

Коннова П.И. ©

Аспирант, Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС, главный специалист-эксперт юридического отдела Управления федерального казначейства по Нижегородской области

ПРИНЦИПЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПОНЯТИЕ, ХАРАКТЕРИСТИКА

Аннотация

Статья посвящена современному состоянию борьбы с коррупцией, общей характеристике принципов противодействия коррупции и определение их роли в сфере предупреждения и пресечения коррупции. Автор статьи, рассматривая каждый соответствующий принцип в отдельности, доказывает, что они являются основополагающими при разработке мер борьбы с коррупцией, характеризуют сущность антикоррупционного права, его содержание, структуру и назначение в обществе.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, принципы противодействия коррупции, антикоррупционное законодательство.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, counteraction to corruption, principles of fighting against corruption, anti-corrupt legislation.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683[3], отмечается, что коррупция является одной из основных угроз государственной и общественной безопасности. Также в Стратегии отражено, что совершенствование правового регулирования предупреждения коррупции является одним из главных направлений обеспечения государственной и общественной безопасности.

Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в марте 2015 года провел опрос, целями которого являлась оценка уровня коррупции в стране, определение наиболее коррумпированных сфер и работа органов государственного управления по противодействию коррупции. Более половины из 1600 опрошенных граждан России в 132 населенных пунктах в 46 субъектах Российской Федерации (56 %) не верят, что такое явление, как коррупция, может быть до конца искоренено. Обратного мнения придерживаются 40% опрошенных, по ответам которых, при определенных усилиях коррупцию все же можно победить. Наиболее пораженным коррупцией социальным институтом, согласно данным опроса, является именно чиновничество на местах: так думают 34% респондентов. О том, что подобная проблема существует на уровне федеральных властей, говорят вдвое реже – 17% (за два года эта доля снизилась – было 26%). Ещё 23% россиян заявили, что во взяточничестве погрязло всё наше общество, причём с 2013 года эта доля увеличилась на 8 %. К числу наиболее коррумпированных сфер россияне относят ГИБДД (25%), полицию в целом (22%), судебную систему (18%). Другие выделяли медицинскую сферу (14%), крупный бизнес (13%), ЖКХ (12%), образование (9%). Наименее «продажными» россияне считают средства массовой информации: лишь 2% полагают, что в них процветает коррупция [14].

В 2014 году в Российской Федерации за преступления в сфере коррупции были осуждены почти 11 тысяч человек, из которых до 1300 лиц получили реальные сроки лишения свободы, а свыше 6400 должны выплатить штрафы. В целом в 2014 году было выявлено более 32 тысяч коррупционных преступлений [15]. За первые шесть месяцев 2015 года суды вынесли приговоры 3498 обвиняемым в коррупционных преступлениях. Это почти

на 9% больше, чем в первом полугодии 2014 года, когда суды признали виновными 3214 человек по этой категории дел [16].

Коррупция безусловно оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни общества и поэтому эффективная борьба с ней возможна только при использовании комплекса экономических, политических правовых, социальных, информационно-пропагандистских и иных мер.

В системе исходных начал борьбы с коррупцией важное место принадлежит принципам, на которых должна строиться и осуществляться указанная деятельность. Принципы имеют системообразующее значение, формируя нормы и направляя правоприменение, обеспечивая его единообразие.

В связи с этим в целях повышения эффективности антикоррупционной деятельности представляется необходимым уточнение общей характеристики принципов и определение их роли в сфере предупреждения и пресечения коррупции [6, 33].

Принцип (от лат. *principium* - основа, начало) - основоположение, исходная, руководящая идея, основное правило поведения, деятельности. В словаре иностранных слов термин «принцип» определяется как руководящая идея, основное правило деятельности различных социальных видов деятельности [9, 409]. Согласно словарю русского языка С.И. Ожегова, «принцип — это основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, науки и т.д.» [8, 397]. Таким образом, можно утверждать, что принципы противодействия коррупции - это внутренне присущие антикоррупционной деятельности и определяющие ее содержание исходные (руководящие) идеи. Они отражают политические, экономические и социальные закономерности развития современного российского общества, а равно нравственные и правовые представления граждан России относительно сущности, цели, задач и процедур противодействия современной коррупции. Принципы противодействия коррупции при реализации на практике приобретают значение императивных требований, определенных правил и обязывают всех участников антикоррупционной деятельности к соответствующему правомерному поведению или устанавливают определенные запреты [13]. Именно принципы должны служить ориентиром и при разрешении правовых коллизий.

Основные принципы борьбы с коррупцией закреплены в статье 3 Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции»:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами [1].

В Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460, закреплены следующие основные принципы противодействия коррупции:

- признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;
- использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции;

- стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

- конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах [4].

Перечисленные в указанных нормативно-правовых актах принципы являются основополагающими при разработке мер борьбы с коррупцией, характеризуют сущность антикоррупционного права, его содержание, структуру и назначение в обществе. Обратимся к принципам, закрепленным в статье 3 Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции»:

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина устанавливаются Конституцией Российской Федерации в качестве обязанности государства и заключается в том, что при осуществлении антикоррупционных мер государство гарантирует равенство прав и свобод лицам, подвергающимся воздействию, независимо от пола, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, убеждений, а также других обстоятельств. Существующие процедуры по привлечению к ответственности за совершение коррупционных правонарушений и за несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей государственными служащими, должностными лицами, занимающими государственные должности, должны соответствовать требованиям гл. 2 Конституции РФ (ст. 45—54), где говорится об общих правах человека при привлечении к юридической ответственности. Данный принцип приобретает особый смысл, поскольку коррупция как негативное социальное явление приводит к нарушению прав граждан, к несоблюдению условий нормальной конкуренции между субъектами экономической деятельности, к дискредитации института публичной гражданской службы в государстве.

Принцип законности также является конституционным и общеправовым принципом российского права. Законность - это совокупность многообразных, но одноплановых требований, связанных с отношением к законам и проведению их в жизнь:

- точное и неуклонное соблюдение законов всеми, кому они адресованы;

- соблюдение иерархии законов и иных нормативных актов;

- никто не может отменить закон, кроме органа, который его издал. Законность означает совокупность требований, за отступление от которых наступает юридическая ответственность, по которой можно судить о состоянии режима законности.

Законность как принцип противодействия коррупции предполагает:

- точное исполнение закона государственными гражданскими и муниципальными служащими, исключая коррупционные проявления;

- точное исполнение закона гражданами и организациями, которые не должны инициировать коррупционные отношения;

- должностные лица, осуществляющие борьбу с коррупцией (пресечение, раскрытие, расследование, предупреждение коррупционных правонарушений), должны обладать полномочиями (компетенцией) на осуществление данной деятельности;

- привлечение к юридической ответственности за нарушение норм о противодействии коррупции должно отвечать закрепленным в действующем законодательстве правилам привлечения к ответственности. При этом права и интересы привлекаемых лиц должны быть в полной мере соблюдены;

- точное соблюдение и исполнение закона правоохранительными и другими органами в процессе противодействия коррупции. В итоге деятельность по противодействию коррупции имеет целью восстановление состояния законности.

Действие принципа законности содействует реализации в практике правового регулирования антикоррупционной деятельности и таких принципов как справедливость, гуманизм, равноправие, единство и соразмерность прав и обязанностей, обеспечение защиты чести, достоинства и деловой репутации личности и гражданина.

Принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления играет важную роль. С развитием информационного общества, реализацией программы электронного правительства, активным использованием Интернета, появилось больше возможностей для ознакомления с деятельностью органом государственной власти и местного самоуправления. Следует отметить, что, несмотря на широкое распространение термина «публичность» в законодательстве, единого понятия законодательство не содержит. Публичность и открытость в первую очередь предполагает возможность ознакомления граждан и организаций с информацией о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Правовое регулирование данного вопроса Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[2]. В статье 4 закона установлены основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

- открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

- достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;

- свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом;

- соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

По мнению Э. В. Талапиной, принцип публичности и открытости (транспарентности) несет и превентивную антикоррупционную нагрузку: во-первых, открытость деятельности власти сокращает коррупционные возможности; во-вторых, высвечивает любые отклонения и нарушения, помогая работе правоохранительных органов; в-третьих, позволяет гражданам и организациям включиться в процесс противодействия коррупции [11].

По мнению законодателя, информация, которой оперируют субъекты антикоррупционной деятельности, не может быть отнесена к информации с ограниченным доступом сведений о размерах, видах благотворительной и иной помощи, предоставляемой физическим и юридическим лицам или полученной от них лицами, являющимися субъектами коррупционных правонарушений, а также полученная этими лицами по договорам, которые подлежат обязательной государственной регистрации, подарки (пожертвования) [10, 41].

Принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений предполагает, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Неотвратимость ответственности, будучи реально обеспеченной усилиями государства, демонстрирует его решимость реально проводить антикоррупционную политику, исключая безнаказанность коррупционеров. Данный принцип связан с таким руководящим началом антикоррупционного права, как признание повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений лиц, замещающих должности, предусмотренные Конституцией и иными законами государства.

Речь идет о том, что государство относит коррупционные преступления к тяжким и устанавливает за их совершение суровые санкции, допускает возможность применения конфискации. И здесь уместно согласиться с Н.В. Щедриным, о необходимости концентрации усилий на борьбу с верхушечной коррупцией (коррупция высших должностных лиц). Данная борьба должна распространяться на всех уровнях власти (федеральный, региональный, местный) и чем выше статус должностного лица, тем более кратным в отношении него должны быть применены санкции. Н. В. Щедрин предлагает связать жесткость ограничений с классификацией государственных должностей, а также со статусом законодательного органа [12].

Реализация принципа комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия коррупции на федеральном уровне имеет первостепенное значение и отражает специфику коррупции как явления, требующего адекватного и системного реагирования. Данный принцип отражает комплексный характер антикоррупционной деятельности, содержание которой составляют перечисленные меры, что гарантирует системное воздействие на коррупцию. Использование указанных мер противодействия коррупции ориентирована как на профилактическую работу, так и на непосредственную борьбу с коррупционными проявлениями и ликвидацию их последствий. Продуманное отношение к реализации данного принципа на практике позволит избежать ошибок, превратив рассматриваемую деятельность в один из компонентов государственного управления.

Принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции - это руководящие начала, которые призваны обеспечить упреждение коррупции и реализовать идею экономии уголовно-правовой репрессии в этой области. Данный принцип ориентирует на организацию повседневной работы по воспитанию в обществе нетерпимости к коррупции, поднятию престижа публичной гражданской службы и обеспечение ее стабильности, воспитание нового поколения государственных и муниципальных служащих. В целях активизации этого процесса с 1 января 2013 года действует ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», устанавливающая обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции.

Закон содержит примерный перечень мер по предупреждению коррупции, которые могут приниматься в организации:

- 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.

Сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами закреплено как одно из основных принципов противодействия коррупции. Его действие призвано обеспечить консолидацию усилий государства, местного самоуправления и гражданского общества в противодействии коррупции. Данное принципиальное положение получило развитие в утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 Национальной стратегии противодействия коррупции, в которой в числе основных направлений ее реализации определена необходимость обеспечения участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции (раздел 4). Наряду с этим в Стратегии определены и основные механизмы ее реализации, предполагающие в частности:

- оказание содействия средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;

- активное вовлечение в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества.

Важную роль в деятельности по противодействию коррупции играет и международное сотрудничество. Так, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. в ст. 43 определила характер и рамки международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией [5]:

1. Государства-участники сотрудничают по уголовно-правовым вопросам в соответствии со ст. 44—50 настоящей Конвенции. Когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, государства - участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией.

2. Когда применительно к вопросам международного сотрудничества требуется соблюдение принципа обоюдного признания соответствующего деяния преступлением, этот принцип считается соблюденным независимо от того, включает ли законодательство запрашиваемого государства-участника соответствующее деяние в ту же категорию преступлений или описывает оно его с помощью таких же терминов, как запрашивающее государство-участник, если деяние, образующее состав преступления, в связи с которым запрашивается помощь, признано уголовно наказуемым в соответствии с законодательством обоих государств-участников. Определение коррупции как проблемы международного характера позволяет принципиально расширить средства борьбы с ней и добиться позитивных результатов.

В заключение следует подчеркнуть, что только системная борьба с коррупцией с использованием всех средств - политических, правовых, организационных, морально-этических и других - поможет добиться нужного результата, и, конечно, при условии, что ни одно проявление этого зла не останется безнаказанным. Правовую основу борьбы с коррупцией должны составить соответствующие принципы, закрепленные на уровне основ конституционного строя современной России. Одним из главных принципов борьбы с коррупцией и организованной преступностью должны быть гласность и прозрачность деятельности органов судебной и исполнительной власти, средств массовой информации, граждан и общественных формирований [7, 267].

Ликвидировать коррупцию - значит утвердить новое качество жизни, социальную стабильность, порядок и справедливость, сформировать зрелое гражданское общество, сохранить целостность и единство России, сделать ее сильной и конкурентоспособной страной в мировом сообществе.

Литература

1. Федеральный закон от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228.
2. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 7. Ст. 776.
3. Указ Президента Российской Федерации 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=191669> (дата обращения 06.01.2016).
4. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 19.04.2010, № 16, ст. 1875.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства Российской Федерации, 26.06.2006. № 26. ст. 2780.
6. Колчманов Д.Н. Административно - правовое регулирование установления принципов противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. - 2008. - №12. - С. 33.

7. Коннов И.А., Зеленин Н.И. Проблемы коррупции в России и пути их решения // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 9. С. 262-269.
8. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. - 4-е изд., доп. - М., 1998. - 672 с.
9. Словарь иностранных слов. - 18-е изд. - М.: Русский язык, 1989. - 624 с.
10. Сурков К.В. Курс общего антикоррупционного права: учебник. В 3 частях. Часть 1/К.В. Сурков. Чита: ЗабГУ, 2013. - 420 с.
11. Талапина Э. В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010. -192 с.
12. Щедрин Н.В. О принципах противодействия коррупции // Актуальные проблемы экономики и права. - 2013. - №1. - с.280-284.
13. Шумилов А. Ю. Комментарий к ст. 2. Основные принципы противодействия терроризму // Терроризм. Правовые аспекты противодействия. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2006.
14. Россиянам видна борьба властей с коррупцией // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.dni.ru/society/2015/3/24/298613.html/> (дата обращения 06.01.2016).
15. За коррупционные преступления в 2014 году осуждены почти 11000 человек // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://regnews.ru/corruption/korruptsiya-vzyatka-osuzhdennye-348/> (дата обращения 06.01.2016).
16. Взятки маленькие, а приговоры суровые // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://rbcdaily.ru/politics/562949997501317> (дата обращения 06.01.2016).