

Онин Денис Александрович

магистрант

ФГБОУ ВО «Югорский государственный университет»

специалист

Межрайонная ИФНС России №1 по ХМАО – Югре

г. Ханты-Мансийск, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ,
СОВЕРШАЕМЫХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

Аннотация: в статье рассмотрены некоторые проблемные вопросы предупреждения коррупционных преступлений, совершаемых должностными лицами на государственной службе. Особое внимание автор уделяет разграничению профилактического и превентивного видов предупреждения таких преступлений по ряду значимых для юридической науки и практики критериев. Кроме того, предлагаются способы совершенствования деятельности по предупреждению коррупционных преступлений.

Ключевые слова: государственная служба, коррупция, предупреждение коррупционных преступлений, профилактика коррупции, превенция.

В современном публичном правопорядке, как и на разных этапах развития российского общества и государства, находят и находили отражение глубинные противоречия (несовпадения) в их разнообразных формах личных и общественных, государственных и муниципальных интересов. Одной из патологических форм противоречия (несовпадения) публичных и частных интересов, когда последние превалируют над первыми, и принято считать коррупцию. Никколо Макиавелли дал наиболее убедительное и лаконичное определение коррупции, утверждая: «Коррупция суть использование публичных возможностей в частных интересах» [7, с. 12].

В России на всех уровнях власти сформировалась устойчивая государственно-олигархическая система, которая, разрастаясь и множась, создает предпосылки для коррупционной преступности. При этом, как показывает практика

противодействия коррупции, наиболее подверженной коррупции является сфера исполнения законодательства о государственной службе.

Коррупция – несомненная преграда в развитии любого государства. Более того, глобализация, прозрачность государственных границ и свободное перемещение товаров способствуют приобретению коррупцией международного характера. Но всё же с наибольшими последствиями коррупция влияет на экономическую и социальную сферы общества.

Согласно статистике 2018 года «Transparency International» (ТИ) – международной неправительственной организации по борьбе с коррупцией, наиболее коррумпированными являются Африканский континент и страны постсоветского пространства (Россия занимает 138-е место) [5]. За последние три года Россия в указанном рейтинге опустилась на три места. Стоит отметить, данный рейтинг измеряет не коррупцию, а общественное мнение об уровне коррупции в странах, то есть отражает индекс восприятия коррупции.

Но и это говорит о многом: коррупция вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к институтам государства, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Обостренный интерес к проблеме коррупции в современной России обусловлен не только ее распространенностью, но и значительной социальной опасностью.

По мнению экс-Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки, «Масштабы этого негативного явления таковы, что, если смотреть глубже – коррупция способствует росту организованной преступности, терроризму и другим угрозам безопасности человечества. Именно по этой причине борьба с коррупцией ведется в нашей стране последовательно и системно – от совершенствования законодательства, деятельности правоохранительных, контрольно-надзорных органов, органов власти всех уровней – до воспитания в гражданах нетерпимости к любым проявлениям этого социального зла» [6].

Но несмотря на тот факт, что «участие в деятельности по противодействию коррупции является не только приоритетной задачей правоохранительных

органов, но и общественным долгом, долгом каждого человека и гражданина» [4, с. 28], наиболее важной является деятельность правоохранительной системы, осуществляющей борьбу с коррупционными правонарушениями (дисциплинарными, административными и, что не менее важно, уголовными).

Между тем борьба с коррупционной преступностью на государственной службе не исчерпывает деятельности по противодействию коррупции, поскольку последняя (помимо такой борьбы) включает также профилактику коррупции и минимизацию (ликвидацию) ее последствий, что напрямую следует из п. 2 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» [10] (далее – ФЗ №273).

Более того, в силу п. 6 ст. 3 ФЗ №273 устанавливается приоритет мер по предупреждению коррупции по отношению к борьбе с ней и минимизации (ликвидации) ее последствий. Однако, исходя из смысла анализируемой нормы, не совсем ясно, о каком из видов предупреждения коррупции идет речь. Дело в том, что законодатель дважды (в подп. «а» и «б» п. 2 ст. 1 ФЗ №273) использует категорию «предупреждение»: в первом случае говоря о профилактическом предупреждении (выявление и устранение причин коррупции), а во втором случае ведет речь о предупреждении как о компоненте деятельности по борьбе с коррупцией, то есть о «превентивном» предупреждении. Существенным различием для обоих рассматриваемых видов предупреждения является не столько цель, сколько предмет воздействия.

Действительно, профилактическое предупреждение воздействует на причины и условия коррупции, когда противоправная деятельность еще не начата (например, в процессе непрерывного обучения и образования, повышения квалификации формируется нетерпимость государственного служащего к любым коррупционным проявлениям, таким как получение или дача взятки, злоупотребление служебными полномочиями и т. д.).

Напротив, превентивное предупреждение как компонент борьбы с коррупцией реализуется в условиях подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния (в том числе преступления). Так, например, в

отношении совершившего коррупционное преступление государственного служащего реализуется частная превенция, которая направлена на исключение его повторности; общая превенция в свою очередь демонстрирует модель необходимого следования уголовно-правовому запрету, его соблюдения, чему способствует не только наличие такого запрета, сформулированного в диспозиции той или иной нормы уголовного закона и доведенного до сведения неограниченного числа государственных служащих, но и демонстрация работы карательного механизма.

Кроме того, стоит отметить, что профилактическое предупреждение в отличие от превентивного предполагает наличие большего разнообразия мер, среди которых согласно положениям ст. 6 ФЗ №273 названы следующие: формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов (проектов таких актов); аналитическая работа по изучению правоприменительной практики судов, которыми действия (бездействие) и решения (акты) государственных служащих признаны незаконными, и выработка на основании такой работы соответствующих антикоррупционных мер; выработка и проверка квалификационных требований, которые предъявляются к государственным служащим; контроль за расходами, доходами, обязательствами имущественного характера государственного служащего и членов его семьи; внедрение в практику кадровой работы эффективных механизмов поощрения государственных служащих; развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением стандартов антикоррупционного поведения государственных служащих.

Стоит при этом отметить, что указанные меры профилактики коррупции, в том числе направленные на предупреждение коррупционных преступлений, совершаемых должностными лицами на государственной службе, являются согласно действующему законодательству основными, а, значит, не образуют исчерпывающего перечня, поскольку: во-первых, в ФЗ №273 названы и иные меры предупреждения коррупции, отождествляемые с основными направлениями антикоррупционной деятельности (ст. 7 ФЗ №273), а также распространяемые на

все органы публичной власти и организации независимо от форм собственности (ст. 13.3 ФЗ №273); во-вторых, имеются и не юридические меры предупреждения коррупционных преступлений (экономические, политические, идеологические, социально-культурные, организационные и др.).

Так, по мнению Л.Н. Бочарниковой, актуальными для российского общества и государства в деле предупреждения коррупционных преступлений, совершаемых государственными служащими, остаются «общепрофилактические мероприятия, направленные на стабилизацию политической ситуации в стране, подъем экономики и жизненного уровня граждан, изменение духовной атмосферы в обществе» [2, с. 21].

В то же время И.А. Савенко выступает за широкое использование мер виктимологической профилактики коррупционной преступности на государственной службе, притом данные меры должны быть сориентированы «на вынужденных жертв, поскольку наряду с ними существуют и добровольные (провоцирующие) жертвы, в отношении которых должны осуществляться меры традиционной специально-криминологической профилактики» [2, с. 21].

В свою очередь, Д.В. Осинцев, различая управленческие и экономические начала государственной службы, указывает на необходимость отказа от использования конструкций трудового права (как основанного на экономических деятельности) и принятия управленческих (административных) начал в регламентации служебных отношений как необходимого условия для предупреждения коррупционных преступлений [8, с. 70].

Однако, несмотря на разнообразие мер предупреждения коррупционных преступлений [12, с. 63–67], совершаемых должностными лицами на государственной службе, остается ряд нерешенных проблем, снижающих профилактический (предупредительный, превентивный) потенциал таких мер.

Во-первых, Уголовный кодекс РФ не содержит понятия «коррупционное преступление», что значительно усложняет понимание того, какие из противоправных деяний, установленных уголовным законом, относить к коррупционным, а какие из них могут ситуационно иметь коррупционный характер.

Если исходить из системного рассмотрения норм УК РФ и ФЗ №273 (ст. 1), то можно прийти к выводу, что среди совершаемых на государственной службе преступлений, непосредственно к коррупционным относятся дача взятки (ст. 291 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) и ряд специальных составов преступлений (ст.ст. 291.1, 291.2 УК РФ); остальные уголовно наказуемые деяния относятся к преступлениям коррупционного характера (коррупционной направленности), как это в частности отражено в Перечне №23, утвержденном Указанием Генерального прокурора РФ №35/11 и МВД России №1 от 24.01.2020 [11]. Названный акт реализуется лишь в целях формирования статистической отчетности.

Безусловно, все преступные деяния (и коррупционные, и коррупционной направленности) подлежат предупреждению, однако такая деятельность станет более прозрачной, если будет установлен единый перечень коррупционных преступлений, совершаемых государственными служащими, поскольку противодействие коррупции – это всегда предупреждение, борьба, минимизация (ликвидация) последствий определенных коррупционных правонарушений (преступлений), а не противодействие вообще, приобретающее зачастую абстрактный характер. Невозможно побороть коррупцию вообще, без конкретизации, – это фактически аксиома.

Во-вторых, для предупреждения совершения коррупционных преступлений необходимы не только меры, но и методы их осуществления, среди которых должен быть определен приоритет (административных над уголовно-правовыми, организационных и экономических над политическими и идеологическими). Справедливо по этому поводу отмечает А.С. Домченко: «Государство, не знающее метода и правила, действует грубо и насильственно, производя лишь невзгоды, выпадающие на долю человека» [3, с. 12].

В-третьих, не всегда в целях совершенствования мер по предупреждению коррупционных преступлений, совершаемых должностными лицами на государственной службе в Российской Федерации, используется положительный опыт других государств, заимствование оптимальных моделей формирования

стандартов антикоррупционного поведения, механизмов с ярко выраженным профилактическим потенциалом.

Так, например, может быть использован опыт Сингапура [1, с. 54–58], разработавшего строгую и последовательную стратегию предупреждения коррупционных преступлений, включающую, например: упрощение бюрократических процедур и обеспечение четкой, прозрачной регламентации действий государственных служащих; эффективно организованный контроль за соблюдением высоких стандартов (нравственных, этических) поведения государственных служащих; формирование кадрового состава для государственной службы в органах власти по принципу меритократии, предполагающего строгий отбор и профессиональную подготовку, в том числе зарубежную, для государственных служащих (власть достойных); создание специального органа – Агентства по борьбе с коррупцией, подконтрольного премьер-министру; совершенствование мер уголовной политики и др.

Таким образом, перед современным российским государством и обществом стоит ряд проблем в деятельности по предупреждению коррупционных преступлений, совершаемых государственными служащими, нуждающихся в своевременном и адекватном решении. Их теоретическое осмысление также является необходимым, но положительные результаты в такой деятельности может дать лишь практика последовательного реформирования правопорядка, социально-экономических, политических и иных общественных отношений.

Список литературы

1. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность [Текст] / В.Д. Андрианов. – М.: Экономика, 2011. – 304 с.
2. Бочарникова Л.Н. Профилактика коррупционной преступности / Л.Н. Бочарникова // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И.Д. Путилина. – 2010. – №1. – С. 21–23.

3. Домченко А.С. К вопросу о «нетипичных» административных актах / А.С. Домченко // Вестник Уральского финансово-юридического института. – 2015. – №1. – С. 11–17.

4. Домченко А.С. Формирование антикоррупционного мировоззрения: институционализация и концептуализация / А.С. Домченко // Коррупция: анатомия явления: материалы Международной научно-практической конференции / Уральский государственный юридический университет, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – Екатеринбург, 2020. – С. 27–33.

5. Индекс восприятия коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-voSPIriatiya-korruptsii-2018–28-balloV-iz-100-i-138-mesto.html> (дата обращения: 01.04.2021).

6. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки информационному агентству «Интерфакс» от 8 декабря 2016 года.

7. Качкина Т.Б. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей [Текст] / Т.Б. Качкина, А.В. Качкин: учебное пособие. – Ульяновск: Печатный двор, 2010. – 80 с.

8. Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) / Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. – 2010. – №5. – С. 66–74.

9. Савенко И.А. Коррупционные преступления и меры их предупреждения: на материалах Краснодарского края: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.08 / И.А. Савенко. – СПб., 2006. – 231 с.

10. Собрание законодательства РФ. – 2008. – №52 (ч. 1). – Ст. 6228.

11. Указание Генпрокуратуры России №35/11, МВД России №1 от 24.01.2020 (ред. от 13.07.2020) «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // СПС «Консультант Плюс».

12. Шалагин А.Е. Приоритетные направления предупреждения коррупционной преступности на современном этапе / А.Е. Шалагин, Д.Э. Кабиров // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2015. – №1. – С. 63–67.