

ВОПРОСЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

REGULATORY AND LEGAL COORDINATION OF THE ACTIVITIES OF STATE BODIES IN THE FIELD OF ANTI-CORRUPTION IN RUSSIA

T. Tretyakova

Summary. The article examines and discloses in details the issues of regulatory coordination of the activities of government bodies, authorities at various levels and individual officials in the field of anti-corruption. The fight against obtaining materials or non-material benefits, abuse of power by an executive or its official position for personal gain is a priority task of anti-corruption policy. A number of normative and legal creation of regional commissions to coordinate anti-corruption work.

Keywords: regulatory coordination, benefits, abuse of power, anti-corruption policy.

Третьякова Татьяна Олеговна

кандидат социологических наук, доцент,
Санкт-Петербургская юридическая академия
tretyakova-t@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы нормативно-правовой координации деятельности государственных органов, органов власти на различных уровнях, а также отдельных должностных лиц, в сфере противодействия коррупции. Борьба с получением материальной либо нематериальной выгоды, злоупотреблением должностным лицом полномочиями либо служебным положением в корыстных целях является приоритетной задачей антикоррупционной политики. Был принят ряд нормативно-правовых актов, которые легли в основу создания региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции.

Ключевые слова: нормативно-правовая координация, выгода, злоупотребление полномочиями, антикоррупционная политика.

Коррупция как явление, присущее многим современным регионам и государствам, стала поистине международной проблемой, на решение которой брошены силы и предприняты меры на различных организационных уровнях. В конце двадцатого столетия проблема коррупции превратилась в глобальную задачу, на поиск решения которой посвящались обсуждения в рамках проведения конгрессов Организации Объединённых наций (ООН). Данные конгрессы были посвящены применению мер по предупреждению преступности, правилам обращения с лицами, которые осуществляли подобные действия.

Для интенсивного поиска мер по профилактике и предупреждению коррупционных действий исключением не стали семинары и конференции, которые проводились международным сообществом. Масштаб угрозы, которую представляет собой коррупция для развития мирового сообщества, обусловил появление целого ряда основополагающих международных документов, посвящённых теме борьбы с коррупцией. Стоит упомянуть некоторые из подобных нормативных актов:

а) Конвенция Организации Объединённых наций против коррупции (был принят 31 октября 2003 года);

б) Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173). Данный документ

был заключён 27 января 1999 года в городе Страсбурге и приобрёл юридическую силу 1 июля 2002 года [1, с. 434].

На территории Российской Федерации нормативно-правовое регулирование такого явления, как борьба с коррупцией и противодействие ей, осуществляется на основании Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 279-ФЗ «О противодействии коррупции» [2]. Согласно определению, данному в подп. «а» ч. 1 ст. 1 данного закона, под коррупцией понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

Определение понятия «коррупция» содержится не только в нормативных правовых актах, но и в различных научных источниках.

Американские исследователи Э. Бенфинд, М. Джонсон и Дж. Най в своё время разработали целую концеп-

цию, посвящённую коррумпированному поведению. Согласно данной концепции, под термином «коррупция» напрямую понимается невыполнение либо ненадлежащее выполнение политическим деятелем, государственным служащим, предпринимателем и любым иным лицом возложенных на него служебных обязанностей, в основе чего лежит личный интерес, либо интерес семьи или группы лица, замеченного в коррумпированном поведении.

Другие исследователи также давали свои определения понятию коррупции. Д. Бейли считал, что коррупция представляет собой злоупотребление властью. Результатом служит то, что использование служебных полномочий в личных целях не всегда выражается в материальных вещах. К. Фридрих полагал, что коррупция является отклоняющимся поведением, корни которого лежат в частной мотивации, что означает одно — частные цели и стремления осуществляются за публичный счет.

Под частными интересами К. Фридрих понимает индивидуальные и групповые интересы, то есть в коррумпированном поведении заинтересован как отдельных индивид, так и целая группа.

Схожее определение даёт исследователь Дж. Най. Согласно его взглядам, коррупция выражается в поведении, которое отклоняется от формальных обязанностей и публичной роли под воздействием частных (индивидуальных либо семейных), которые запрещают определенные стратегии такого поведения относительно частного влияния [1, с. 435].

Как видится из вышеуказанных определений, явление и понятие коррупции сходно и в нормативно-правовом выражении, и в научных исследованиях. И законодатель, и учёные отмечают схожие черты, присущие коррумпированному поведению: преобладание частных целей над должностными обязанностями, использование служебного положения в целях получения выгоды для лично должностного лица, его родственников либо какой-либо группы, в которую входит должностное лицо и др.

Согласно довольно распространённому мнению, объективными признаками противоправного деяния, носящего название «коррупция», исходя из взглядов исследователей, а также из текста определений, которые отражаются в нормативных правовых актах, являются:

1) конкретные действия либо же бездействие отдельных лиц или их группы, которые обладают особым статусом. То есть человек, замеченный в коррумпированном поведении, является должностным лицом, и в силу своего статуса осуществляет полномочия, которые представляют конкретный интерес для граждан, организаций и любых иных лиц;

2) конкретные действия либо бездействие, которые носят противоправный характер и осуществляются в рамках исполнения должностными лицами своих должностных обязанностей и осуществления возложенных на них полномочий;

3) конкретные действия либо бездействие, результатом осуществления которых является прибыль для служащего и для его близких, включая членов семьи;

4) одним из характерных признаков является то, что субъектами коррупционных отношений выступают, с одной стороны, должностные лица, с другой — представители частного сектора, функционирование которого носит как вполне легальный, так и противозаконный характер. Любые отношения, которые возникают в общественных либо хозяйственных рамках, могут со временем превратиться в объект коррупции.

Наиболее полным представлением коррупции представляется классификация, предложенная исследовательницей Е.А. Музалевской, которая предлагает рассматривать коррупцию относительно признаков, присущих данному явлению [3, с. 35–36] (см. табл. 1).

Явлением, которое является прямым антиподом понятия «коррупция» и служит для устранения предпосылок её возникновения, видится в данном случае такое понятие, как «противодействие коррупции». Определение указанного термина также содержится в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» [2]. Противодействие коррупции, согласно данной статье, могут осуществлять федеральные органы государственной власти, включая органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также институты гражданского общества, организации и физические лица, в пределах предоставленных им полномочий.

Исходя из смысла ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции», можно заметить, что координация деятельности в данной сфере строится на следующих уровнях, а именно:

1. Президент Российской Федерации;
2. Федеральное собрание Российской Федерации;
3. Правительство Российской Федерации;
4. федеральные органы государственной власти, включая органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, в пределах своих полномочий;
5. правоохранительные органы и иные государственные органы, органы местного самоуправления и отдельные должностные лица.

Также свою деятельность в области борьбы с коррупцией осуществляют:

1. Генеральный прокурор РФ и его подчинённые — они координируют деятельность органов внутренних дел РФ, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией;
2. Генеральная прокуратура РФ;
3. Счётная палата Российской Федерации в пределах своих полномочий [2].

Таблица 1.

Классификация признаков коррупционного поведения по Е.А. Музалевской

Виды коррупционного поведения	Отличительные признаки
Субъект злоупотребления служебным положением	<ul style="list-style-type: none"> • государственная; • коммерческая; • политическая
Инициатор	<ul style="list-style-type: none"> • запрашивание взяток; • подкуп
Лицо — взяткодатель	<ul style="list-style-type: none"> • индивидуальная; • предпринимательская; • криминальный подкуп
Форма выгоды	<ul style="list-style-type: none"> • денежные средства; • патронаж, nepотизм и др.
Цель	<ul style="list-style-type: none"> • ускоряющая взятка; • тормозящая взятка; • взятка за «доброе отношение»
Централизация	<ul style="list-style-type: none"> • децентрализованная; • централизованная «снизу-вверх»; • централизованная «сверху-вниз»
Уровень распространения	<ul style="list-style-type: none"> • низовая; • верхушечная; • международная
Степень регулярности	<ul style="list-style-type: none"> • эпизодическая; • систематическая; • клептократия
Состав преступления	<ul style="list-style-type: none"> • злоупотребление служебным положением; • дача (получение) взятки; • злоупотребление полномочиями; • коммерческий подкуп; • иные действия
Вид государственной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> • государственные закупки; • судебная и правоохранительная система; • лицензирование; • операции с земельными участками; • материальная выгода при назначении на должность
Тип выгоды	<ul style="list-style-type: none"> • нелегальная прибыль; • нелегальное уменьшение расходов; • нематериальная выгода

До того момента, как Указ Президента РФ от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию ор-

ганизации деятельности в области противодействия коррупции» вступил в юридическую силу, отдельные субъекты РФ практиковали разнообразные подходы по вопросам обеспечения координации антикоррупционной деятельности. Такие функции на практике реализовывались со стороны высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, аппарата высшего должностного лица субъекта РФ либо действиями специальной комиссии, которая создавалась, чтобы координировать проведение антикоррупционных мероприятий органами государственной власти и органами местного самоуправления на непосредственно территории региона.

Способствуя утверждению Типового положения о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, Указ определил узкую специализацию органа, действующего исключительно при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации, под которым подразумевается руководитель высшего исполнительного органа государственной власти.

К причинам создания координационных органов в области противодействия коррупции непосредственно при руководителе субъекта РФ относится то, что данное должностное лицо наделяется общими координационными полномочиями на вверенной ему территории, которые распространяются не только на региональную государственную систему исполнительной власти, но и на организацию деятельности в пределах субъекта Российской Федерации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, включая и органы местного самоуправления.

Упомянутый ранее координационный орган занимает особое место в системе органов, которые принимают непосредственное участие в противодействии коррупции на территории субъекта Российской Федерации. Именно усилиями, предпринимаемыми самим государственным органом, обеспечивается единство действий территориальных органов власти субъекта РФ, которые способствуют реализации государственной политики по противодействию коррупции.

На координационный орган возлагается довольно таки широкий круг задач и полномочий, направленных на организацию исполнения государственной антикоррупционной политики. Сюда входит:

а) обеспечение исполнения решений Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и его президиума;

б) подготовка предложений о реализации государственной политики в области противодействия коррупции руководителю субъекта РФ;

в) обеспечение координации деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, направленной на реализацию государственной политики в области противодействия коррупции;

г) обеспечение согласованности действий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, их взаимодействие с территориальными подразделениями федеральных государственных органов при реализации мер по противодействию коррупции [4, с. 151-153].

Следовательно, мы можем наблюдать довольно ясную картину того, как именно осуществляется деятельность государственных органов разного уровня, уполномоченных на борьбу с коррупцией органов. При этом стоит отметить, что не только на территории России, а также на территории других государств принимаются различные меры, которые направлены на борьбу с коррупционным поведением. В ряде зарубежных стран также принимаются меры, направленные на борьбу с коррупционным поведением должностных лиц и государственных служащих.

Страны Евразийского экономического союза (ЕАЭС) довольно сложно отнести к конкретной модели восприятия коррупции. С уверенностью можно сказать лишь об определенном синтезе существующий на сегодняшний день моделей — азиатской, африканской, латиноамериканской, европейской, что связано со множеством причин локального свойства. В международных индексах коррупции страны ЕАЭС традиционно относятся к высококоррупцированным.

Все страны — члены Евразийского экономического союза, находятся примерно на одинаковом уровне институционального развития. Слабыми местами институциональной среды в странах ЕАЭС остается независимость судебной системы, надежность услуг полиции, фаворитизм в решениях государственных органов, организованная преступность. Для институтов характерно усиление бюрократии и коррупции, значительная доля

теневой экономики, разрыв между правовыми нормами и социальной практикой.

Опыт зарубежных стран свидетельствует об эффективности применения в борьбе с коррупцией мер антикоррупционного правосознания. В качестве подобного примера можно привести Китай — страну, где на регулярной основе проводятся специальные занятия путем использования разных психологических приемов, упражнений. Целью данных занятий является формирование правовой идеологии в среде государственных служащих. Данные мероприятия также способствуют формированию самодисциплины госслужащего, направленной на борьбу с коррумпированным поведением [5, с. 74-75].

Примечательно то, что в странах Азии исторически сложились все предпосылки для создания условий, способствующих борьбе с использованием чиновниками и служащими своих полномочий с целью извлечения личной выгоды. Нередко происходили ситуации, когда государственный служащий, уличенный в получении взятки, мог быть приговорён к суровому наказанию (вплоть до смертной казни).

Справедливо также отметить тот факт, что в российской истории также встречаются примеры суровых наказаний для лиц, которые злоупотребляли наделёнными должностными полномочиями для получения материальной или иной выгоды, то есть наказанию непосредственно подвергались взяточники.

Таким образом, успешное функционирование органов координации деятельности в области противодействия коррупции имеет под собой правовую основу и возможно благодаря проведённым в последние годы реформам, в результате которых были приняты новые нормативно-правовые акты и созданы новые подразделения на базе органов государственной власти. В свете противодействия коррупционному поведению и антикоррупционной политики нередко стоит обращать внимание на зарубежный опыт в аналогичной сфере, из которого возможно почерпнуть полезные тенденции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Климова, М.В. Понятие коррупции // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3. С. 433–442.
2. «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 № 279-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС «Консультант-Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (Дата обращения 10.10.2023)
3. Новичкова, Е.Е. Понятие, содержание и виды коррупции // Вестник института экономики, управления и права Уральского федерального университета. 2018. № 1. С. 33–39.
4. Матулис, С.Н. Правовые основы деятельности Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 7. С. 149–157.
5. Панзабекова, А.Ж. Зарубежный опыт противодействия коррупции и возможности его применения в странах ЕАЭС // Россия: тенденции и перспективы развития. 2015. № 1. С. 73–78.