другой стороны, не все идеи, заложенные в Национальном плане 2008 г., реализованы в настоящее время. Например, как предусматривалось, принят Федеральный закон «О противо-

действию коррупции». Однако в нем нет определения «...понятий «коррупция» – как социально-юридического явления, «коррупционное правонарушение» – как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность...» Имеющееся определение коррупции, скорее, перечисляет возможные составы коррупционных преступлений, причем отнюдь не все. Понятия коррупционного правонарушения в Законе вообще не содержится.

### Результаты исследования

В этом отношении вселяет определенную надежду проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер по противодействию коррупции», представленный в октябре 2013 г. председателем Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции И. А. Яровой. В нем, в частности, предусматривается определение терминов «коррупционное правонарушение» и «коррупционное преступление»; предлагается законодательно закрепить перечень преступлений, относимых к коррупционным; в Уголовный кодекс Российской Федерации предполагается даже ввести новый состав коррупционного преступления – ст. 164.1 «Хищение бюджетных средств, а равно финансовых активов государственной компании и (или) государственной корпорации»<sup>5</sup>.

Вместе с тем обращает внимание на себя тот факт, что реализуются в основном меры профилактики коррупции, которые влияют на будущее положение дел, на предупреждение вовлечения в коррупционную деятельность новых государственных и муниципальных служащих, особенно лиц, вновь принимаемых на государственную и муниципальную службу. Это само по себе не плохо. В то же время никаких системных изменений не происходит в вопросах борьбы с уже совершенными коррупционными правонарушениями,

<sup>3</sup> Раздел I. Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

<sup>4</sup> О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федеральный закон № 79-ФЗ от 07.05.2013.

<sup>5</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер по противодействию коррупции: проект Федерального закона № 371176-6. – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=371176-6&02> (дата обращения: 14.11.2013)

в первую очередь, с коррупционными преступлениями. В основе их раскрытия и расследования лежит общий уголовно-процессуальный порядок предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельности, который действует в отношении любых других составов преступлений.

Меры, которые были предусмотрены первым Национальным планом в части противодействия уже имеющейся коррупции, либо не реализованы, либо выполнены частично. Так, на государственных и муниципальных служащих законодательно возложена обязанность уведомлять о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений, а не обо всех ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, как это предполагал первый Национальный план. Какого-либо сокращения категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий, за прошедший период не произошло. И это отмечается в отчетах и рекомендациях ГРЕКО по поводу имплементации Россией международных норм в области противодействия коррупции. Не проводилась работа и в части установления административной ответственности государственных и муниципальных служащих, совершивших коррупционные административные правонарушения, с применением к ним дисквалификации в качестве наказания<sup>6</sup>.

Вообще отсутствует какая-либо юридическая ответственность бывших государственных и муниципальных служащих за несоблюдение антикоррупционных требований. Как нам видится, потенциал административной ответственности в части формализации составов коррупционных деяний использован далеко не полностью. Как отмечает Т. Я. Хабриева, в нашей стране примерно 20 % составов уголовных и административных правонарушений являются параллельными, что само по себе может стать коррупциогенным фактором [1].

В то же время, учитывая сложность и длительность процедуры привлечения к уголовной ответ-

ственности, в борьбе с отдельными проявлениями коррупции могут быть задействованы механизмы административной ответственности. Речь идет о наиболее существенных общественно вредных нарушениях антикоррупционных ограничений, запретов, требований, как-то: представление заведомо недостоверных сведений о доходах-расходах, учреждение публичными должностными лицами коммерческих организаций, получение незаконного вознаграждения (подарка стоимостью свыше трех тысяч рублей) и т. д.

Как итог подобного одностороннего подхода (активная «новая» профилактика, но не очень эффективная «старая» (по методам) борьба с коррупцией) – реализуемая государством антикоррупционная политика не привела к значительным изменениям в уровне коррумпированности российского общества. Так, по мнению аналитиков Transparency International, изложенному в исследовании «Глобальный барометр коррупции», ни одна отрасль российской экономики за последние три года не стала менее коррумпированной [2]. По результатам этого же исследования, россияне оценивают как крайне коррумпированные: полицию (66 % опрошенных поставили ей «высшую» оценку), судебную систему (59 %), чиновников (74 %).

Исследования ВЦИОМ показывают, что россияне считают коррупцию одной из наиболее важных для страны проблем: она занимает четвертое место после проблем в сфере ЖКХ, низкого уровня жизни населения и инфляции [3].

Изучение общественного мнения, проведенное ФОМ [4], свидетельствует, что абсолютное большинство граждан оценивают уровень коррупции как высокий (81 % опрошенных). Причем 42 % граждан считают, что уровень коррупции в стране не снижается, а 39 % оценивают ситуацию еще хуже, отмечая, что уровень коррупции возрастает.

По мнению большинства работников органов прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, опрошенных сотрудниками Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации [5], в стране отсутствуют какие-либо сферы общественной жизни, в которых нет проявлений коррупции.

При этом наиболее пораженными коррупцией являются сферы государственных (муниципаль-

<sup>6</sup> См. п. «а» п. 2 раздела I Национального плана противодействия коррупции (ред. 2008 г.).

ных) закупок (82 % ответов), здравоохранения (73,6 %), образования (60,4 %), правоохранительной деятельности (56,6 %).

Тенденции же последних законодательных и организационных изменений демонстрируют, что наиболее эффективной мерой противодействия коррупции, по мнению разработчиков антикоррупционной стратегии в стране, является институт представления сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера вкупе с контролем за расходами, превышающими трехгодовой семейный заработок.

Происходит расширение круга лиц, на которых распространяется обязанность по декларированию доходов и расходов: работники государственных корпораций, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных государственных организаций; служащие Центрального банка Российской Федерации и др. На Администрацию президента Российской Федерации возлагаются полномочия по проверке достоверности представляемых сведений руководства указанных органов и организаций<sup>7</sup>.

Вместе с тем надо отдавать себе отчет, что представление сведений о доходах-расходах отнюдь не равно обнаружению коррупционных доходов и выявлению коррупционной деятельности. Включение новых публичных должностных лиц в круг субъектов, на которых распространяется эта обязанность, не означает их автоматическое «выключение» из числа коррупционеров, если они уже таковыми являются. Декларирование доходов родственников, круг которых может расширяться и дальше, не исключает других путей сокрытия коррупционной прибыли.

Декларирование доходов – это одна из реальных, но не полностью используемых возможностей выйти на латентную составляющую коррупционной преступности, установить лиц, возможно недобросовестных в исполнении своих должностных обязанностей с возможно корыстной мотивацией. Проблема состоит в том, что в

настоящее время, установив заведомую недостоверность представленных сведений о доходах, руководитель органа увольняет служащего в связи с утратой доверия, не изучая его служебную деятельность на предмет коррупционной составляющей, не делают этого и правоохранительные органы, поскольку отсутствует сообщение о преступлении. Сегодня расследование коррупционной деятельности в рамках предварительного следствия и оперативно-розыскных мероприятий возможно лишь при регистрации сообщения о совершенном преступлении. В коррупционной действительности такая регистрация – исключение. В основе возбужденных уголовных дел по взяточничеству – либо оперативный эксперимент, либо сообщения СМИ. Система предупреждения коррупции в лице кадровых подразделений, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению не выдает на-гора вала латентной коррупционной преступности.

Среди причин ненадлежащей организации противодействия коррупции в государственных и муниципальных органах следует особо выделить недостаточную эффективность правоохранительной деятельности в целом. Конечный итог борьбы с конкретными коррупционными правонарушениями зависит от конкретных органов власти, в том числе правоохранительных, обладающих разными полномочиями и компетенцией.

Координирующая роль прокуратуры, к сожалению, не в силах повлиять на несовершенство в распределении задач и полномочий правоохранительных органов. В связи с этим органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы федеральной безопасности и иные государственные структуры каждый в отдельности не могут в полной мере отвечать за неудачу или успех антикоррупционной политики в части борьбы с коррупционными преступлениями и иными правонарушениями, учитывая самостоятельную компетенцию в вопросах противодействия коррупции каждого органа.

### Выводы

Анализ ситуации и изучение зарубежного опыта говорят о том, что целесообразно рассмотреть вопрос о создании самостоятельной структуры с наделением ее, помимо функций надзора и поддержания государственного обвинения по делам

<sup>7</sup> Вопросы противодействия коррупции: Указ Президента РФ № 613 от 08.07.2013 // Собрание законодательства РФ. – 15.07.2013. – № 28. – Ст. 3813.

о коррупционных преступлениях, оперативно-розыскными и следственными полномочиями, а также тесной взаимосвязью с подразделениями кадровых служб и комиссиями по урегулированию конфликта интересов, сконцентрировав тем самым профилактические и правоохранные усилия государства в борьбе с коррупцией. Для успешного функционирования мер противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления в коммерческих и некоммерческих организациях необходим постоянный мониторинг 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 связи с этим целесообразна разработка и внедрение системы полноценного общегосударственного мониторинга правоприменительной практики в области противодействия коррупции.

По мнению специалистов [6], организация антикоррупционного мониторинга в России на сегодняшний день является первоочередной 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 внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» с расширением предмета его регулирования. 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. Зорькин, 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 [7]. Именно результаты мониторинга правоприменения, сопровождаемые научным анализом, должны ложиться в основу законодательных инициатив в сфере противодействия коррупции.

#### Список литературы

1. Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 7–14.
2. Мамонов Е. Честнее некуда // Российская Бизнес-газета. – 16.07.2013. – № 905 (27).
3. Пресс-выпуск № 2201. – URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113509>
4. URL: <http://fom.ru/obshchestvo/10368/>
5. URL: <http://fom.ru/obshchestvo/10406>
6. Астанин В. В. Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи, содержание // Актуальные проблемы теории и практики выявления и пресечения коррупционных правонарушений: сб. материалов Всероссийского семинара-совещания (17–18 декабря 2009 г., г. Истра). – М., 2010. – С. 50.
7. Российская газета. – 2006. – 7 июля.

*В редакцию материал поступил 14.11.13*

© Козлов Т. Л., 2013

#### Информация об авторе

**Козлов Тимур Леонидович**, кандидат юридических наук, проректор, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Адрес: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, тел.: (499) 256-00-85

E-mail: [t-kozlov@yandex.ru](mailto:t-kozlov@yandex.ru)

**Как цитировать статью:** Козлов Т.Л. Некоторые итоги реализации антикоррупционной политики // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4 (28). – С. 46–51.

**T. L. KOZLOV,**

*PhD (Law)*

*Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Moscow, Russia*

#### **SOME RESULTS OF ANTI-CORRUPTION POLICY IMPLEMENTATION**

**Objective:** to show the need for further improvement of the legislation on corruption counteraction and anti-corruption policy development.

**Methods:** analysis, synthesis, statistical and sociological.

**Results:** basing on the analysis of the implementation of the National anti-corruption plan of 2008, of amendments and additions, legislative innovations in the sphere of corruption counteraction, law enforcement practice, criminal justice statistics, public opinion, results of experts' polls, the conclusion is proved concerning the successful development of mechanisms for the corruption and inefficiency prevention, the absence of positive changes in the struggle against corruption offences, including crimes. Ways are formulated to improve anti-corruption policy in terms of the struggle against corruption crime, its latent component, the organization of effective monitoring of the anticorruption legislation implementation with the view to evaluate the results of legal influence on the situation with adopted normative acts in this sphere.

**Scientific novelty:** the the author states the scientific and practical problem of correlation between the actively implemented measures for corruption prevention and the preserved level of corruption in the Russian society, the low efficiency of struggle against the existing corruption practices.

The presented one-sided approach – the active “modern” prevention, but not very effective “old” struggle against corruption – has as an output the fact that the state anti-corruption policy cannot affect significantly the prevalence of corruption in the Russian Federation.

**Practical value:** the theoretical positions and practical conclusions formulated in the article can be used in scientific, legislative and law-enforcement activities in the sphere of corruption counteraction.

**Key words:** corruption counteraction; National anti-corruption plan; corruption crime; income declaration; expenses control; monitoring.

#### **References**

1. Khabrieva, T. Ya. Nauchno-pravovye problemy protivodeystviya korruptsii (Scientific-legal issues of corruption counteraction), *Zhurnal Rossiiskogo prava*, 2012, No. 7, pp. 7–14.
2. Mamonov, E. Chestnee nekuda (Can't be more honest), *Rossiiskaya Biznes-gazeta*, 16.07.2013, No. 905 (27).
3. Press-vypusk No. 2201, available at: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113509>
4. <http://fom.ru/obshchestvo/10368/>
5. <http://fom.ru/obshchestvo/10406>
6. Astanin, V. V. Antikorruptsionnyi monitoring v Rossiiskoi Federatsii: tseli, zadachi, sodержanie (Anti-corruption monitoring in the Russian Federation: objectives, tasks, content), *Aktual'nye problemy teorii i praktiki vyvavleniya i presecheniya korruptsionnykh pravonarushenii*. Moscow, 2010, p. 50.
7. *Rossiiskaya gazeta*, 2006, 7 July.

#### **Information about the author**

**Kozlov Timur Leonidovich**, PhD (Law), vice rector, Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Address: 15 2<sup>nd</sup> Zvenigorodskaya Str., 123022, Moscow, tel.: (499) 256-00-85

E-mail: [t-kozlov@yandex.ru](mailto:t-kozlov@yandex.ru)

**How to cite the article:** Kozlov T. L. Some results of anti-corruption policy implementation, *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2013, No. 4 (28), pp. 46–51.

© Kozlov T. L., 2013