ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Е.В. ЧЕРЕПАНОВА

Черепанова Екатерина Викторовна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела правовых проблем противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Основополагающими составляющими противодействия коррупции являются деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению ее причин (профилактика коррупции), деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, а также по минимизации и (или) ликвидации их последствий. Среди комплекса мер в механизме предупреждения коррупции выявлена и обоснована необходимость применения таких средств, как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, повышение уровня правовой культуры в обществе и степени активности антикоррупционной деятельности институтов гражданского общества. Автор статьи приходит к выводу, что профилактика коррупции позволяет не только предупредить наступление вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и снизить коррупционные риски.

Ключевые слова: коррупция, правонарушение, профилактика, коррупционные риски, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, правовая культура, институты гражданского общества.

Legal aspects of corruption offence prevention

E.V. Cherepanova

Cherepanova E.V., PhD in law. The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

The basis of corruption prevention consists of the activity on counteraction corruption including detection and removal of grounds of corruption (prevention corruption), activity on revealing, prevention, investigation and detection of corruption offences and activity on minimization and (or) cure of corruption offences effects. The author reveals and proves the necessity of application of such sources as: anti-corruption expertise of legal acts and bills, increasing of legal culture of society, improvement of efforts of the civil society institutes in the sphere of counteraction corruption. As a result of analysis the author concludes that counteraction corruption allows to prevent negative effect of corruption offences and to reduce the corruption risks.

Key words: corruption, offence, prevention, corruption risks, anti-corruption expertise of legal acts, legal culture, civil society institutes.

Проблема противодействия коррупционным проявлениям в последнее время трансформировалась в одну из важнейших государственных задач. В целях устранения коренных причин коррупции в обществе Национальная стратегия противодействия коррупции <1> предусматривает взаимодействие органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц.

--------------------------------

<1> Утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" называет три основополагающих вида деятельности, направленных на противодействие коррупции: предупреждение коррупции, борьба с ней и минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений. При этом вполне обоснованно Закон провозглашает принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции (п. 6 ст. 3). Предупреждение коррупции должно иметь безусловный приоритет перед иными мерами противодействия коррупции, в том числе мерами уголовной политики государства. Вместе с тем это направление является одним из самых трудных, ведь его результаты не видны сразу, чаще они направлены на долгосрочную перспективу, что не всегда находит поддержку со стороны отдельных государственных органов, институтов гражданского общества и населения.

В настоящее время сформировался целый комплекс мер, направленных на предупреждение коррупционных правонарушений. Рассмотрим некоторые из них.

Одной из мер по профилактике и преодолению коррупции Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальный план противодействия коррупции на 2014 - 2015 гг. <2>, Федеральный закон "О противодействии коррупции" предусматривают **антикоррупционную экспертизу** нормативных правовых актов и их проектов (далее - антикоррупционная экспертиза). И это не случайно, так как чаще всего коррупционные проявления связаны именно с правотворчеством и правоприменением. Издаваемые государственными и муниципальными органами правовые акты определяют юридические статусы, режимы и социально-правовые роли всех субъектов права. Отступление же от правовых предписаний, их нарушение, корыстное истолкование и использование служит питательной почвой для коррупции <3>.

--------------------------------

<2> См. Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. N 226.

<3> См.: Правовые акты: антикоррупционный анализ: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найденко. М., 2010. С. 1.

Основополагающим актом, устанавливающим правовые и организационные основы для проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов в Российской Федерации, является Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (далее - Федеральный закон N 172-ФЗ). В нем определяются цели проведения экспертизы, принципы ее организации, субъекты, уполномоченные на проведение экспертизы, а также устанавливается перечень нормативных правовых актов и их проектов, подлежащих антикоррупционной экспертизе. Для эффективной реализации данного Федерального закона Правительство РФ утвердило Правила и Методику проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов <4>, которые среди прочего содержат перечень коррупциогенных факторов.

--------------------------------

<4> См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

Проведенный анализ реализации Федерального закона N 172-ФЗ с момента его принятия и до сегодняшнего дня позволяет сделать следующие выводы. В целях его эффективной реализации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях были приняты ключевые правовые акты по организации и проведению антикоррупционной экспертизы, что дает основания для борьбы с коррупцией начиная со стадии разработки и принятия проектов правовых актов; внесены изменения в действующие нормативные правовые акты в части наделения соответствующих органов определенными полномочиями. Вместе с тем практическая деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы еще не полностью отлажена. Причинами этого служат нехватка или недостаточная квалификация персонала, перегруженность подразделений органов государственной власти (местного самоуправления), на которых возложена обязанность по проведению антикоррупционной экспертизы.

Полагаем, что эффективность антикоррупционной экспертизы снижает и то обстоятельство, что действующим законодательством не предусмотрено обязательное опубликование заключений по ее результатам, не установлены обязанность и процедуры устранения выявленных коррупциогенных факторов.

В связи с этим небезынтересным представляется опыт Республики Беларусь (РБ), где согласно Закону РБ от 10 января 2000 г. N 361-З "О нормативных правовых актах Республики Беларусь" и Указу Президента РБ от 29 мая 2007 г. N 244 "О криминологической экспертизе" антикоррупционная экспертиза проводится в рамках юридической и криминологической экспертиз.

Основным критерием оценки проекта правового акта (правового акта) при проведении криминологической экспертизы является возможность возникновения рисков криминогенного характера в процессе применения правового акта, в том числе обусловленных его социальной неадаптированностью, неоднозначностью его норм, неполнотой правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

В случае если в заключение криминологической экспертизы указано на наличие в правовом акте норм, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение рисков криминогенного характера, соответствующим субъектом (субъектами) подготавливается и представляется в Администрацию Президента РБ мотивированное обоснование необходимости внесения изменений и (или) дополнений в данный правовой акт.

Однако, как показывает практика, несмотря на наличие в законодательстве Республики Беларусь мер, предусматривающих обязанность реагирования на результаты экспертизы, присутствие коррупциогенных факторов во вновь принимаемых правовых актах - довольно распространенное явление. В связи с этим ученые высказывают мнение о том, что инициаторы и разработчики проектов нормативных правовых актов должны нести ответственность за систематическую разработку неопределенных, коррупциогенных правовых норм, за недостатки в подборе и расстановке кадров, их воспитании <5>.

--------------------------------

<5> См.: Василевич Г.А. Правовые аспекты борьбы с коррупцией в Республике Беларусь // Журнал российского права. 2012. N 7.

Следует поддержать эту инициативу. Более того, в Российской Федерации ряд ученых также придерживаются точки зрения о необходимости привлечения разработчиков нормативных правовых актов к ответственности за систематическое появление коррупциогенных факторов в разрабатываемых ими нормах как за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей <6>.

--------------------------------

<6> См.: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы. М., 2014.

Еще один важный аспект, на который следует обратить внимание, это необходимость проведения антикоррупционной экспертизы не только на стадии подготовки и принятия нормативных правовых актов, но и в процессе правоприменения, когда возникают экономические, социальные и иные факторы, которые трудно предугадать заранее. Ведь факт принятия какого-либо нормативного правового акта еще не решает поставленную перед ним задачу. Немаловажное значение имеет его эффективная реализация, которая заключается как в своевременном принятии подзаконных актов, внесении изменений в действующие нормативные правовые акты, наделении соответствующих органов определенными полномочиями, так и в совершении непосредственных действий, предусмотренных законом. К сожалению, действующие нормативные правовые акты не всегда достигают поставленные перед ними цели, что обусловлено различными факторами: внесение многочисленных поправок, выявление в процессе правоприменения коллизий и пробелов, неверное истолкование закона правоприменителями, неиспользование предоставленных законом полномочий, вмешательство в компетенцию других органов, нарушение прав граждан и организаций, противоправные действия и др. Все это способствует расширению поля для коррупционных проявлений, поэтому проведение антикоррупционной экспертизы в процессе правоприменения должно стать неотъемлемым механизмом в системе мер, направленных на предупреждение коррупции.

Особая роль в реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, в том числе по вопросам ее профилактики, отводится **институтам гражданского общества**. Здесь важна роль и средств массовой информации (СМИ), и наличие общественного контроля, и др.

Сегодня, когда коррупция приобрела столь угрожающий размах, проникнув во все сферы общественной жизни, а противодействие ей только законодательными мерами не приводит к желаемым результатам, именно антикоррупционная деятельность институтов гражданского общества выходит на первые позиции. И особое место здесь принадлежит СМИ, поскольку, имея возможность доступа к разнообразным источникам информации, они отражают широкий спектр сложившихся в обществе отношений. В том числе ищут, получают и распространяют информацию о фактах коррумпированности во всех сферах общественной жизни и тем самым являются наиболее эффективным контрольным инструментом общества.

Однако при всей важности роли СМИ в противодействии коррупции вся их деятельность, как правило, носит чисто разоблачительный характер применительно к тому или иному чиновнику, конкретному факту проявления коррупции. Отсутствует системная политика в данной области, в силу чего СМИ являются незначительным ресурсом для реализации действенной антикоррупционной политики.

По данным опроса "Левады-Центра" в 2014 г., более трети россиян были уверены, что справиться с проблемой коррупции в России невозможно <7>. И именно СМИ могут изменить сложившуюся ситуацию, используя следующие ресурсы:

необходимо просвещать граждан и чиновников о возможных сферах и формах проявления коррупции, а также о вреде, который наносится обществу и государству коррупционными действиями, совершаемыми как чиновниками, так и обычными гражданами. Тем самым обществу будут открываться скрытые механизмы проявлений коррупции, что будет лишать ее благоприятных условий и факторов успешного развития;

выделять представителям органов государственной власти, бизнес-сообществ и гражданам площадку для публичного обсуждения проблем борьбы с коррупцией;

освещать результаты социологических, юридических и других исследований;

описывать положительный опыт противодействия коррупции в различных населенных пунктах нашей страны;

освещать методы противодействия коррупции в зарубежных государствах;

содействовать информационной реализации антикоррупционных программ и стратегий и др.

--------------------------------

<7> URL: http://www.levada.ru/18-11-2014/tret-rossiyan-schitayut-problemu-korruptsii-neiskorenimoi.

Говоря об общественном контроле как мере, направленной на предупреждение коррупции, следует отметить, что со всеми гражданами, в отличие от профессиональных контролеров, не удастся договориться. В субъектах РФ постепенно складывается положительная практика в данной сфере. Так, в г. Москве финансовая работа органов власти полностью открыта для граждан. Например, гражданин, зная, что в его дворе должен быть осуществлен ремонт, деньги бюджетом выделены, но ничего не сделано, направляет запрос через электронный портал Москвы, и в течение семи дней ему обязаны ответить, почему работа не выполнена. Не обязательно, что будут применены меры ответственности, но это служит реальной профилактикой <8>.

--------------------------------

<8> См.: Увидел - напиши // Российская газета. 2014. 28 февр.

Важное место в системе мер по противодействию коррупции должно занимать взаимодействие институтов гражданского общества с государственной властью. Если обратиться к зарубежному опыту в этой сфере, то, к примеру, в КНР ведется активная разъяснительная работа государственных органов по вопросам противодействия коррупции. Так, 29 декабря 2010 г. пресс-канцелярия при Госсовете КНР выпустила Белую книгу "Противодействие коррупции и формирование неподкупного партийного и правительственного аппарата в Китае". Более того, государственные органы КНР привлекают представителей общественности к участию в противодействии коррупции. Центральная комиссия КПК по проверке дисциплины и Министерство контроля КНР создали единый информационный портал и единый телефон доверия, в рамках которых каждый может сообщить о ставших известными ему фактах коррупции. Причем принимаются и анонимные сообщения, однако приоритет отдается сведениям с реальными контактными данными заявителя. Заявлению о предполагаемом факте коррупции, отправленному через информационный портал, присваивается идентификационный номер, по которому заявитель может отслеживать процесс его рассмотрения и принятые меры <9>.

--------------------------------

<9> Подробнее см.: Севальнев В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. N 1. С. 89 - 96.

По нашему мнению, такой опыт может представлять интерес и для реализации на территории Российской Федерации.

Залогом эффективности государственной антикоррупционной политики является комплексный подход к решению данной задачи, предполагающий одновременную проработку проблемных вопросов противодействия коррупции на всех направлениях правоохранительной деятельности: от совершенствования законодательства до повышения уровня правового сознания граждан. Ведь, как показывает практика, измерение объемов коррупционной преступности зависит не только от состояния действующего российского законодательства, но и от позиции, занимаемой гражданским обществом по отношению к сложившейся коррупционной ситуации в стране.

Правовоспитательная деятельность в первую очередь призвана содействовать формированию духовного фундамента в сознании людей, который предопределил бы необходимое и четкое соблюдение правовых норм в обществе, обеспечил бы основу сознательной реализации права.

Правовое воспитание должно опираться на правовое обучение, т.е. на педагогический процесс передачи и усвоения правовых знаний, а также умений и навыков правильного использования этих знаний. Правовое обучение - необходимое условие выработки у населения уважения к закону, правовой убежденности. Конечно, нельзя требовать, чтобы правовое обучение обеспечило знание и усвоение каждым гражданином положений всех действующих законов. Однако основные законы, регулирующие поведение людей, их отношения, необходимо знать всем <10>.

--------------------------------

<10> См.: Плахтий Е.В. Влияние правового нигилизма на уровень правовой культуры в России // Вестник Московского университета МВД России. 2011. N 4. С. 148.

К сожалению, на современном этапе развития Российского государства следует констатировать низкий уровень правосознания и правовой культуры в обществе. Кризис правосознания во многом обусловлен положением, сложившимся в правовой сфере, существенным разрывом между конституционными нормами и реальными отношениями, отсутствием четкого и успешно функционирующего правотворческого процесса, системы объективных критериев оценки эффективности российского законодательства, деятельности государственных органов и должностных лиц.

Среди иных элементов профилактики коррупционных правонарушений хотелось бы отметить установление контроля за расходами, разработку административных норм, направленных на предупреждение коррупции как в системе государственной службы, так и в бизнес-структурах и др.

В частности, Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" устанавливает правовые и организационные основы контроля за расходами, под которым понимается осуществление контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного указанного в Законе лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки.

Обязанность для организаций в Российской Федерации разрабатывать и применять меры по предупреждению коррупции установлена ст. 13.3 Федерального закона "О противодействии коррупции", в соответствии с которой к числу таких мер относятся:

определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

сотрудничество организации с правоохранительными органами;

разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;

предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Во исполнение указанных положений, а также в соответствии с подп. "б" п. 25 Указа Президента РФ от 2 апреля 2013 г. N 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" Министерством труда и социальной защиты РФ разработаны Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции.

Целью данных Методических рекомендаций является формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств. К основным задачам Методических рекомендаций относятся: информирование организаций о нормативно-правовом обеспечении работы по противодействию коррупции и ответственности за совершение коррупционных правонарушений; определение основных принципов противодействия коррупции в организациях; методическое обеспечение разработки и реализации мер, направленных на профилактику и противодействие коррупции в организации.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что деятельность по профилактике коррупции, ее проявлений должна быть направлена в первую очередь на устранение причин и условий ее возникновения. Для этого необходимы усилия всех слоев общества. Со стороны органов государственной власти это деятельность по недопущению и устранению коррупциогенных факторов в законодательстве, по обеспечению деятельности, направленной на повышение уровня правовой культуры в обществе; со стороны институтов гражданского общества - повышение степени осознанного участия граждан и организаций вне зависимости от форм собственности в антикоррупционных мероприятиях, являющихся составной частью общественного контроля, формирование антикоррупционного поведения в обществе (со стороны СМИ) и др.

Библиографический список

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы. М., 2014.

Василевич Г.А. Правовые аспекты борьбы с коррупцией в Республике Беларусь // Журнал российского права. 2012. N 7.

Плахтий Е.В. Влияние правового нигилизма на уровень правовой культуры в России // Вестник Московского университета МВД России. 2011. N 4.

Правовые акты: антикоррупционный анализ: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найденко. М., 2010.

Севальнев В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. N 1.

Увидел - напиши // Российская газета. 2014. 28 февр.