Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы

Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы

Москва
2015

Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. Под редакцией профессора Долговой А.И. М., Российская криминологическая ассоциация, 2015. – С. 361.

Редакционная коллегия: Долгова А.И., доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РСФСР, Гуськов А.Я., кандидат юридических наук, Смольянинов Е.С., кандидат юридических наук, Соколов Д.А., кандидат юридических наук, Астафьева О.А., Ульянов М.В.

В книге публикуются статьи научных и практических работников, работающих в сфере борьбы с преступностью, – участников Всероссийской научно-практической конференции «Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы с ней», проходившей 27-28 января 2015 года в Москве. На основе исследований, анализа правового регулирования борьбы с коррупцией в мире и России, практики реагирования на коррупцию авторы делают выводы о характеристиках и тенденциях данного явления, обосновывают пути оптимизации борьбы с ним. Статьи публикуются в авторской редакции. В книге помещена Резолюция участников указанной конференции, отражающая их общее мнение.

Для научных и практических работников, участвующих в борьбе с преступностью, аспирантов и студентов юридических вузов, а также иных читателей, занимающихся проблемами преступности.

ISBN 978–5–87817–083–3

© Коллектив авторов. 2015.
© Российская криминологическая ассоциация. 2015.

Общероссийская общественная организация
«Российская криминологическая ассоциация»

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Российская правовая академия Министерства юстиции
Российской Федерации

Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции Российской Федерации

Академия управления МВД России

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России

Академия Следственного комитета Российской Федерации

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Юридический факультет Московского государственного
университета им. М.В. Ломоносова

Всероссийская научно-практическая конференция «Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы с ней»

Москва. 27-28 января 2015 г.

Резолюция

Участники конференции, научные и практические сотрудники, работающие в сфере борьбы с преступностью, обсудив выступления специалистов и итоги состоявшейся дискуссии, пришли к следующим выводам:

1. Коррупция в России проявляет себя не только в виде отдельных актов, но и методов совершения различных криминальных деяний, а также широкой практики. Она системно связана с транснациональной и иной масштабной организованной преступной деятельностью экономического, политического, террористического, экстремистского и другого характера, представляет собой одну из наиболее серьёзных угроз национальной безопасности.

2. Принимаемые меры не рассчитаны на борьбу с организованными проявлениями коррупции, научно не обоснованы и в силу этого не эффективны. При разработке законодательства и организации борьбы с коррупцией игнорируются научные разработки криминологов и других ученых, международные подходы и зарубежные эффективные практики. В то же время возникают

разного рода антикоррупционные фонды и другие организации неспециалистов, в качестве экспертов привлекаются часто случайные, но инициативные лица; коррупционно опасными в ведомственных разработках объявляются чуть ли не все функции ведомства.

3. Официальная статистика фиксирует парадоксальную картину: при значительном превышении числа регистрируемых фактов получения взяток над числом фактов дачи взяток, количество выявляемых взяткополучателей устойчиво, наоборот, оказывается значительно ниже числа взяткодателей и при этом размах различий последовательно возрастает.

4. Нуждается в кардинальном совершенствовании правовая база реагирования на коррупцию. Трактуемое действующим российским законодательством понимание коррупции не соответствует сущностным характеристикам данного явления, в том числе отраженным в ратифицированных Российской Федерации международных конвенциях:

с одной стороны, понятие необоснованно расширено за счет злоупотребления служебным положением, хищений и других преступлений, круг которых в законе исчерпывающе не определен и практически трактуется произвольно. Общепринятое в истории отечественного права и в международных правовых актах понятие «коррупция» означает двустороннюю криминальную сделку подкупа-продажности, в том числе осуществляемую при участии посредников;

с другой стороны, сужены предмет подкупа, круг субъектов подкупа-продажности, сфера коррупции: коррупция связывается узко только с имущественной выгодой, а также деятельностью лишь физических лиц - до сих пор не введена уголовная ответственность юридических лиц, наиболее масштабных коррупторов. Не уделяется должного внимания коррупции в негосударственных сферах, поведению широкого круга лиц, выполняющих публичные функции.

5. Для создания современной антикоррупционной правовой базы и криминологической защиты процесса ее создания – пресечения криминального лоббирования значимы:

- полный отказ от рассмотрения коррупции в качестве допустимого (и даже необходимого) средства реформирования и решения экономических, юридических, а также других проблем;
- ратификация Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятой Советом Европы 4 ноября 1999 г.;
- разработка и принятие нового базового комплексного Федерального закона «О борьбе с коррупцией»;
- приведение иных Федеральных законов и подзаконных актов о коррупции в соответствие с Конституцией Российской Федерации, ратифицированными международно-правовыми документами;

- постоянное совершенствование указанной антикоррупционной правовой базы с учетом реальной социальной эффективности действующих нормативных правовых актов, их соответствия изменяющимся криминальным реалиям и широкой социальной ситуации, а также необходимости восприятия лучшего отечественного и зарубежного опыта;
- привлечение к работе над антикоррупционными законопроектами и проектами соответствующих международно-правовых актов высококвалифицированных специалистов, профессионально разрабатывающих вопросы борьбы с коррупцией, далеких от псевдополитических и местнических амбиций, а также лоббирования кланового, криминального или иных антигосударственных интересов;
- важны опубликование составов рабочих групп, разрабатывающих законопроекты, указание авторов данных документов; публичный характер обсуждения законопроектов перед их внесением на рассмотрение Государственной Думы; исключение анонимности вносимых поправок и поименное голосование;
- в уголовном законодательстве необходимо исключать чрезмерное расширение усмотрения судей, в частности, предоставление им права изменить категорию преступления на менее тяжкую (ч.6 ст. 15 УК РФ) и др.

6. В процессе создания антикоррупционной правовой базы важно:

- выделять собственно коррупционные деяния на основе признака подкупа - продажности, относить к таковым совершаемые в любых сферах деятельности (а не только в сфере государственной службы); субъектами данных деяний считать и физических, и юридических лиц; подкуп не связывать только с имуществом и имущественной выгодой;
- разграничивать меры реагирования на саму коррупцию и меры воздействия на систему преступлений, связанных с коррупцией (экономических, террористических и др.), учитывать при этом криминологические особенности данных преступлений и их разную чувствительность к избираемым мерам воздействия;
- применять в системе меры реагирования на сами коррупционные деяния и на их причины, условия;
- предусматривать и обеспечивать проведение высокопрофессиональной криминологической экспертизы выносимых на обсуждение в Федеральном Собрании проектов законопроектов; проводить соответствующую экспертизу социально-экономических реформ и других глобальных преобразований.

7. Поскольку борьба с коррупцией и организованной преступностью должна вестись в системе, а продвижение различных интересов следует максимально легализовать - исключить анонимность субъектов продвижения

разных интересов и их финансового, организационного обеспечения, высоко значимы разработка и принятие следующих трех федеральных законов:

Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью» (проект имеется);

Федерального закона «О криминологической экспертизе» (проект имеется);

Федерального закона «О лоббизме» (проекты представлялись).

8. Значимо обеспечение развития криминологических и социально-правовых исследований, углубленного изучения механизмов детерминации коррупции с выявлением обстоятельств, детерминирующих мотивацию, принятие, исполнение решений о даче и получении взяток.

При этом надлежит выявлять, в каких именно системах деятельности отмечается коррупционное поведение, и давать криминологическую, правовую оценку реальному состоянию соответствующих систем; дифференцировать механизмы и оценку фактов коррупции в разных типах ситуаций: реально безвыходных для их субъектов, когда речь идет об устранении угрозы жизни их близких и т.п.; в ситуациях продуманного взвешивания баланса потерь и приобретений; в случаях инициативных подкупа-продажности, соединенных с разными вариантами психического, экономического и другого воздействия. Соответственно должны дифференцироваться предупредительная и иные составляющие борьбы с коррупцией.

9. Участники конференции рекомендуют проведение широкомасштабных, комплексных, междисциплинарных и межведомственных исследований проблем противодействия коррупции, её причинного комплекса и антикоррупционной политики. Необходимо включить соответствующие разработки в Перечень важнейших и приоритетных тем научно-исследовательских работ, утверждаемый Правительством РФ с соответствующим финансовым, в том числе грантовым, обеспечением.

РАЗДЕЛ 1. ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Долгова А.И., доктор юридических наук, профессор

Реагирование на коррупцию: практика противодействия в России и направления оптимизации борьбы

«Какая еще коррупция? Сегодня это слово в большинстве случаев означает злоупотребление элит доверием общества» - таковы заголовок и начало статьи в МК от 14 марта 2015 года[1]. Это не выглядит наивным в свете отечественного антикоррупционного законодательства, лежащих в его основе доктрин, реальной антикоррупционной деятельности и интенсивного «забалтывания» проблемы.

О коррупции говорят и защищают диссертации юристы, философы и социологи, психологи и политологи, математики и многие другие. Как правило, называют ее «явлением» в разных вариантах, но далеко не всегда утруждают себя необходимой для правового реагирования конкретизацией данного явления. Мало того, отмечалось прямое игнорирование правовых понятий, что, в частности, легло в основу популярного смешения злоупотребления служебным положением и коррупции.[2]

В законодательном и правоприменительном плане важно четко определять, на что именно под названием «коррупция» реагируют государство и общество, каковы специфические характеристики реально существующей коррупции, какой арсенал средств реагирования способен быть адекватным данным характеристикам и соответственно эффективным.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» отсутствует четкое, исчерпывающее определение коррупции. В статье 1 говорится: «Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо ***иное незаконное использование*** (выделено автором А.Д.) физическим лицом своего

---

[1] «Московский комсомолец» № 26762 от 14 марта 2015
http://www.mk.ru/social/2015/03/13/kakaya-eshhe-korrupciya.html 14.03.2015

[2] «Государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правом (Конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. Этого условия достаточно, чтобы характеризовать такое явление, как *злоупотребление служебным положением.* Между этим явлением и коррупцией грань весьма размытая». (Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад рабочей группы Регионального общественного фонда «Информатика для Демократии» под руководством Г.А. Сатарова. М., 1998. С. 1.

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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица; …».

Кроме того, в приведенном понятии коррупции оказались смешанными разные по международно-правовым оценкам и криминологическим, криминалистическим характеристикам деяния. К ним в России стали относить в аналитической и практической правоохранительной деятельности: злоупотребление служебным положением, полномочиями, иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения, в том числе нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ), хищения и целый ряд иных преступлений по службе в целях получения выгоды имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды.

Коррупционерами стали называть, в том числе, расхитителей, воров и мошенников; за успехи в реагировании на коррупцию выдаются разоблачения расхитителей и любых должностных преступников и др. [1]

Появились новые термины: «преступления коррупционной направленности», «коррупционная направленность преступления». Что такое присвоение, растрата, мошенничество коррупционной направленности? Практически данные термины стали заменять понятие «вор» для беловоротничковых преступников и уводить от эффективной борьбы с экономической преступностью.

В истории России, как и во всем мире, взяточничество, коррупция всегда выделялись как проблемы, требующие особой правовой оценки и специфического правового регулирования борьбы с ними. Понятие «взяточничество» в России традиционно ассоциировалось с получением государственным служащим конкретной взятки – с мздоимством и лихоимством. Мздоимство, по дореволюционному российскому законодательству, – получение

---

[1] В соответствии с Указанием от 11 сентября 2013 года Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации в перечень N 23 преступлений коррупционной направленности были включены, в том числе, не только преступления с очевидными признаками подкупа-продажности, но и, например, мошенничества, присвоение или растрата при наличии в статистической карточке отметок о коррупционной направленности преступления, о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения. В Указании Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 744/11, МВД России № 3 от 31.12.2014 упоминается несколько десятков статей УК РФ.

взятки чиновником или иным лицом, состоящим на службе государственной или общественной, за действие (бездействие), выполненное им без нарушения служебных обязанностей, лихоимство – те же действия, но связанные с нарушением служебных обязанностей.

В Российской империи в условиях развития капитализма и гражданско-правового оборота коррупционное поле расширялось за счет негосударственных сфер деятельности и разнообразных участников коррупционных сделок. В начале XX века стал употребляться термин «коррупция»[1] применительно и к административным, и уголовно-наказуемым коррупционным деяниям, причем совершаемым не только в сфере государственной службы.

В СССР отсутствовала рыночная экономика с ее развитым криминальным рынком, на котором обращались не только товары, но и услуги, должности, полномочия и др. Соответственно термин «коррупция» не использовался – речь шла длительное время только о взяточничестве должностных лиц. Однако наряду с этим в условиях развития теневых экономических и иных отношений была введена также уголовная ответственность за «поборы» в сферах обслуживания населения[2].

Вопрос о коррупции в многообразных ее проявлениях в России актуализировался в период перестройки и перехода к рынку. Разработка первого проекта Закона о борьбе с коррупцией была начата в 1992 году по инициативе и под руководством депутата Аслаханова А. А. специально созданной рабочей группой. Сначала ее возглавлял профессор Волженкин Б.В., позднее – автор данной статьи. В процессе разработки изучались зарубежный опыт, законодательство, организовывались консультации с зарубежными специалистами, в том числе из Италии, США, Германии, Великобритании.

В то же время все девяностые годы и начало века ознаменовались последовательным противодействием принятию эффективного законодательства о ***борьбе с коррупцией***. Высшими органами законодательной власти Российской Федерации три раза принимались на основе разработанных законопроектов Федеральные законы «О борьбе с коррупцией», «О внесении изменении и дополнений в УК РСФСР и УПК РСФСР в связи с принятием Федерального закона «О борьбе с коррупцией». Законы принимались в июле 1993 г. Верховным Советом РСФСР, в 1995 г. и 1997 г. – Государственной Думой и одобрялись в 1995 г. и 1997 г. Советом Федерации РФ. Однако трижды на них Первым президентом России накладывалось вето. Между тем, в данных документах в комплексе решались вопросы определе-

---

[1] Термин «коррупция» ввел в научный оборот Эстрин А.Я. в 1913 г. См.: Эстрин А.Я. Взяточничество // Петербургский университет. Кружок уголовного права. Труды. СПб., 1913. Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней со второй половины XVI–XX в. криминологическое исследование. Дис. канд. юрид. наук. М., 2001).

[2] Поборы (ст. 156^2 УК РСФСР), т. е. получение работником предприятия, учреждения или организации, не являющимся должностным лицом, путем вымогательства незаконного вознаграждения от граждан за выполнение работы или оказания услуг в сфере бытового и медицинского обслуживания, входящих в круг служебных обязанностей такого работника.

ния круга коррупционных деяний, предупреждения коррупции, разных видов правовой ответственности за нее, устранения последствий коррупционных правонарушений с аннулированием актов и действий, совершенных в результате коррупционных правонарушений, и другие.

Обновленный вариант проекта Федерального закона «О борьбе с коррупцией» в 2001 году не «добрал» нескольких голосов депутатов Государственной Думы[1], а в 2008 году в России был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции», в котором отражен принципиально другой подход по сравнению не только с указанными выше законопроектами, но и с ратифицированными международными конвенциями.

Российская Федерация ратифицировала четыре международные конвенции, в которых говорится о коррупции[2]. Не ратифицирована Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г. Однако ее нельзя не принимать во внимание, поскольку в ратифицированной Россией Конвенции ООН против коррупции определения коррупции не дается, но в ее Преамбуле делается ссылка и на эту Конвенцию.

Расхождения, прежде всего, касаются понимания коррупции.

В Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности ст. 8 называется «Криминализация коррупции» и в п.1 ст.8 говорится исключительно о подкупе, активном и пассивном: «1. Каждое государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

a) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

b) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с

---

[1] См. подробнее: Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., Российская криминологическая ассоциация, 2011. ISBN 978–5–87817–069–7.

[2] Это, прежде всего: Конвенция ООН против коррупции, которая принята резолюцией Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, принятая 15 ноября 2000 г., Конвенция об уголовно-правовой ответственности за коррупцию, принятая Советом Европы 27 января 1999 г., Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций, принятая 21 ноября 1997 г. Конференцией полномочных представителей стран – членов ОЭСР.

тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей».

Итак, при взяточничестве и ином подкупе (других вариантах коррупции) всегда одновременно действуют две стороны: она подкупает (коррупттер), другая «продается» (коррумпируемое лицо). У них бывают посредники. Следовательно, законодателю и уголовной юстиции всегда надлежит «работать» одновременно со всеми этими сторонами. Однако именно этот момент нередко игнорируется.

В этом аспекте показательно недавнее сообщение: «Следственный комитет РФ предъявил официальное обвинение губернатору Сахалинской области Александру Хорошавину в получении взятки в 5,6 млн. долларов, о чем сообщает ТАСС со ссылкой на слова представителя СК РФ Владимир Маркин. Второму задержанному — Андрею Икрамову — инкриминируется посредничество во взяточничестве. По версии следствия, в 2011 году Хорошавин через Андрея Икрамова выдвинул незаконное требование руководству ООО «Сахалинская компания «Энергострой» о передаче ему взятки в размере шести процентов от сумм, которые будет получать эта компания на основании ежемесячных актов выполненных по контракту работ. В результате за два года через посредника, которым выступил Андрей Икрамов, Хорошавин получил взятку в размере более 5,6 млн долларов США за совершение действий в пользу ООО «Сахалинская компания «Энергострой», — сообщил Маркин.»[1]. Итак, пока обвиняются получатель взятки и посредник. А коррупттер? Выявлен ли он, ставится ли вопрос о его ответственности? Впрочем, если субъектом дачи взятки выступает юридическое лицо, то по действующему российскому законодательству оно не является субъектом преступления, о чем подробнее далее.

С одной стороны, в действующем российском законодательстве, как уже отмечалось, происходит необоснованное расширение и размывание понятия «коррупция», включение в число преступлений так называемой «коррупционной направленности» разных по своим криминалистическим, криминологическим, уголовно-правовым характеристикам деяний.

Смешение коррупции как подкупа-продажности со злоупотреблениями служебным положением и другими преступными деяниями рядом авторов обосновывается путем ссылки на главу III Конвенции ООН против коррупции, в которой имеются статьи о хищении, неправомерном присвоении или ином нецелевом использовании имущества публичным должностным лицом, злоупотреблении влиянием в корыстных целях, злоупотреблении служебным положением и др. Но данная глава III называется «Криминализация и правоохранительная деятельность» без конкретизации того, что речь идет о криминализации именно коррупции, как это сделано в статье 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности.

---

[1] Губернатору Хорошавину предъявлено официальное обвинение. Сумма взятки шокирует/ http://ura.ru/news/105220272015.03.2015

В главе III выделяются значимые для реагирования на коррупцию нарушения Кодекса поведения публичных должностных лиц (ст. 8), правовых норм о публичных закупках и управлении публичными финансами (ст. 9), публичной отчетности (ст. 10), не только о подкупе публичных должностных лиц (ст. 15,16), но и о хищении, неправомерном присвоении или ином нецелевом использовании имущества публичным должностным лицом (ст. 17), злоупотреблении влиянием в корыстных целях (ст. 18), злоупотреблении служебным положением (ст. 19), незаконном обогащении (ст. 20).

Это закономерно, поскольку коррупция проявляет себя в виде не только отдельно взятых актов, но также метода и практики с созданием, в том числе «корпораций коррупции».

Коррупция как акты – это коррупционные преступления и другие коррупционные правонарушения, заключающиеся в активном и пассивном подкупах в их разных вариантах. В УК РФ используются одновременно понятия «подкуп» и «взятка» (получение взятки, дача взятки). Нормы, касающиеся подкупа в разных его формах, находятся в различных главах УК РФ[1]. В то же время в конструкции не всех соответствующих уголовно-правовых норм действующего УК РФ не всегда учтены или учтены неполно моменты взаимодействия двух сторон и ответственности каждой из них. Например, в части 1 ст. 309 УК РФ предусматривается наказание за подкуп свидетеля, потерпевшего в целях дачи ими ложных показаний либо эксперта, специалиста в целях дачи ими ложного заключения или ложных показаний, а равно переводчика с целью осуществления им неправильного перевода. Но там нет положений об ответственности этих лиц за «продажность» - получение подкупа.

Строго говоря, коррупция как акты существует только при мздоимстве, когда коррупция не связана с нарушением коррумпируемым лицом его правовых обязанностей.

Коррупция как метод – это использование подкупа-продажности при совершении других преступных и иных противоправных деяний – так называемом «лихоимстве». Статья 33 УК РФ «Виды соучастников преступления» предусматривает, что подкуп может являться средством подстрекательства к преступлению, при этом характер преступления не конкретизируется: «4. Подстрекателем признается лицо, склонившее другое лицо к совершению преступления путем уговора, ***подкупа,*** угрозы или другим способом».

Что касается статей Особенной части УК РФ, то подкуп, получение и дача взятки рассматриваются как самостоятельное преступление в ст. 184 «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных сорев-

---

[1] При криминологическом анализе коррупции в понимании ООН к числу коррупционных деяний относятся, помимо дачи и получения взятки, коммерческого подкупа, также подкуп избирателей (ст. 141*), подкуп участников и организаторов официальных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (ст. 184), подкуп к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (ст. 309*). В статьях, отмеченных звездочкой, указываются, помимо подкупа, другие методы совершения деяния.

нований и зрелищных коммерческих конкурсов», которая стала называться в ред. Федерального закона от 23.07.2013 N 198-ФЗ «Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса»[1].

Далее к коррупции относятся деяния, предусмотренные следующими статьями УК РФ: ст. 204 «Коммерческий подкуп», ст. 290 «Получение взятки», ст. 291 «Дача взятки», ст. 309 «Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу», и в качестве способа совершения другого преступления; собирание сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем подкупа (ст. 183); соединенное с подкупом воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 141); подделка подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, инициативы проведения референдума или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), соединенные с подкупом (ст. 142).

Коррупция как практика – это элемент системной многоаспектной организованной преступной деятельности различных организованных групп и иных организованных преступных формирований. Фиксируется взаимосвязь коррупции и терроризма, коррупции и массовых беспорядков, вооруженных мятежей, коррупции и масштабных хищений, коррупции и экстремизма, а также других преступлений.

Данная организованная преступная деятельность обеспечивает использование метода коррупции при достижении различных целей. Существуют группы и организации, которые обеспечивают коррупцию в широких масштабах. Не случайно в зарубежной литературе говорится о «корпорациях коррупции». Так называемое «посредничество во взяточничестве» часто выступает видом криминального предпринимательства, способом обеспечения наиболее прибыльного бизнеса, разновидностью профессионального криминального менеджмента. Декриминализация посредничества во взяточничестве объективно соответствовала интересам «корпораций коррупции» организованных преступников.

Посредничество во взяточничестве длительное время в УК РФ отсутствовало. Федеральным законом от 04.05.2011 N 97-ФЗ введена статья 291.1. «Посредничество во взяточничестве», но с фиксацией очень «скром-

---

[1] Заметим, что по сравнению с УК РФ 1996 г. вместо «*профессиональных* спортивных соревнований» стал использоваться термин «*официального* спортивного соревнования», вместо «в целях оказания влияния» стало: «оказание *противоправного* влияния». Что такое «официальное» спортивное соревнование, им считается профессиональные соревнования на коммерческой основе, где делаются большие ставки? И может ли быть при подкупе «непротивоправное» влияние?

ной» роли посредника: в части первой ст. 291.1 говорится «1. Посредничество во взяточничестве, то есть *непосредственная передача* взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо *иное способствование* взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки в значительном размере…».

То есть из текста вытекает, что активно действующие субъекты – это исключительно взяткодатель и взяткополучатель. Бывает и так, но при этом нельзя уходить от проблемы активности и инициативы субъектов криминального бизнеса по извлечению доходов из организации посредничества, поиска и организации взаимодействия коррупгера и коррумпируемой стороны, созданию криминального рынка коррупционных услуг.

Предложения о посредничестве нередко бывают связаны с мошенничеством в тех случаях, когда именно посредник ищет коррупгера и коррумпируемое лицо, выступает в разных случаях и как подстрекатель, и как организатор взяточничества, подкупа, используют разные варианты воздействия на «клиентов» подкупа-продажности».

Некоторые психологически сломленные на первых порах взяткополучатели бывают готовы заявить о получении взятки по временному малодушию, но в УК РФ ст. 290 нет примечания (во многом аналогичного примечанию к ст. 291 УК РФ о даче взятки), которое бы предусматривало возможность освобождения от уголовной ответственности такого лица, если имел место его инициативный подкуп, соединенный с угрозами или другими способами психического и физического насилия и если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о принятии взятки. Между тем, разоблачение инициативных взяточников и посредников – не менее важная задача, чем изобличение взяткополучателей.

С другой стороны, понятие собственно коррупции как подкупа-продажности в России по сравнению с ратифицированными международными конвенциями, касающимися коррупции, сужено ***по субъектам***, ***предметам подкупа***, поставлен заслон на пути привлечения к уголовной ответственности коррупгеров-корпораций, других юридических лиц[1] (см. рис.1).

[1] Часть 1 статьи 14. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения Федерального закона «О противодействии коррупции» содержит общую неопредленную формулировку: «1. В случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Различие подходов к пониманию «коррупции»

• **В ст. 8 «Криминализация коррупции» Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности выделяются:**	• **Ст. 1 Федеральном законе «О противодействии коррупции»**
a) ***обещание, предложение или предоставление публичному*** должностному лицу, лично или через посредников, ***какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица***, с тем чтобы это должностное лицо совершило ***какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей***; b) ***вымогательство или принятие публичным должностным лицом***, лично или через посредников, ***какого-либо неправомерного преимущества…*** • …«***публичным должностным лицом» является публичное должностное лицо или лицо, предоставляющее какую-либо публичную услугу,*** как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника..	1) коррупция: а) ***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;***

Рис. 1. Понятия коррупции в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и в Федеральном законе «О противодействии коррупции»

За рубежом ***юридические лица*** являются субъектами преступлений и за подкуп несут очень серьезную ответственность, там более, что являются одними из наиболее активных коррупторов: «Организация экономического сотрудничества и развития сообщила, что крупные транснациональные корпорации во главе со своими руководителями виноваты в большинстве зарегистрированных случаев взяточничества… доклад проанализировал 427 дел о взяточничестве, которые имели место за последние 15 лет, и обнаружил, что 57% всех взяток связаны с корпоративными усилиями получить государственные контракты – главным образом, в западных, более развитых государствах»[1].

Сообщалось, что «Автоконцерн Daimler заплатит штраф $185 млн. Руководители компании обвиняются в том, что платили крупные взятки в десятках стран мира … За десятилетний период Daimler за взятки заключил контракты на сумму порядка $1,9 млрд., как утверждает обвинение минимум

[1] http://antizoomby.livejournal.com/345731.html 25.01.2015

$91,4 млн. были получены незаконным путем, …немецкий концерн - Siemens по той же причине заплатил $1 млрд. штрафов в судах Германии и США[1].

Статья 10 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности называется «Ответственность юридических лиц» и предусматривает следующее:

«1. Каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в серьезных преступлениях, к которым причастна организованная преступная группа, и за преступления, признанные таковыми в соответствии со статьями 5, 6, 8 и 23 настоящей Конвенции.

2. При условии соблюдения *правовых принципов* государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной.

3. Возложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления…».

Ст. 19 «Общие условия уголовной ответственности» УК РФ о том, что субъектом преступления в России является физическое лицо, находится не в главе 1 «Задачи и принципы Уголовного кодекса Российской Федерации», а в главе 4 «Лица, подлежащие уголовной ответственности». Таким образом, введение уголовной ответственности юридических лиц не касается принципов Уголовного кодекса РФ, а тем более принципов вообще Российского права – административная ответственность юридических лиц давно существует.

По мнению Михайлова В.И., «действительно, в настоящее время проистекающая от деятельности хозяйствующих субъектов угроза глобальной безопасности возрастает. Однако с предложением о признании юридических лиц участниками уголовно-правовых отношений в рамках сложившейся в России парадигмы законодательства нельзя согласиться по ряду оснований концептуального и практического свойства»[2].

Среди таких оснований указываются, в частности, следующие:

«основополагающие категории российского уголовного и уголовно-процессуального права… приспособлены для применения только к физическим лицам»;

«в случае введения уголовной ответственности организаций необходимо будет провести «чистку» не только КоАП России, АПК России, но и Налогового кодекса Российской Федерации, а также множества других нормативных правовых актов в целях «разведения» уголовной и административной ответственности организаций»;

---

[1] http://www.pravda.ru/economics/rules/02-04-2010/1025721-news-0/ 15.03.2015

[2] Михайлов В.И. Современный этап государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции и задачи по ее обеспечению/ Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. Екатеринбург, 2014. С. 18.

«придется существенно перестраивать всю правоприменительную деятельность, так как уголовный процесс, криминалистика, оперативно--розыскная и другие виды правоохранительной деятельности ориентированы на выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, субъектами которых выступают только физические лица»;

игнорируются вопросы процедуры: «В частности, даже не рассматривается вопрос о том, как быть со стадиями уголовного процесса применительно к организациям. Было бы любопытно узнать, как с их точки зрения должно выглядеть привлечение юридического лица в качестве обвиняемого; какие меры пресечения должны применяться в таком случае; какие вопросы должны отражаться при постановлении приговора и т.д. Ответов на эти и другие вопросы получить не удалось. Складывается впечатление, что в практическом плане изучением целесообразности идеи введения уголовной ответственности для юридических лиц никто из ее сторонников всерьез не занимается»[1].

Разумеется, введение уголовной ответственности юридических лиц требует системного серьезного изменения законодательства. И, поскольку криминальная ситуация такова, что диктует такую ответственность надо решать практические задачи, какими бы сложными они не были. Нельзя считать допустимым разрыв характера и процедуры правовой ответственности двух сторон коррупции: физического лица-взяткополучателя и юридического лица-взяткодателя. Их деяния взаимосвязаны, процедуры доказывания должны носить системный характер.

На чем же основано впечатление Михайлова В.И., «что в практическом плане изучением целесообразности идеи введения уголовной ответственности для юридических лиц никто из ее сторонников всерьез не занимается»? Не на том ли, что превалирует следующая установка: «Основные направления научных исследований в области противодействия коррупции проистекают из Национального плана противодействия коррупции… рекомендовано научным учреждениям на основе анализа антикоррупционного законодательства России и практики его применения активизировать научную разработку вопросов в сфере противодействия коррупции, в подпунктах «е» и «ж» п. 2 сформулированы темы конкретных исследований». Однако среди выделенных тем нет касающихся проблемы введения уголовной ответственности юридических лиц. Ранее данной темой юристы занимались в рамках осуществления фундаментальных научных исследований, но они последовательно сворачивались с фактическим превращением научно-исследовательских организаций в «оперативно-аналитические», работающие по государственным и ведомственным заказам.

В то же время существуют серьезные работы по данной проблеме. Помимо авторов, на которые имеются ссылки в статье, вопросами уголовной ответственности юридических лиц занимались Никифоров А.С., Смольяни-

[1] Там же, с. 17-18.

нов Е.С., Белоцерковский С.Д.[1], Федоров А.В. и другие. Белоцерковский С.Д. как член рабочей группы в 2007 г. участвовал в разработке проекта Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью» и Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью». В том числе эти изменения и дополнения касались ряда практических вопросов введения уголовной ответственности юридических лиц. Проекты данных законов рассылались во все правоохранительные органы и субъекты федерации, почти во всех отзывах признавалась значимость ликвидации уголовно-правовой безответственности юридических лиц. Однако значимость законопроектов была нивелирована упразднением Департамента по борьбе с организованной преступностью и продолжающимся игнорированием факта органической взаимосвязи коррупции с организованной преступностью. В настоящее время руководители Следственного комитета настойчиво ставят вопросы о введении уголовной ответственности юридических лиц.

Российский законодатель связывает ***предмет взятки,*** подкупа только с имущественной выгодой. За рубежом – это «какое-либо неправомерное преимущество», «взятка или любое другое ненадлежащее преимущество». В ст. 2 «Определение коррупции» Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию содержится последнее по времени и наиболее четкое понимание коррупции: «Для целей настоящей Конвенции «коррупция» означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового» (рис.1).

Весьма дальновидно в статье 2 «Определение коррупции» Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию говорится о просьбе, предложении, даче или принятии, ***прямо или косвенно***, взятки или ***любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового***. Это дает возможность реагировать на весьма хитроумные варианты коррупционного поведения и «ненадлежащего преимущества». Написание под именем других лиц с передачей им авторских прав книг, диссертаций; обещание в будущем престижной должности; организационное обеспечение победы на выборах и т.п. – эти фактические коррупционные реалии встречаются не так уж редко[2].

---

[1] См.: Белоцерковский С.Д. «Система правового регулирования борьбы с организованной преступностью и научные основы её оптимизации». М., 2011. ISBN 978-5-87817-065-9; проекты законов - http://crimas.ru/?p=1555.

[2] В литературе отмечается: «Формы коррупции разнообразны: от получения взяткоза совершение как законных, так и незаконных действий (в том числе за вмешательство коррумпированных должностных лиц в конкурентную борьбу в пользу взяткодателей), до сложных и завуалированных действий в виде участия должностных лиц в различных сферах предпринимательской деятельности, продажи должностей и званий, коррумпированности должностных лиц высшего уровня, участвующих

То, что в России коррупция необоснованно связывается преимущественно со сферой государственной службы и односторонне с деяниями только разного рода «чиновников», использующих свое должностное положение, определенные полномочия[1], может иметь свои сверхзадачи. Дело не только в том, что в тени при этом остаются активные организаторы, участники подкупа, в том числе юридические лица (корпорации и др.), что их деятельность «кошмарит» общество. При этом затушевывается активизация последовательного реагирования на коррупцию многочисленными публичными выступлениями, громогласно оценивающими ее как «наступление на бизнес». Опасно также то, что проблема коррупции, просчеты в реагировании на нее используются для дискредитации самого института государства, систем государственного контроля и надзора.

Далее обращает на себя внимание то, что ***трактовка понятия «должностных лиц»*** в России не совпадает с понятием «публичных должностных лиц», предусмотренном Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности и другими конвенциями. В конвенциях говорится о публичных должностных лицах, предоставляющих какую-либо публичную услугу, «как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника».

Спектр поражаемых коррупцией публичных услуг крайне широк[2].

Не просто безнравственно, но и подло[1] ориентировать правоохранителей на активное противостояние коррупции, как и организованной преступ-

---

в законотворчестве в виде лоббирования законов за вознаграждение и т. п». (Андреева Л.А. Криминологические предпосылки коррупции в России/Вопросы современной юриспруденции»: сборник статей по материалам XXXII международной научно-практической конференции (18 декабря 2013 г.)

[1] Среди положений, выносимых на защиту в диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук, первым было следующее: «Предложено определение коррупции: коррупция - это социальный феномен, предполагающий деятельность государственных служащих, связанную с использованием ими своего должностного положения в личных целях, привносящую деструктивный эффект и повышение энтропии в социальные процессы». (Изотов М.О. Коррупция в современной России. Дис. канд. философских наук. М., 2012 / http://www.dissercat.com/content/korruptsiya-v-sovremennoi-rossii#ixzz3UT8TouiH.

[2] На Координационном совещании руководителей правоохранительных органов в Генеральной прокуратуре Российской Федерации было отмечено, что в 2012-2013 гг. основные усилия правоохранительных органов по борьбе с коррупцией были сосредоточены на выявлении правонарушений в наиболее подверженных коррупцией сферах: при проведении государственных закупок, распоряжении государственным имуществом, в жилищно-коммунальном хозяйстве, строительстве, торговой деятельности и на транспортehttp://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-85516/ 28.11.13. Как свидетельствует доклад Организации экономического сотрудничества и развития о подкупе иностранных должностных лиц (OECD Foreign Bribery Report), основными секторами бизнеса с точки зрения дачи взяток за последние 15 лет являются добывающая промышленность, строительство, перевозка и хранение (http://ria.ru/economy/20141202/1036194337. html#ixzz3Kp5Y5U5e 3.12.140).

ностью в целом, и не вооружать их эффективными средствами реагирования. Это происходит в то время, когда лоббисты коррупции не гнушаются ничем.

До сих пор антикоррупционное законодательство в стране носит «размытый» по многим нормативным правовым актам фрагментарный и к тому же «лукавый» характер. Оно ранее отражало и фактически продолжает отражать провозглашавшуюся частью реформаторов ориентацию на «выкуп власти» у номенклатуры (Е.Т. Гайдар[2]), на сохранение с помощью коррупции «равновесия в экономике» (А.Л. Лившиц[3]), а также на защиту уже созданных теневых капиталов, включающих и криминальные.

Термин «борьба с коррупцией» в его криминологической трактовке заменен другим: «противодействие коррупции». П.2 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусматривает: «противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

Здесь нет упоминания о блоке общеорганизационных мер (информационно-аналитической, координационной и иной деятельности, о судебном рассмотрении дел, об аннулировании незаконных актов и действий, обеспечении безопасности участников борьбы с коррупцией. Только в марте 2015 года появилось, наконец, сообщение в прессе « Для защиты заявителей о коррупции в Госдуме предлагают создать специальную парламентскую комиссию»[4].

Нормы Конвенций ООН о незаконном обогащении и соответствующая зарубежная правовая практика в стране до сих пор не воспринимаются, даже объявляются противоречащими презумпции невиновности[5]. Можно поду-

---

[1] В трудах Конфуция (551-479 до н.э.) можно найти рассуждения о *цзюньцзы*, «благородном муже», который своей приверженностью к высоким моральным принципам в управлении собой, семьей и государством противостоит *сяожэнь,* «человеку подлому» / Тавровский Ю. Схватка с тигром/ http://zavtra.ru/content/view/shvatka-s-tigrom/ 19.12.14.

[2] «Россию у номенклатуры нельзя, да и не нужно отнимать силой, ее можно «выкупить»/ Гайдар Е.Г. Государство и эволюция. М., 1995. С.143.

[3] Активная борьба с коррупцией может привести к потере равновесия в экономике/ Вечерняя Москва, 29 июля 1993 г.

[4]«Депутаты намерены сами заниматься защитой заявителей о коррупции»/ http://izvestia.ru/news/583664#ixzz3UqJojFmv.19.03.2015.

[5] «Кремль, Минюст и МВД направили в Белый дом отрицательные отзывы на общественную инициативу о ратификации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, согласно которой «незаконное обогащение» чиновников является уголовным преступлением». / http://www.kommersant.ru/doc/2675270 26.02.2015.

мать, что в США, Великобритании и других государствах, в которых действуют правовые акты о реагировании на незаконное обогащение, не соблюдается презумпция невиновности.

Реально речь идет о выполнении обязанности ***каждого*** налогоплательщика уплачивать налоги: ст. 3 Налогового кодекса России: «Каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы». Это – универсальное требование ко всем без исключения лицам, а не только к чиновникам.

Как разоблачать взаимовыгодную сделку подлинно коррупционного характера, без свидетелей? Или запуганных участников сделки? Здесь нужны специфические меры. Такие, в том числе, как выработанные мировой практикой ответственность за незаконное обогащение, «оперативные ловушки», защита заявителей, свидетелей, использование разного рода технических средств[1].

Что же касается других деяний, указанных в ст.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», то они имеют иные характеристики; разоблачаются, преимущественно иными методами, среди которых важную роль играют ревизии, экспертизы, свидетельские показания и др.

Следует также учитывать различие содержаний, которое в русском языке вкладывается в понятия «борьба» и «противодействие». Русское слово **«борьба»** во всех словарях русского языка трактуется как активное столкновение противоположных интересов, групп, мнений и др., имеющих цель ***приобрести господство одних над другими***. То есть преследуется цель одержать верх. Речь идет не просто о «противодействии». Борцы на ковер выходят не для того, чтобы «попротиводействовать» один другому.

Недопустимо при реагировании на коррупцию, как и преступность в целом, находиться в глухой обороне, а не переходить в наступление. Термин «противодействие» соответствует времени, когда в рамках реагирования на преступность существенно различаются концепции: борьбы с преступностью, противодействия преступности, компромиссов[2].

---

[1] В Китае «на борьбу с коррупцией поставили достижения науки и техники -- министерство природных ресурсов применило спутники для контроля над разбазариванием земель. Насильственный отъем участков у крестьян для продажи девелоперам стал одним из главных источников коррупции. Сравнение снимков с интервалом в полгода показало, что в обследованных 31 городе и уезде было незаконно отчуждено 15% всех земель под строительство» (Тавровский Ю. Схватка с тигром/ http://zavtra.ru/content/view/shvatka-s-tigrom/ 19.12.14.

[2] «Государство и преступность – два сложных социальных явления, которые, казалось бы, обречены на противодействие. Государство ориентировано на борьбу с преступностью, преступность – на противостояние государственным механизмам, выведение системы государственного и социального управления из состояния правовой устойчивости. Однако анализ развития как отечественного, так и зарубежного уголовного законодательства позволяет выделить общую тенденцию, состоящую в расширении начал сотрудничества и взаимодействия сторон уголовно-правового конфликта, вызванного совершением преступления. Такое направление уголовной политики по-разному обозначается учеными и правоприменителями, мы же склонны рассматривать его в рамках уголовно-правового

Судя по официальным статистическим данным, результаты реагирования на коррупцию в России носят, мягко выражаясь, предельно «скромный» характер. Все больше увеличивается разрыв в числе зарегистрированных фактов получения взяток и числе выявленных взяткополучателей; при превышении числа фактов получения взяток над числом дачи, по выявленным лицам с начала века наблюдается противоположная картина: число взяткодателей все более существенно превышает число взяткополучателей (рис.2).

Рис. 2. Динамика получения и дачи взяток в России в 1990-2014 годах

Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев отмечал, что в 2013 году за коррупционные преступления в России были осуждены 9,5 тыс. человек: за получение взяток 1700, за дачу – в два раза больше. Получали их в основном мелкие чиновники. За взятки на сумму до 10 тыс. руб. осуждены 77%, а выше 1 млн. руб. - менее 1%. После изменений в законодательстве, внесенных 4 мая 2011 года, процент приговоров к штрафам увеличился с 12 до 67%. Но лишь каждый десятый осужденный их выплачивал[1].

Длинные статистические ряды свидетельствуют об определенных закономерностях. Разные обстоятельства влияют на практику борьбы. В том числе разные парадигмы отношения к коррупции – однозначно ориентирующая на борьбу с ней и сдерживающая такую борьбу в рамках либерального экономического подхода. Ранее последняя позиция высказывалась более откровенно, в настоящее время излагается часто витиевато. В книге трех авторов Левина М.И., Левиной Е.А., Покатович Е.В. «Лекции по экономике коррупции», изданной Высшей школой экономики» (М., 2011) коррупция рас-

---

компромисса между государством и лицом, совершившим преступление» (Терских А. И. Компромисс в российском уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 3.) Компромиссу в борьбе с преступностью, посвящены работы ряда других авторов.

[1] См.: http://tass.ru/obschestvo/955893 22.1.2015

сматривается как экономический фактор, в том числе как «рентоориентированное поведение», включающее и «бюрократическую» ренту.

В книге немало точных суждений о механизмах и вариантах коррупции. Но в данном случае значимо рассуждение, позволяющее подойти к ответу на вопрос, почему взяткодатели отвечают чаще взяткополучателей и почему законодатель увлекся штрафами. На с. 220 Лекций говорится: «Коррупция будет уменьшаться только в том случае, если вознаграждение или штраф возрастет настолько, что условие (1) поменяет знак на противоположный. Тогда спрос чиновника на взятку возрастет так, что фабрика не в состоянии будет его удовлетворить, соответственно, коррупционная сделка не может осуществиться. Если общество не готово заходить так далеко в своих реформах, то одним из способов уменьшения коррупции является увеличение штрафа, p^1, налагаемого на взяткодателя (фабрику), при одновременном уменьшении штрафа, p, налагаемого на взяточника (чиновника)».

Данная позиция находится в русле либерализма и последовательно отражается в изменении норм Уголовном кодекса Российской Федерации, а также в правоприменительной деятельности[1]. Борьба с коррупцией ведется как на уровне парадигм, непосредственно влияющих на закон, так правотворчества и практики правоприменения.

На коррупцию и практику реагирования влияют: общество в единстве всех своих составляющих; характеристики населения, разных социальных групп, типов личности; состояние социального контроля, определяющее взаимодействие указанных объективного и субъективного факторов[2].

Борьба с коррупцией – системная, многоаспектная деятельность, включающая, в том числе, успешное реагирование на организованное сопротивление данной борьбе.

Основоположник социологии права Рудольф Иеринг писал: «Цель права есть мир, а средство – борьба. Пока право будет подвергаться нападению со стороны неправа, – а это будет вечно, – до тех пор оно навсегда связано с борьбой»[3].

---

[1] Жалинский А.Э. писал: «Парадигма либерализма на уровне высокой абстракции состоит в том, что человек своей деятельностью максимизирует пользу, личность имеет преимущество перед обществом, т.е проводится принцип методологического индивидуализма и подходу к личности как к субъекту отдается преимущество перед подходом к личности как к гражданину в республиканском понимании»/ Жалинский А.Э. Либерально-консервативная идея в уголовном законодательстве Российской Федерации/ Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. №1.2007.С.5-6.

[2] Как точно отмечает Копцева Н.В., «никогда не будет достаточно прямых правовых механизмов борьбы с коррупционным поведением в российском обществе». Она подчеркивает: «Только включение в повседневную систему социальных коммуникаций древних форм народной солидарности и наполнение этих древних культурных практик позитивными социально-солидарными целями поможет преодолеть преступные формы современной российской коррупции»

[3] Иеринг Рудольф Борьба за право. Спб, 1895. С. 13.

Меркурьев В.В., доктор юридических наук, профессор

Коррупция, организованная преступность и правоохранительные органы

Как известно, организованная преступность, особенно межрегионального и транснационального уровня, представляет реальную угрозу безопасности государства и общества. Преступные сообщества через коррупционные связи проникают в экономику, финансовую систему, пытаются оказывать влияние на политические процессы, блокируют правоохранительную деятельность.

По мнению В.Е. Эминова и С.В. Максимова, борьба с коррупцией является базовым условием эффективной борьбы с организованной преступностью[1]. Но существует, очевидно, обратная связь. К такому выводу пришли в высшем надзорном ведомстве страны по итогам Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации «О результатах работы правоохранительных органов по борьбе с организованной преступностью, а также эффективности деятельности правоохранительных органов, уполномоченных на осуществление ОРД при выявлении и раскрытии преступлений, совершенных организованными группами и преступными сообществами», которое состоялось 01.10.2014 г. в Москве[2].

Влияние организованной преступности на коррупцию в правоохранительных органах обусловлено следующими обстоятельствами.

1. Экономическая сфера наиболее благоприятна для удовлетворения организованной преступностью своих корыстных замыслов, реализация которых невозможна без активного использования служебного положения лицами, работающими в ней, а также теми должностными лицами, которые работают в контролирующих и правоохранительных органах.

По итогам проведенных исследований, в структуре организованной преступной деятельности доля выявленных экономических преступлений составляет 40%, в том числе в топливно-энергетическом, лесопромышленном комплексах, жилищно-коммунальном хозяйстве, при обороте водных биологических ресурсов. Значительная их часть отнесена к коррупционной направленности (490 таких преступлений).

Однако в отношении чиновников по фактам создания ими преступных сообществ и оказания покровительства осуществлению преступной деятельности уголовные дела практически не возбуждаются. Например, в 2013 г. учтено лишь 4 коррупционных деяния за организацию преступного сообще-

---

[1] Эминов В.Е., Максимов С.В. Концепция борьбы с организованной и коррупционной преступностью в России: монография. М.: Норма: Инфра-М, 2015. С. 56.

[2] В основу аналитических материалов, использованных для подготовки постановления указанного Координационного совещания, были положены справки о результатах деятельности правоохранительных органов на этом направлении, подготовленные прокуратурами субъектов Российской Федерации, за период с 2012 г. по 1-е полугодие 2014 г.

ства с использованием служебного положения (ч. 3 ст. 210 УК РФ), а в 2014 г. таких дел не было.

В целом приходится констатировать, что результативность проводимых оперативно-розыскных мероприятий и уровень межведомственного взаимодействия на этом направлении не достаточны.

Много вопросов к качеству оперативной работы по выявлению и пресечению деятельности организованных преступных формирований на объектах и в отраслях экономики, по разобщению таких формирований и привлечению организаторов и участников к уголовной ответственности.

2. Весьма важным является то обстоятельство, что основной целью преступных формирований является извлечение прибыли от криминальной деятельности. Известно, что эти доходы, исчисляемые миллиардами, все чаще вводятся в легальный оборот посредством тщательно разработанных механизмов отмывания денег. Это позволяет преступным формированиям использовать их почти беспрепятственно. Однако, число установленных фактов легализации имущества и денежных средств незначительно.

За два с половиной года зафиксировано только 220 преступлений, «прибыль» от которых преступные группировки легализовали.

При этом в 30 регионах страны в 2013 г. вообще не выявлено ни одного такого деяния. А в 2014 г. – результаты отсутствовали у подразделений экономической безопасности 45 субъектов Российской Федерации.

Приведенные факты свидетельствуют о том, что достаточных мер для подрыва экономической основы организованной преступной деятельности не принимается. Это приводит к формированию новых рисков для подкупа должностных лиц правоохранительных органов. Косвенно это подтверждается снижением результативности противодействия организованной преступности.

Одной из важных причин низкой эффективности изобличения руководителей преступных объединений является непринятие мер к документированию оперативным путем преступных связей между их участниками, а также данных, указывающих на такие признаки, как устойчивость, структурированность, единое руководство, что впоследствии затрудняет доказывание организованного характера группы или сообщества.

Заслуживает нарекания и работа оперативных подразделений по выявлению и пресечению преступных схем движения денежных средств и источников финансирования организованной преступной деятельности.

Прокурорские проверки показывают, что оперативными подразделениями, чаще всего, сбор значимой информации проводится бессистемно, надлежащих мер к установлению «криминального капитала» не принимается, потенциал Росфинмониторинга используется недостаточно.

За последние 2,5 года сумма только установленного материального ущерба по преступлениям, совершенным в организованных формах, превысила 34 млрд. рублей.

Понятно, что их использование невозможно без ввода в легальный оборот. Однако, по данным прокуроров, за этот же период оперативным путем выявлено лишь 119 преступлений, предусмотренных 174.1 УК РФ.

А это означает, что огромные доходы от преступной деятельности, попрежнему остаются у преступников. Поэтому можно безошибочно прогнозировать совершение организованными преступными формированиями новых преступлений еще более опасных для национальных интересов России.

Нельзя сказать, что для возмещения ущерба от организованной и коррупционной преступности ничего не делается. Только в 2014 г. компетентные органы Франции и Италии по требованиям Генеральной прокуратуры РФ арестовали шесть крупных объектов недвижимого имущества, в том числе элитные особняки и отели в курортных зонах, на сотни миллионов евро по уголовным делам в отношении Березовского, бывшего министра финансов Московской области Кузнецова и других лиц. Несмотря на то что формальными собственниками этих объектов недвижимости являются иностранные юридические лица, суды учли доводы российских прокуроров о том, что они приобретались на средства, полученные в России преступным путем. Из Швейцарии возвращены активы бывшего члена Совета Федерации Игоря Изместьева, осужденного в России к пожизненному лишению свободы.

Несколько лет органы прокуратуры вели эту работу в целях исполнения приговора российского суда в части выплаты компенсации родственникам тех, кто погиб от рук членов его банды. В настоящее время люди получили эти деньги – около 10 миллионов рублей. Можно говорить об исполнении решения российского суда за счет финансовых средств, находившихся за рубежом[1]. Однако сделано на этом направлении еще очень мало.

3. Ни для кого уже не является секретом, что многие преступные деяния совершаются при помощи, а порой и активном участии должностных лиц государственных органов, в том числе контролирующих и правоохранительных. Немалая роль в их установлении отводится подразделениям собственной безопасности.

Вместе с тем, с 2012 г. в 63 субъектах Российской Федерации работа этих служб в системе правоохранительных органов результатов не принесла.

Всем правоохранительным ведомствам на Координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации было рекомендовано проанализировать работу служб собственной безопасности по выявлению и пресечению фактов совершения сотрудниками преступных деяний с использованием служебных полномочий в интересах криминальных группировок.

4. Изложенные недостатки и некачественный подход к исследованию значимых для доказывания совершения организованными группами и преступными сообществами преступлений обусловливают высокий показатель отмененных прокурорами незаконных постановлений о приостановлении и

---

[1] См.: Интервью Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки «Прокурор просит год». Опубликовано в РГ (Федеральный выпуск) № 6572 от 12 января 2015 г.

прекращении расследования уголовных дел.

За последние 2,5 года из более чем 650 постановлений о приостановлении предварительного следствия или каждое пятое прокурорами признаны незаконными, из 300 решений о прекращении уголовного дела – каждое шестое.

В связи с указанными причинами не все уголовные дела об этих преступлениях удается довести до суда.

Так, по данным прокуроров и уголовно-правовой статистики, в 2013 г. окончено производством лишь около 2,6 (2600) таких уголовных дел, что составляет 0,54% от общего числа всех расследованных преступлений. В первом полугодии 2014 г. – около 1,3 тысяч или 0,52%.

Отсутствие отлаженного механизма взаимодействия между следователями и оперативно-розыскными органами чаще всего лежит в основе возвращения на доследование уголовных дел, а также исключения судами квалифицирующих обстоятельств преступлений, совершенных в составе организованных групп.

На первый взгляд брак, повлекший возвращение прокурором уголовных дел дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями в порядке ст. 221 Уголовно-процессуального кодекса, не выражается в пугающих цифрах, но все же он достаточно значителен.

В частности, в 2013 г. у было зафиксировано 155 таких уголовных дел, что составляет 6,2% от числа уголовных дел данной категории, направленных в суд, в то время как среднероссийский показатель по всем уголовным делам равен 4,2%.

В большинстве случаев в основе данных решений лежит неполнота следствия и недоказанность основных признаков организованности.

Указанные недостатки обусловлены главным образом ненадлежащим ведомственным контролем. В этой связи необходимо принять дополнительные меры к повышению его контрольной функции за исполнением законов органами расследования, оперативных служб.

5. Следует отметить, что существенные недостатки допускаются и прокурорами при обеспечении законности в ходе расследования преступлений указанной категории. В связи с чем, в порядке ст. 237 УПК РФ в период 2012 и первого полугодия 2014 годов судами возвращено более 400 уголовных дел, что составило около 5,5% от всех направленных. Причем удельный вес значительно выше аналогичного показателя по уголовным делам о преступлениях всех категорий, там – в 2013 г. было всего 1,5%, в первом полугодии 2014 г. – 1,8%.

Особого внимания заслуживает практика переквалификации судом действий участников организованных групп и сообществ на составы пре-

ступлений, не предусматривающие необходимый уровень организации их совершения.

По данным прокуроров более чем по одной тысячи уголовных дел, направленных в суд (около 15% от их общего числа), квалификация изменена с преступного сообщества на организованную группу либо с организованной группы на группу лиц по предварительному сговору.

Необходимо отметить, что чаще всего следователями акцентируется внимание на собирании доказательств совершения участниками конкретных преступлений и не придается должного значения доказыванию всех обстоятельств, указывающих на признаки организованности.

Однако, несмотря на очевидность несоблюдения требований уголовного закона, ни руководителем следственного органа, ни прокурором необходимых мер к устранению нарушений не принимается.

В связи с чем, массовый характер изменения квалификации отмечен более чем в 30 субъектах Российской Федерации (Ставропольском, Красноярском, Приморском краях, Астраханской, Волгоградской, Омской, Саратовской областях и других).

Указанные факты свидетельствуют не только о некачественном изучении прокурорами уголовного дела в порядке ст. 221 УПК РФ, но и необходимости принятия дополнительных мер по обеспечению законности на упомянутой стадии досудебного судопроизводства.

6. Особенно следует остановиться на институте досудебного соглашения о сотрудничестве, достаточно широко применяемом в целях изобличения всех участников преступной деятельности.

По данным надзирающих прокуроров в 2013 г. удовлетворены ходатайства о заключении досудебного соглашения обвиняемых (подозреваемых) в совершении преступлений в составе организованных групп и сообществ в 647 случаях, что на 27,4% больше чем в 2012 г. В 1 полугодии 2014 г. было заключено 299 соглашений против 242 – за предыдущий аналогичный период, рост составил 23%.

Предоставленная законом возможность смягчения уголовной ответственности лица, в отношении которого проводится соответствующее преследование, влечет не только выявление новых участников расследуемых деяний, закрепление доказательств, но и позволяет установить обстоятельства совершения иных преступлений, в том числе ранее не известных.

В то же время имеют место попытки следственных органов заключить досудебные соглашения с лидерами преступных группировок, что не согласуется с назначением данного института, который направлен, прежде всего, на выявление их организаторов и руководителей.

К примеру, несмотря на то, что обвиняемый в совершении преступления, предусмотренного ч. 5 ст. 33, ч. 4 ст. 159 УК РФ, Кальте, по существу, организовал перечисление похищенных у потребителей электроэнергии денег на расчетный счет управляемого им ООО «Легарт», с ним следственным департаментом МВД России было заключено соглашение о сотрудничестве.

Это при том, что о его лидерстве свидетельствовала совокупность имеющихся в деле доказательств. Кроме того, он отрицал, изобличающие его показания и не выдал полученные от совершения мошеннических действий денежные средства. Не ясно, какая цель в этом случае преследовалась при заключении данной сделки. В настоящее время уголовное дело возвращено в Следственный департамент МВД России для дополнительного следствия. Досудебное соглашение с Кальте расторгнуто.

Надо иметь в виду, что так называемым «лидерам» выгодно заключать соглашения о сотрудничестве, поскольку, сдав следствию лишь некоторых, чаще всего, рядовых участников преступной группы, они тем самым сохраняют ее костяк, легко набирают новых таких же исполнителей и получают за это преференции в виде сокращения срока наказания. Вот вам и результат такого сотрудничества!?

Также установлены допускаемые следствием и прокурорами случаи заключения соглашения, когда все участники преступной группы в полном объеме признают свою вину и подробно рассказывают об обстоятельствах содеянного. Спрашивается, чем обусловлены такие решения? Полагаю, что исключительно желанием не утруждать себя поисками доказательств.

Очевидно, такая практика не допустима, каждый такой случай должен стать предметом жесткого реагирования на действия прокурора. Такой подход в полной мере должен применяться и к сотрудникам следственных органов.

7. Важно держать в поле зрения работу служб собственной безопасности, направленную на пресечение и выявление фактов участия сотрудников правоохранительных органов в преступной деятельности ОГ и ПС (ПО). Отсутствие серьезных результатов здесь свидетельствует о том, что в Российской Федерации сложилась коррупционная практика, состоящая в использовании метода коррупции при достижении различных целей, в том числе, для организации сопротивления правоохранительной и правоприменительной деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью.

Таким образом, преодоление влияния организованной преступности на коррупцию в правоохранительных органах – комплексная задача, от решения которой во многом будет зависеть не только результат противодействия коррупции, но и нейтрализации противодействия раскрытию и расследованию преступлений, совершенных организованными преступными формированиями.

Решению этой задачи будут способствовать мероприятия во исполнение постановления Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 01.10.2014 г., в соответствии с которым, в числе других мероприятий, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Следственному комитету Российской Федерации, Федеральной службе

Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службе, Федеральной службе судебных приставов и Федеральной службе исполнения наказаний поручено: «Проанализировать работу служб собственной безопасности, направленную на пресечение и выявление фактов совершения сотрудниками правоохранительных органов преступных деяний с использованием служебных полномочий в интересах ОПГ и ПС» (п. 3).

В I квартале 2015 г. каждому ведомству надлежало проинформировать о мерах, принятых по совершенствованию работы на данном направлении, непосредственно председателя Координационного совещания – Генерального прокурора Российской Федерации.

Результаты научного анализа представленных материалов могут быть использованы для выработки решений по минимизации влияния организованной преступности на коррупцию в правоохранительных органах.

Номоконов В.А., доктор юридических наук, профессор,
Петрова Е.В.

Антикоррупционная политика: проблемы остаются

1. Сегодня много говорится об антикоррупционной политике в России, ее содержании, структуре, правовых основах, соотношении с иными антикоррупционными инструментами. Представляется, что мы находимся пока еще в самом начале как формирования, так и реализации названной политики в нашей стране.

Владивостокский Центр по изучению организованной преступности и коррупции при Юридической школе ДВФУ с 1997 г. исследует проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Сотрудниками центра изучен мировой, зарубежный, национальный и региональный опыт борьбы с коррупцией. Итогом исследований явилось большое число специальных научных публикаций. О результатах исследований говорилось на различных семинарах, конференциях; для студентов разработан спецкурс по данной проблематике. Кроме того, до недавних пор нами ежемесячно делались обзоры прессы по данной и смежной проблематике и размещались на сайте Центра. В обобщенном виде данные материалы включаются в издание «Дальний Восток – хроника организованной преступности»[1]. Таких книг издано четыре, готовится пятая.

Государственное противодействие коррупции должно осуществляться на разных уровнях, в разных сферах общественной жизни и с применением

[1] Дальний Восток: хроника организованной преступности: Обзор прессы 1997–август 2003 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://www.crime.vl.ru/index.php?p=1385&more=1&c=1&tb=1&pb=1

самых разных организационных форм и правовых средств и носить системный характер. Чтобы такое противодействие было эффективным, формируется специальная система мер и приоритетов борьбы – антикоррупционная политика (стратегия). Это возможно только в случае, если в стране реально начнет формироваться соответствующая эффективная государственная антикоррупционная политика, государственная стратегия. В основе указанной политики находится Национальная стратегия, определяющая приоритеты, принципы, общие положения борьбы с коррупцией. Безусловно, обязательным является - помимо Национального плана - также разработка федеральной государственной комплексной программы борьбы с коррупцией и организованной преступностью на ближайшие годы.

Не откроем Америку - как утверждением о крайне высоком уровне коррупции, который сохраняется в стране, так и выводом о весьма низкой эффективности предпринимаемых антикоррупционных мер. Если противодействие коррупции не затрагивает ее причин, то оно фактически будет лишь имитацией.

Непонятно, почему то, что делается в государстве по противодействию коррупции, не касается практически теневой экономики как главной экономической причины коррупции.

Также непонятно, почему в борьбе с коррупцией перестала звучать тема борьбы с организованной преступностью, а ведь последняя – главная социальная опора коррупции.

Представляется, что наше государство сегодня значительно продвинулось в плане создания различных инструкций, регламентов, методичек, создания разнообразных планов, отчетов, что, конечно, важно. Однако еще более важным является формирование реально работающей антикоррупционной системы, реализующей научно обоснованную и ресурсно обеспеченную антикоррупционную политику. В центре внимания должно быть отслеживание хода и результатов противодействия коррупции. Обилие всевозможных планов-отчетов никак не корреспондирует напрямую с эффективностью работы по борьбе с коррупцией.

Какова ситуация сегодня? Известная международная организация Transparency International опубликовала 3 декабря 2014 года свой двадцатый Индекс восприятия коррупции. Как и прежде, страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов, где ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто — самый низкий. Первые три места в общем рейтинге заняли Дания, Новая Зеландия и Финляндия (92, 91 и 89 баллов соответственно). В прошлом 2014 году Россия получила 27 баллов (на один балл меньше, чем в 2013 году) и заняла 136 место, поделив его с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном. «Из-за нерешительности в преследовании коррупционных преступлений и хаотичности мер по предотвра-

щению коррупции», как считают в Транспэрэнси Интернешнл, Россия остаётся в последней трети Индекса восприятия коррупции[1].

Называются следующие причины сложившейся ситуации:

Коррупционные дела стагнируют. Несмотря на работу профильных государственных институтов, расследования крупных коррупционных дел национального и международного уровня не дают необходимого результата. Например, ничего не происходит с делами Daimler, и другими.

Международное антикоррупционное сотрудничество застопорилось. Раз за разом Россия оказывается неспособной защитить свои национальные интересы, призвав к ответственности очередного сбежавшего за границу чиновника, который спокойно пользуется незаконно нажитым капиталом. Между тем, Конвенция ООН против коррупции и другие соглашения предусматривают ряд инструментов для пресечения таких ситуаций.

Декларирование конфликта интересов не заработало. В позапрошлом (2013) году мы много раз видели, как должностные лица «забывали» задекларировать свою аффилированность с коммерческими структурами. Угроза увольнения в связи с утратой доверия не может остановить чиновников, создающих условия максимального благоприятствования для бизнес-структур своих друзей и родственников.

Продолжается давление на некоммерческие организации и независимые СМИ. Государство опасно близко подошло к черте, за которой стремление обезопасить российских граждан от иностранного влияния через некоммерческие организации превращается в охоту на ведьм.

Большие проекты непрозрачны. Реализация крупных национальных и инфраструктурных проектов — выбор подрядчиков, налоговые льготы, бюджетные субсидии, непрозрачное назначение единственного поставщика – вызывает множество вопросов. Такая ситуация не только негативно влияет на экономическую составляющую больших проектов, но и создаёт фон социального недоверия к заявленным целям[2]. Пример со строительством океанариума на Русском острове в комментариях не нуждается.

2. Говоря об антикоррупционной политике, следует ясно представлять ее довольно сложную структуру, включающую политическую, организационную, экономическую, правовую и идеологическую оставляющие (блоки). По масштабам действия можно выделить глобальную (международную), национальную (внутригосударственную), региональную, муниципальную и локальную (производственную) антикоррупционную политику.

На национальном уровне антикоррупционную политику образуют соответственно политический, организационный, экономический, правовой и идеологический блоки (подструктуры). Нельзя эффективно противостоять коррупции, если не будет надлежащим образом сформирован и «включен»

---

[1] См.: Индекс восприятия коррупции-2014: оценка России упала на один балл. [Электронный ресурс]. URL: http://transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/indeks-vospriiatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball.

[2] См. там же.

хотя бы один из названных блоков. Между тем, нередки - в равной мере чрезмерные и напрасные - надежды на лишь на (по большей части) фрагментарные изменения законодательства, организационные или воспитательные меры, оторванные от общей антикоррупционной системы.

Одним из наиболее важных элементов антикоррупционной политики должен быть мониторинг состояния и динамики коррупции и мер по борьбе с ней – антикоррупционный мониторинг. Представляется, что сегодня это – одно из наиболее слабых звеньев формируемой антикоррупционной системы. В стране по сей день не создано какого либо органа или структуры, которая бы осуществляла эту деятельность в полном объеме, а не на ведомственной или региональной основе.

Большую роль могли бы сыграть в деле формирования антикоррупционного мониторинга и просвещения специализированные сайты, посвященные проблеме коррупции и борьбы с ней. Пока на данный момент многие такие сайты, как показало наше изучение, носят преимущественно скупой, фрагментарный и описательный характер.

Так, на интернет-сайтах органов государственной власти, судебных и правоохранительных органов в рамках Национального плана противодействия коррупции должны были появиться специальные разделы по противодействию коррупции. Данные разделы должны содержать нормативную информацию, сведения о доходах, информацию о независимой антикоррупционной экспертизе, о деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также содержать подраздел «доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация» и предоставлять возможность гражданам сообщить о факте коррупции.

Нами было проведено исследование о качестве заполнения подраздела «доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация» органами государственной власти, которые для удобства сравнения были разделены на группы соответствующие их специфике: правоохранительные, судебные, исполнительные, законодательные.

В ходе исследования данного направления интернет-активности правоохранительных органов, выяснилось, что данный раздел заполняется неполно, некачественно либо не заполняется вообще.

В результате, на наш взгляд, наиболее полно данный раздел заполнен на сайте Федеральной таможенной службы, где содержится полная информация о результатах работы подразделений по противодействию коррупции таможенных органов Российской Федерации, которая обновляется каждые три месяца.

Существуют и сайты, на которых вообще отсутствует раздел «Противодействие коррупции». Это сайт Федеральной службы исполнения наказания РФ и сайт Следственного комитета РФ.

На сайте Федеральной службы безопасности не заполнен именно рассматриваемый подраздел «доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация».

Таблица 1

Полнота сведения об антикоррупционной деятельности федеральных правоохранительных органов (данные на 1 февр. 2015 г.)

Наименование органа	Наличие раздела «Доклады, отчеты…»	Последняя публикация от …	Отчет о рассмотрении обращений по вопросам коррупционных проявлений за …
Генеральная прокуратура РФ	+	24 ноября 2014 г	за 9 месяцев 2014 года
Следственный комитет РФ	-	-	-
МВД РФ	+	2014 года	первое полугодие 2014 года
ФСКН РФ	+	13 января 2015	за 2012
ФСБ РФ	+	-	-
ФМС РФ	+	19 ноября 2013	первое полугодие 2013 г
ФТС РФ	+	07 ноября 2014	за 9 месяцев 2014 г
ФСИН РФ	-	-	-
Минюст РФ	+	23 апреля 2014	2013 г

Таблица 1А.

Полнота сведения об антикоррупционной деятельности правоохранительных органов Приморского края» (данные на 1 февраля 2015 г.)

Наименование органа	Наличие раздела «Доклады, отчеты…»	Последняя публикация от …	Отчет о рассмотрении обращений по вопросам коррупционных проявлений за …
Прокуратура Приморского края	+	14 января 2015	за 9 месяцев 2014 года
Следственное управление Следственного комитета РФ по ПК	+	от апреля 2014	за 9 месяцев 2014 года
УМВД РФ по ПК	-	-	-
УФСКН РФ по ПК	+	-	-
УФМС РФ по ПК	+	-	-
ДВТУ ФТС РФ по ПК	+	16.01.2015	2014 г
ГУФСИН РФ по ПК	-	-	-

Полученные данные приводят к выводу о том, что принцип публичности деятельности правоохранительных органов пока не воплощается в жизни. Получается, что граждане России не имеют доступа к статистическим данным, обзорам и отчетам о деятельности правоохранительных органов, связанной с противодействием коррупции.

Подобные статистические данные обычно представляют независимые организации, однако официальную статистику по данному вопросу найти крайне трудно. Возникает следующий вывод: либо официальные Интернет-

ресурсы по вопросу противодействия коррупции не используются, либо такое противодействие не осуществляется.

Однако, именно правоохранительные органы могут осуществлять эффективное противодействие коррупции в информационной среде.

Если, например, на сайте Генеральной прокураты и ее региональных структур ежеквартально будет появляться информация о том, как часто граждане обращаются с сообщениями о фактах коррупции, сколько из них проверено и сколько подтверждено, какие наказания получили виновные, то таким образом будут реализованы и принцип публичности, и превентивная функция.

Также гражданам интересно было бы видеть и подробную информацию о делах, связанных с коррупционными составами.

Нами было также изучено заполнение подраздела «Доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация» в разделе «Противодействие коррупции» на сайтах федеральных судебных органов, законодательных и некоторых исполнительных органов.

В рамках исследования было замечено: несмотря на то, что в сети Интернет существует достаточно много антикоррупционных сегментов, говорить об их эффективности пока не приходится.

Существуют ведомственные и специализированные антикоррупционные сайты. Однако, как часто граждане России обращаются к ним? К сожалению, посещаемость таких сайтов крайне мала. При этом потенциально роль их деятельности в воспитании нетерпимости к взяточничеству, подкупу и иным подобным явлениям высока.

На наш взгляд, для того, чтобы эффективно донести информацию для конечного пользователя именно через интернет, необходимо воздействовать через социальные сети, блоги и иные массовые ресурсы, необходимо вести активную рекламу антикоррупционных сайтов и иных интернет сегментов.

Таблица 2

Полнота сведений об антикоррупционной деятельности федеральных судебных органов» (данные на 1 февраля 2015 г.)

Наименование органа	Наличие раздела «Доклады, отчеты…»	Последняя публикация от …	Отчет о рассмотрении обращений по вопросам коррупционных проявлений за …
Верховный суд РФ	-	-	-
Конституционный суд РФ	+	2013 г	-
Высший арбитражный суд РФ	-	-	-

Таблица 3

Полнота сведений об антикоррупционной деятельности федеральных законодательных и некоторых федеральных исполнительных органов (данные на 1 февраля 2015 г.

Наименование органа	Наличие раздела «Доклады, отчеты…»	Последняя публикация от …	Отчет о рассмотрении обращений по вопросам коррупционных проявлений за …
Государственная дума РФ	-	-	-
Совет Федерации РФ	+	-	-
Правительство РФ	-	-	-
МИД РФ	+	5 октября 2011 г	2011 г
Минобороны РФ	+	2013 г	2013 г
МЧС РФ	+	-	-
Минюст РФ	+	2014 г	2013 г
Минздрав РФ	+	-	-
Минкультуры РФ	-	-	-
Минобрнауки РФ	-	-	-
Минприроды РФ	+	сентября 2013 г	+
Минпромторг РФ	-	-	-
Минвостокразвития РФ	+	-	-
Минрегион РФ	+	-	-
Минкомсвязь РФ	+	2013 г	II квартал 2013 г
Минсельхоз РФ	+	10 февраля 2014	2013 г
Минспорт РФ	+	2014 г	2013 г
Минстрой РФ	-	-	-
Минтранс РФ	+	21 марта 2013 г	2012 г
Минтруд РФ	+	12 декабря 2012	2013 г
Минфин РФ	+	-	-
Минэкономразвития РФ	+	2012 г	2011 г

Необходимо также обратиться к зарубежному опыту. Стран, где никогда не было коррупции, не существует. Однако есть страны, где уровень коррупции стремится к понижению. Именно они представляют особый интерес, выступая в качестве приближенных к идеальным моделям борьбы с коррупцией. Антикоррупционные программы этих стран, доказавшие на практике свою эффективность, представляют огромные перспективы для заимствования положительного международного опыта.

3. Представляется важным реализовать обоснованные предложения и международные рекомендации, направленные на формирование в стране эффективной антикорупционной политики. Сюда можно отнести, в частности, формирование федерального координационного органа, наделенного специальной компетенцией и расширение круга субъектов, обладающих правом законодательной инициативы по вопросам борьбы с коррупцией и многое другое[1].

[1] Долгова А.И. Преступность как угроза национальной безопасности и учет ее характеристик // Преступность, национальная безопасность, бизнес. М., 2012. С. 14; Кор-

Можно по разному относиться к происходящему сегодня на Украине. Но безотносительно к этому следует признать, что в октябре 2014 г. украинские власти сделали важный шаг в создании независимых антикоррупционных институтов. Верховная рада приняла в первом чтении законопроекты о предупреждении коррупции и поправки о конфискации имущества коррупционеров и раскрытии конечных выгодополучателей. Должны быть сформированы независимые структуры, работающие под общественным контролем (Комиссия по предотвращению коррупции и Бюро по борьбе с коррупцией)[1].

У нас же в России ни прежний проект, ни новый закон о противодействии коррупции не предусматривают создания специального федерального уполномоченного органа по борьбе с коррупцией. Напомню, что ст. 36 Конвенции ООН рекомендует каждому государству иметь соответствующий орган, осуществляющий и антикоррупционную политику и координирующий деятельность в этом направлении. Потребность в действительно специализированном антикоррупционном органе в современной России все-таки есть.

Следует согласиться и с полезными рекомендациями о необходимости выполнения ряда важных практических шагов. В их числе:

1. Приступить к реализации на практике Национального плана по противодействию коррупции в части положений, касающихся создания системы защиты заявителей о коррупции, расширения перечня юридических лиц, обязательного раскрытия информации о бенефициарных собственниках и внедрения электронной системы сообщения сведений о доходах и имуществе публичных должностных лиц, а также публичного раскрытия этой информации.
2. Ввести жёсткий контроль реализации ведомственных планов по противодействию коррупции с созданием системы чёткой публичной отчётности о результатах.
3. Привлекать к формулированию и внедрению конкретных антикоррупционных практик и инструментов независимые экспертные и общественные организации, реализующие проекты по гражданскому антикоррупционному контролю, а также гражданских активистов. Для этого необходимо привлекать их к работе в системе Открытого правительства, а также через диалог и сотрудничество с Управлением Президента по вопросам противодействия коррупции.
4. Установить, наконец, уголовную ответственность за незаконное обогащение, то есть за наличие у должностного лица активов и собственности, происхождение которых такое должностное лицо не может разумным обра-

---

рупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. С. 5.

[1] Украина создает инфраструктуру для борьбы с коррупцией // [Электронный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/ Дата обращения: 2014. 08.10.

зом обосновать. Это требование вытекает, как известно, из ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

5. Прекратить избыточное регулирование и, в ряде случаев, даже давление на СМИ и организации, реализующие проекты по гражданскому антикоррупционному контролю и антикоррупционному образованию.

6. Довести до логического правового финала хотя бы одно крупное коррупционное дело национального или международного уровня.

Щеблыкина И.В., доктор юридических наук, доцент
Сидоров В.В.

Информационное противодействие коррупции в России по данным криминологического исследования

Реакция официальных властей на коррупционные преступления влияет на уровень доверия граждан Российской Федерации к деятельности органов государственной власти в целом и конкретным представителям законодательных, исполнительных и судебных органов в частности. В этой связи важной составляющей противодействия коррупции являются получение и анализ сведений о результатах правоохранительной и судебной деятельности по преступлениям коррупционной направленности. Информация может получаться из различных источников, в том числе некоммерческих организаций, призванных содействовать продвижению демократических прав и свобод, а также формировать негативное отношение общества к проявлениям коррупции.

Необходимо заметить, что результативность противодействия коррупции в Российской Федерации не всегда означает его эффективность. Объяснение этому можно найти не только в недостаточном правовом обеспечении противодействия коррупции, но и в поддержании заинтересованными субъектами неблагоприятного отношения общества к деятельности компетентных органов по противодействию коррупции. Негативное изменение нравственно-психологического климата в обществе приводит к ухудшению криминологической ситуации в стране.

Согласно проведенным опросам наиболее коррумпированными обществом признаются местные органы власти (об этом говорят 36% респондентов) и ГИБДД – 32%. К числу подверженных взяточничеству относят полицию в целом – 26% и судебную систему – 21%[1].

---

[1] См.: Коррупция в России: время решительных действий (краткий анализ коррупционной ситуации в России) // Доклад экспертов Национального антикоррупционного комитета и Постоянной комиссии по гражданскому участию в противодействии коррупции и контролю за правоохранительными органами Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. [Электронный ресурс] – URL: https://askjournal.ru/ uploads/65/doklad_action_time.doc (Дата обращения: 21.01.2015).

В Национальным плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы предусмотрено проведение мероприятий, направленных на активизацию антикоррупционного просвещения граждан[1]. Для реализации данного направления была утверждена Программа по антикоррупционному просвещению на 2014 – 2016 годы, предусматривающая[2]:

обобщение опыта и распространение практики по освещению в средствах массовой информации антикоррупционной деятельности;

направление в государственные средства массовой информации материалов, пропагандирующих недопустимость коррупционного поведения, а также результатов расследования конкретных правонарушений коррупционной направленности и вынесенных по ним судебных решений;

обеспечение содействия некоммерческим организациям и религиозным объединениям, участвующим в правовом и антикоррупционном просвещении граждан и др.

Статья 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет коррупцию перечислением деяний, являющихся противоправными: 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, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица[3].

Во исполнение решений Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, а также для обеспечения единого подхода к учету сведений о состоянии борьбы с преступлениями коррупционной направленности в Российской Федерации был введен Перечень № 23 преступлений коррупционной направленности[4]. К таковым без каких-

---

[1] См.: О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы: Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15, ст. 1729.

[2] См.: Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014 - 2016 годы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 мая 2014 г. № 816-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 21, ст. 2721.

[3] Таким образом, определение коррупции находит себя через отражение ряда деяний, выраженных в диспозициях статей особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ):ст. 201 «Злоупотребление полномочиями» УК РФ;ст. 202 «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами» УК РФ;ст. 204 «Коммерческий подкуп» УК РФ;ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» УК РФ;ст. 290 «Получение взятки» УК РФ;ст. 291 «Дача взятки» УК РФ.

[4] См.: О внесении изменений в Перечни статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемые при формировании статистической отчетности: Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 187/86, МВД России № 2 от 30.04.2010 (утратило силу) // «КонсультантПлюс» – [Электронный ресурс] – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/

либо условий законодатель отнес: ст. 141.1 «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума» УК РФ, ст. 184 «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов» УК РФ, п. «б» ч. 3 ст. 188 «Контрабанда» УК РФ, ст. 204 «Коммерческий подкуп» УК РФ, ст. 289 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности» УК РФ, ст. 290 «Получение взятки» УК РФ, ст. 291 «Дача взятки» УК РФ.

При наличии определенных условий к преступлениям коррупционной направленности относились:

ст. 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем», 174.1 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления», 175 «Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем», ч. 3 ст. 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)» УК РФ – при наличии отметки в статистической карточке о коррупционной направленности основного преступления;

ст. 294 «Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования», 295 «Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование», 296 «Угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования», 302 «Принуждение к даче показаний», 307 «Заведомо ложные показание, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод», 309 «Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу» УК РФ – в соответствии с международными актами при наличии отметки о коррупционной направленности основного преступления;

п. п. «а», «б» ч. 2 ст. 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», ч. 2 ст. 142 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума», ст. 170 «Регистрация незаконных сделок с землей», 201 «Злоупотребление полномочиями», 202 «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами», 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств», 285.2 «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов», 286 «Превышение должностных полномочий» (за исключением п. п. «а, б» ч. 3), 292 «Служебный подлог», 305 «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта» УК РФ – при наличии отметки о совершении преступления с корыстным мотивом;

---

online.cgi?req=doc;base=LAW;n=100864;div=LAW;dst=100003,0;rnd=0.31240512267686427 (Дата обращения: 13.02.2015).

ч. 4 ст. 188 «Контрабанда», п. «в» ч. 3 ст. 226 «Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств», ч. 2 ст. 228.2 «Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ», п. «в» ч. 2 ст. 229 «Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества» УК РФ – при совершении должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, ч. ч. 3, 4 ст. 183 «Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну», п. «б» ч. 3 ст. 228.1 «Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества» УК РФ – теми же субъектами и с корыстным мотивом, ч. ч. 3, 4 ст. 159 «Мошенничество», ч. ч. 3, 4 ст. 160 «Присвоение или растрата» УК РФ – теми же субъектами с использованием своего служебного положения;

ст. 159 «Мошенничество» (за исключением ч. ч. 3, 4 ст. 159), 169 «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности», 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции», 179 «Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения» УК РФ – при наличии сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества, незаконного представления такой выгоды.

Итак, в документе прямо упоминалось 38 статей УК РФ (из них всего 7 статей УК РФ относились к перечню без дополнительных условий). Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 450/85, МВД России № 3 от 28.12.2010[1] в Перечень № 23 была добавлена статья 285.3 «Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений» УК РФ.

Очередные изменения в порядок учета преступлений коррупционной направленности были внесены Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 52-11, МВД России № 2 от 15.02.2012[2]. Перечень пре-

---

[1] О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 450/85, МВД России № 3 от 28.12.2010 (утратило силу) // «КонсультантПлюс» – [Электронный ресурс] – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121257;div=LAW;dst=100003,0;rnd=0.3324271815363318 (Дата обращения: 13.02.2015).

[2] О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: Указание Генеральной проку-

ступлений коррупционной направленности был дополнен п. «а» ч. 2, ч. 3 ст. 226.1 «Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов» УК РФ, п. «б» ч. 2 , ч. ч. 3, 4 ст. 229.1 «Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ» УК РФ и ст. 291.1 «Посредничество во взяточничестве» УК РФ.

В число преступлений относящихся к перечню без дополнительных условий законодатель включил п. «а» ч. 2 ст. 226.1 УК РФ, п. «б» ч. 2 ст. 229.1 УК РФ и ст. 291.1 УК РФ. Согласно документу к учету также подлежали преступления, предусмотренные п. «б» ч. 3, ч. 4 ст. 188 «Контрабанда» УК РФ дата возбуждения уголовного дела по которым была раньше 8 декабря 2011 г.

Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 387-11, МВД России № 2 от 11.09.2013 значительно расширило перечень преступлений коррупционной направленности[1]. При наличии определенных условий учету стали подлежать: ст. 159.1 «Мошенничество в сфере кредитования» УК РФ, ст. 159.2 «Мошенничество при получении выплат» УК РФ, ст. 159.3 «Мошенничество с использованием платежных карт» УК РФ, ст. 159.4 «Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности» УК РФ, ст. 159.5 «Мошенничество в сфере страхования» УК РФ, ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ, ст. 228.4 «Незаконные производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содер-

---

ратуры Российской Федерации № 52-11, МВД России № 2 от 15.02.2012 (утратило силу) // – «КонсультантПлюс» – [Электронный ресурс] URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=163238;div=LAW;dst=100003,0;rnd=0.017845524242147803 (Дата обращения: 13.02.2015).

[1] О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 387-11, МВД России № 2 от 11.09.2013 (утратило силу) // «КонсультантПлюс» – [Электронный ресурс] – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=169840;div=LAW;dst=100007,0;rnd=0.3758597772102803 (Дата обращения: 13.02.2015).

жащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ» УК РФ, ст. 303 «Фальсификация доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности» УК РФ. К числу преступлений относящихся к перечню без дополнительных условий законодатель вернул «б» ч. 3 ст. 188 УК РФ.

Действующее Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 744/11, МВД России № 3 от 31.12.2014[1] содержит обобщённый перечень преступлений коррупционной направленности. В нем прямо упоминается 50 статей УК РФ, из них всего 10 статей УК РФ относятся к перечню без дополнительных условий.

Характерной чертой рассмотренных изменений явилась неизменность критериев отнесения противоправных деяний к преступлениям коррупционной направленности, при расширении круга составов преступлений. Размывание перечня преступлений коррупционной направленности в структуре Уголовного кодекса Российской Федерации не позволяет объективно оценить состояние противодействия рассматриваемому явлению. Такой подход свидетельствует о преобладании в противодействии коррупции не новых правовых конструкций, а практики так называемой «палочной системы».

Официальные показатели состояния преступности в Российской Федерации, в том числе по преступлениям коррупционной направленности, отражают статистические данные ГИАЦ МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации (табл. 1), но периоды до 2012 года и 2012-2014 года не сопоставимы. До 2012 г. формы учета состояния преступности в Российской Федерации не содержали отдельных показателей преступлений коррупционной направленности, в таблице за период 2005-2011 гг. приведена совокупность абсолютных значений по преступлениям, предусмотренным ст. ст. 201 «Злоупотребление полномочиями», 202 «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами», 204 «Коммерческий подкуп», 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», 290 «Получение взятки», 291 «Дача взятки» УК РФ.

Пиковые значения числа зарегистрированных преступлений и выявленных лиц, совершивших преступления коррупционной направленности в Российской Федерации, приходятся на 2012 г. в связи с передачей функций по учету состояния преступности в Российской Федерации в ведение Генеральной прокуратуры Российской Федерации и попыткой выстроить единую систему учета.

---

[1] О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 744/11, МВД России № 3 от 31.12.2014 // «Консультант-Плюс» – [Электронный ресурс] – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=174552;div=LAW;dst=100007,0;rnd=0.7389240358024836 (Дата обращения: 13.02.2015).

Если судить по статистическим данным, в последующем наблюдается тенденция снижения числа зарегистрированных преступлений относительно предыдущих лет на 14,2% в 2013 г. и на 35,0% в 2014 г., при этом темпы прироста числа выявленных лиц в 2013 г. по сравнению с 2012 г. оказались в три раза ниже (соответственно 19,2% , 57,6%), а в 2014 г. фиксировалось их минусовое значение (-1,7%).

Таблица 1

Динамика чисел зарегистрированных преступлений коррупционной направленности и выявленных лиц, их совершивших, в России[1]

Показатель / Год	Число зарегистрированных преступлений	Темпы прироста к АППГ, %	Число выявленных лиц	Темпы прироста к АППГ, %
2005	22459	6,0%	8668	-9,0%
2006	22539	0,4%	10354	19,5%
2007	21952	-2,6%	10002	-3,4%
2008	22649	3,2%	10178	1,8%
2009	23544	4,0%	10420	2,4%
2010	19884	-15,5%	9429	-9,5%
2011	18393	-7,5%	8608	-8,7%
Новая система учета преступлений коррупционной направленности				
2012	49513	169,2%	13565	57,6%
2013	42506	-14,2%	16167	19,2%
2014	32204	-24,2%	15895	-1,7%

Количественные показатели свидетельствуют о противоречивости зафиксированных тенденций. С одной стороны, отражают положительные результаты противодействия коррупции в Российской Федерации, с другой, фиксируют снижение эффективности деятельности правоохранительных органов в данном направлении при публичной концентрации усилий на уголовных делах, вызывающих общественный резонанс.

Сложность и некоторая противоречивость, заложенная в статистических формах учета ГИАЦ МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации по преступлениям коррупционной направленности, способствуют тому, что наибольшей привлекательностью у граждан пользуются альтернативные источники.

Необходимо остановиться на деятельности международной организации «Transparency International» проводящей исследование, отражающее уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран. Целевой установкой такого исследования является противодействие коррупции и распространение антикоррупционного мировоззрения, в том числе на территории Российской Федерации[2]. Ежегодные выпуски индексов восприятия

[1] См.: Форма 1-ЕГС (491) «Единый отчет о преступности»; Состояние преступности в России // [Электронный ресурс] - URL: http://www.mvd.ru/ (дата обращения: 10.02.2015).

[2] Некоммерческая организация «Трансперенси Интернешнл – Россия» зарегистрирована Министерством юстиции Российской Федерации в 2000 г. См.: Информация о за-

коррупции основываются на информации, получаемой от группы юридических лиц и общественных организаций (Азиатский банк развития, Африканский банк развития, Фонд Бертельсманна, Всемирный Банк, Экономист Интеллидженс Юнит, Фридом Хаус, Глобал Инсайт, Международный институт развития менеджмента, Агентство по оценке экономического и политического риска, Всемирный экономический форум), руководители и сотрудники которых являются респондентами[1]. Результаты исследования имеют простое и наглядное оформление: в сводной таблице отражаются рейтинги государств мира, в которой верхняя позиция свидетельствует о минимальном проявлении коррупции в обществе. Организацией ведется активная работа по популяризации собственных стандартов антикоррупционного поведения с использованием средств массовой информации и возможностей информационно-телекоммуникационных сетей, социальных медиа ресурсов. Неудивительно, что простота и доступность индексов определяет их популярность и в России.

В действительности за кажущейся объективностью, скрываются неоднозначные процессы и в отдельных случаях конъюнктурные интересы. В причинном комплексе, способствовавшем государственному перевороту на Украине 22 февраля 2014 г., выделяется высокий уровень коррупции. В то же время, по данным «Transparency International», индексы восприятия коррупции на Украине в период 2011-2014 гг. были меньшими, чем в Российской Федерации, что свидетельствовало о большей криминальной пораженности. Однако, в 2014 г. рейтинг Украины поднимается, а Российская Федерация утрачивает рейтинг предыдущего года на 3 пункта.

Официальные статистические показатели по преступлениям коррупционной направленности в России снижались (табл. 1). Представленные в Таблице 2 показатели индексов восприятия коррупции в Российской Федерации и Украине дают основания для сомнений в объективности и достоверности выкладок «Transparency International». Нельзя исключать также политическую мотивированность субъектов информации Фонд Бертельсманна (*Bertelsmann Stiftung*) финансирует исследование проблем, имеющих существенное значение для развития Европы (процессы расширения НАТО и Европейского союза на восток, Европейского объединения и др.). Бюджет некоммерческой организации Фридом Хаус (*Freedom House*) до 80% наполняется грантами правительства США.[2] Таким образом через известные международные организации происходит популяризация антикоррупционных стандартов поведения,

---

регистрированных некоммерческих организациях // [Электронный ресурс] – URL: http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx (Дата обращения: 17.01.2015).

[1] См.: Индекс восприятия коррупции за 2013 год: источники информации // [Электронный ресурс] – URL: http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2013_CPISource Description_EN.pdf (Дата обращения: 25.01.2015).

[2] См.: URL: http://ru.belbsi.by/rights/ Funds/Funds_list/?fid=31; http://web.archive.org/web/20110301100945/ http://www.freedomhouse.org/ uploads/special_report/ 72.pdf 01.02.2015.

основанных не на знаниях общих прав и обязанностей, а на частных геополитических интересах.

Таблица 2

Показатели индексов восприятия коррупции в Российской Федерации и Украине

Страна / Год	Российская Федерация		Украина	
	Балл ИВК	**Рейтинг**	**Балл ИВК**	**Рейтинг**
2005	2,4	126	2,6	107
2006	2,5	121	2,8	99
2007	2,3	143	2,7	118
2008	2,1	147	2,5	134
2009	2,2	146	2,2	146
2010	2,1	154	2,4	134
2011	2,4	143	2,3	152
2012	28	127	26	144
2013	28	133	25	144
2014	27	136	26	142

Установлена практика оказания содействия заинтересованными субъектами «укреплению демократических институтов, политической и общественных организаций общества» на территории Российской Федерации. Примером тому является деятельность гражданина *N*. Прошедший в 2010 году обучение в Йельском университете по программе «Yale World Fellows» («Всемирная стипендиальная программа Йельского университета») *N* освоил учебный план, предусматривающий изучение вопросов глобализации, политики, религии, американской исключительности, прав человека и др.[1]

Приобретенные навыки *N* реализовал в 2011 году, создав некоммерческую организацию «Фонд борьбы с коррупцией»[2]. Под прикрытием борьбы с коррупцией исследования «Фонда борьбы с коррупцией» реализовывали установку по созданию лоббистских групп в научной, образовательной и правозащитной сферах. Деятельность *N* по борьбе с коррупцией активно интегрировалась в политическую сферу, при интенсивном использовании ресурсов информационно-телекоммуникационных сетей и средств массовой информации[3].

N заблаговременно был обеспечен ореол жертвы «политических репрессий», активно поддерживаемый отдельными средствами массовой информации с позиции несоблюдения демократических прав и свобод в Российской Федерации, компрометации правоохранительных и судебных органов.

---

[1] См.: URL: http://www.yale.edu/worldfellows/index.html (Дата обращения: 15.12.2014).

[2] См.: Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях // URL: http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx (Дата обращения: 17.11.2014).

[3] В Министерстве юстиции Российской Федерации 25 февраля 2014 года была зарегистрирована политическая партия «Партия Прогресса» (по состоянию на 31 декабря 2014 года партия имеет региональные отделения 43 в субъектах Российской Федерации) // См.: Там же.

Исходя из изложенного представляется необходимым выделить следующие направления совершенствования информационного противодействия коррупции в Российской Федерации:

1. Очевидна необходимость разработки единого операционного понятия преступлений коррупционной направленности и его отражения в системе учета, а также единой методологии при анализе состояния и тенденций рассматриваемых преступлений.

2. В качестве основы антикоррупционного просвещения граждан целесообразно использовать принципы привлекательности, простоты и доступности официальных сведений правоохранительных, надзорных и судебных органов о результатах противодействия коррупции.

3. В практике освещения в средствах массовой информации антикоррупционной деятельности важно учитывать имеющиеся сведения об аганжированности юридических лиц, некоммерческих и общественных организаций, оказывающих воздействие на индивидуальное и общественное создание.

4. Содержание материалов о недопустимости коррупционного поведения должно раскрывать факты коррупционных проявлений произошедших как в Российской Федерации, так и на территории иностранных государств.

5. В популяризации принятых в Российской Федерации стандартов антикоррупционного поведения следует использовать механизмы взаимодействия не только с государственными и общественными структурами, но и с инициативными группами граждан, коммерческими и некоммерческими организациями.

6. Информационное противодействие коррупции, необходимо возложить на профильный постоянно действующий государственный орган.

Скобликов П.А., доктор юридических наук, профессор

Борьба с коррупцией и организованной преступностью в контексте парламентского контроля за результатами правоприменения

Парламентариям надлежит регулярно отслеживать результаты своей деятельности, не забывать о законах, за которые проголосовали, в разумный срок оценивать, достигнуты ли поставленные цели, а если нет, то искать ответы, почему так произошло. Такой порядок необходим, чтобы обоснованно и своевременно вносить правки в принятые законодательные акты, доводя их до кондиции, чтобы упразднять устаревшие или ошибочные введенные нормы и институты, устранять коллизии правовых норм.

Законотворческий процесс последних лет характеризуется высокой интенсивностью. Особенно активен законодатель в изменениях и дополнениях тех кодексов и законов, которые обеспечивают охрану общества от преступности. Процесс набрал такую скорость, что сотрудники органов предвари-

тельного расследования, прокурорские работники и судьи, адвокаты просто не успевают следить за бесконечными новациями[1].

Причем, по мнению многих (не только правоведов, но и социологов, политологов и др.), эти изменения зачастую носят бессистемный, хаотичный характер, являют собой шараханье из одной крайности в другую, порождают многочисленные и глубокие противоречия, пробелы в правовом регулировании. *В то же время давно назревшие законотворческие идеи не реализуются.*

Чтобы разобрать завалы, парламентарии и ученые все чаще пишут о необходимости разработки и принятия новых Уголовного и Уголовно-процессуального кодекса[2]. Однако где гарантии, что новые кодексы окажутся лучше действующих? Или что новые кодексы не постигнет судьба нынешних?

Вместе с тем такой гарантией (пусть и не абсолютной) могла бы стать реализация того, что парламентариям надлежит регулярно отслеживать результаты своей деятельности. Ведь если законодатель регулярно изучает практику, которая складывается в результате его деятельности, и сопоставляет её с первоначальным замыслом, если общество требует этого и следит за процессом, неизбежно повышается ответственность законодателя, он удерживается от поспешного, спонтанного и конъюнктурного законотворчества.

В конце 2010 г. из очень авторитетных уст прозвучало: «коррупционеров не пугает лишение свободы». И тут же было предложено ввести альтернативное, якобы, более эффективное наказание – кратные штрафы. Были внесены соответствующие изменения в УК РФ.

Однако давала ли основания для этих изменений сложившаяся в то время правоприменительная практика? Она не анализировалось, а если бы анализ состоялся, то он привел бы совершенно к иным выводам и предложениям. Не был поставлен и крайне важный вопрос: а почему у коррупционеров нет должного страха перед лишением свободы? Статистика позволяет подойти к ответу на него.

Из более, чем 2,5 тыс. (2527 чел.) лиц, которые в течение 2009 года привлечены к уголовной ответственности за получение взяток, обвинительный приговор был вынесен лишь 1,8 тыс. (1827 чел.), а к реальному лишению свободы приговорено менее 500 (466 чел.). То есть даже если коррупционер

---

[1] Так, только в 2014 г. было принято 16 федеральных законов, внесших различные изменения в УК РФ, и 29 федеральных законов, внесших различные изменения в УПК РФ. Причем столь высокая активность не может быть объяснена тем, что в предыдущие годы законодатель не уделял данной сфере достаточно внимания, поскольку в 2013 г. им было принято 22 федеральных закона о внесении изменений в УК РФ и 27 - о внесении изменений в УПК РФ, и т.д.

[2] См., напр.: Зачем России нужен новый Уголовный кодекс? // Аргументы и факты. 2014. 13 февр.; *Наумов А.В.* Пути реформирования российского уголовного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 10. С. 3-11; *Смирнов А.В.* Почему России нужен новый уголовно-процессуальный кодекс // Уголовный процесс. 2014. № 9 (117). С. 74-87.

разоблачен правоохранительными органами, его шансы угодить за решетку расценивались как 1 к 5.

Причем чем выше должностное положение взяткополучателя, тем меньше эти шансы. А после того, как коррупционер поднимается на определенную ступеньку иерархической лестницы, они стремятся к нулю. Напомню, что в тот период ч. 3 ст. 290 УК РФ предусматривалась ответственность за получение взятки лицом, занимающим государственную должность РФ или субъекта РФ, а равно являвшегося главой местного самоуправления. Так вот, в 2009 г. из 13 высокопоставленных лиц данной категории, вина которых в указанном преступлении доказана в суде, лишение свободы назначено только одному[1]. Но и он получил наказание в размере ниже низшего предела. Между тем каждому из 13 грозило от 5 до 10 лет реального лишения свободы. Преступление признавалось тяжким с соответствующими условиями отбывания наказания и другими правовыми последствиями.

Какой вывод позволяли (и позволяют) сделать приведенные данные? *Коррупционеры не боятся лишения свободы потому, что им это наказание не назначается*! Нет, и не было никаких оснований полагаться на штрафы, как более эффективный вид уголовного наказания для коррупционеров. Не было оснований осуществлять те изменения УК РФ, которые произведены в 2011 г. Законодателям необходимо было разобраться, почему высокопоставленным коррупционерам удается избегать реального наказания и разработать принять меры к тому, чтобы закрыть имеющиеся законодательные лазейки[2].

Вряд ли будет возможно внедрить одномоментно и по всему фронту идею эффективного парламентского контроля за результатами правоприменения. Для начала целесообразно сконцентрироваться на наиболее важных направлениях законотворческой деятельности. К ним, безусловно, относятся те законодательные институты и нормы, которые либо нацелены на борьбу с организованной преступностью и коррупцией (поскольку они являются наиболее опасными формами преступности и тесно, практически неразрывно связаны), либо могут оказать существенное влияние на её результаты. С этого, наверное, и следует начать.

Депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания Государственной Думы следовал бы на регулярной основе осуществлять мониторинг результативности применения важных и неоднозначных законодательных новаций (уже принятых и которые будут приняты в будущем), а также более жесткий парламентский контроль (не вмешиваясь в конкретные дела и вопросы).

Для того чтобы анализировать складывающуюся правоприменительную практику недостаточно обращаться к имеющейся официальной стати-

---

[1] Остальные получили условное наказание.

[2] Причем к тому времени соответствующие исследования уже состоялись и в научной литературе были обоснованы возможные способы закрытия указанных лазеек. См., напр.: *Скобликов П.А.* Уголовная ответственность за коррупцию: условное осуждение // Уголовное право. 2003. № 3. С. 68-70.

стике. Следует также запрашивать информацию из правоприменительных органов (правоохранительных и судебных), из общественных объединений, организаций. Для этого, в свою очередь, необходимо составлять тщательно продуманные депутатские запросы и обращения, а для разработки их проектов привлекать признанных в данной области исследователей, экспертов. Осуществлять с участием анализ и обобщение поступившей информации, разработку конструктивных предложений. Так, если обратиться к указателю литературы о противодействии коррупции, опубликованной в России в период с 1991 по 2012 г., то можно обнаружить, что подавляющее большинство источников издано после 2000 г., то есть их авторы – наши современники. В этой брошюре поименовано более 1350 «коррупТологов» – авторов соответствующих работ[1]. Внушительное число. Оно дает представление об исследовательском потенциале научного сообщества в соответствующей области. Наверняка среди этих людей найдется достаточное количество грамотных и сознательных специалистов, которые способны оказать нашему парламенту необходимую помощь.

С одной стороны, это позволит своевременно вносить необходимые изменения в законодательство (отлаживать запущенные правовые механизмы, устранять пробелы и противоречия). С другой – будет способствовать оживлению «мертвых» правовых норм, выявлению дефектов и достоинства правовых новаций. При этом запросы и обращения депутатов, публичные обсуждения будут служить позитивными импульсами для правоохранительных и судебных органов, держать их, так сказать, в тонусе.

Понимаю, что данная идея при таком сухом изложении может быть не вполне понятной, поэтому раскрою ее подробнее на примерах законодательных новаций, направленных на усиление борьбы с оргпреступностью, мониторинга их результатов и возможной реакции парламентариев.

В 2009 году ст. 210 УК РФ была дополнена ч. 4, согласно которой, в случае если одно из перечисленных в статье деяний совершено лицом, занимающим высшее положение в преступной иерархии, то ему грозит значительно более суровое наказание, чем иным преступным лидерам и организаторам, – вплоть до пожизненного лишения свободы.

Напомню, что ст. 210 УК РФ занимает центральное место среди уголовно-правовых норм борьбы с организованной преступностью и содержит следующие составы преступлений:

– создание преступного сообщества (преступной организации) в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений;

– руководство таким сообществом (организацией) или входящими в него (нее) структурными подразделениями, а также координация преступных действий;

---

[1] Противодействие коррупции в Российской Федерации: Указатель литературы на русском языке. 1991-2012 гг. / Сост.: Е.А. Панфилова, М.И. Савинцева; под ред. Ю.А. Нисневича. – М., 2013.

– создание устойчивых связей между различными самостоятельно действующими организованными группами, разработка планов и создание условий для совершения преступлений такими группами или раздел сфер преступного влияния и преступных доходов между ними, совершенные лицом с использованием своего влияния на участников организованных групп;

– участие в собрании организаторов, руководителей (лидеров) или иных представителей организованных групп в целях совершения хотя бы одного из вышеуказанных преступлений.

Непосредственно перед тем, как соответствующий проект (дополнение ст. 210 УК РФ ч. 4) превратился в закон, а также сразу после этого в верхушке криминалитета возникли серьезные опасения за свою дальнейшую судьбу. Есть сведения, что проводились соответствующие встречи, консультации, разрабатывались меры противодействия и защиты. Однако опасения потенциальных фигурантов уголовных дел оказались напрасными. Акцентированные удары по головам дракона не были нанесены. Судебная статистика свидетельствует, что в течение 5 лет, минувших со вступления в силу ч. 4 ст. 210 УК РФ, за указанное в ней деяние не был осужден ни один человек!

В связи с изложенным предлагаю парламентариям направлять запросы в правоохранительные ведомства и службы субъектов, уполномоченных на ведение оперативно-розыскной деятельности и осуществление предварительного расследования преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 210 УК РФ, о представлении следующей информации:

1. Сколько было выявлено и поставлено на оперативный учет лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, к моменту включения в УК РФ ч. 4 ст. 210?

2. Сколько таких лиц состоит на оперативном учете в настоящее время?

3. В отношении скольких лиц были возбуждены уголовные дела по ч. 4 ст. 210 УК РФ с 2010 по 2014 год? Какова судьба этих дел?

4. Зафиксированы ли в указанный период случаи отказов следователей квалифицировать соответствующие деяния по ч. 4 ст. 210 УК РФ? Сколько таких отказов имело место и чем следователи в основном мотивировали свои решения?

5. Были ли в указанный период случаи отказов со стороны органов прокуратуры утвердить обвинительные заключения по уголовным делам, в которых деяния обвиняемых квалифицированы по ч. 4 ст. 210 УК РФ? Если были, то сколько их и чем прокуроры мотивировали свои решения?

6. Были ли в тот же период случаи оправдания в судах лиц, обвиненных по ч. 4 ст. 210 УК РФ? Если были, то чем суды мотивировали свои решения?

7. Обнаружены ли недостатки в уголовном, уголовно-процессуальном, оперативно-разыскном и ином законодательстве, которые, по мнению правоприменителей, препятствуют применению ч. 4 ст. 210 УК РФ? Если обнаружены, то в чем они состоят?

Подобные запросы и последующий анализ информации, поступившей из правоохранительных ведомств, целесообразны не только тогда, когда

включенные в законодательство важные нормы длительное время оказываются невостребованными в досудебной и судебной практике. В некоторых случаях было бы желательно, чтобы законодатели отслеживали, правильно ли их изначальный замысел воплощается на практике, не требуется ли изменение и дополнение в законодательство в связи с осуществленными новациями.

Так, Федеральным законом № 141-ФЗ от 29 июня 2009 г. «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» уголовное и уголовно-процессуальное законодательство было дополнено принципиально новым для отечественной правовой системы межотраслевым институтом – речь идет о досудебном соглашении о сотрудничестве, которое заключается между сторонами обвинения и защиты. Подозреваемый (обвиняемый) берет на себя обязательство оказать определенное содействие в расследовании преступления, и в случае исполнения обязательства ему гарантируется существенное смягчение наказания.

Подобные правовые институты довольно давно существуют в ряде зарубежных правовых систем и неплохо там себя зарекомендовали. Их основное предназначение заключается в оптимизации борьбы с организованной преступностью, в том числе с организованной коррупцией, организованным терроризмом и т. д. Суть новации – в разумном компромиссе, когда информированный участник организованной преступной деятельности, роль которого сравнительно невелика, помогает разоблачить основных участников и лидеров организованного преступного формирования.

В связи с этим актуальными видятся следующие вопросы парламентариев к правоприменителям:

1. Сколько досудебных соглашений о сотрудничестве было заключено в 2010-2014 гг.? Какова доля тех соглашений, по которым обвиняемые (подозреваемые) в целом выполнили свои обязательства?

2. Сколько досудебных соглашений о сотрудничестве в указанные периоды было заключено по делам об организованной преступной деятельности? Какова доля тех из них, по которым обвиняемые (подозреваемые) в целом выполнили свои обязательства?

3. Сколько досудебных соглашений о сотрудничестве в указанные периоды было заключено с организаторами, руководителями и лидерами преступных формирований, какими мотивами при этом руководствовались представители стороны обвинения?

4. В скольких случаях было отказано в заключении досудебных соглашений о сотрудничестве? Какими мотивами при этом руководствовались прокуроры?[1]

---

[1] Из открытых источников, публичных и частных заявлений оперативных работников и следователей известно, что в ряде случаев прокуроры отказывают в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения с организаторами, руководителями и лидерами преступных формирований (в то время как следователи и руководители след-

5. Обнаружены ли недостатки в уголовном, уголовно-процессуальном, оперативно-разыскном и ином законодательстве, которые, по мнению правоприменителей, затрудняют применение института досудебного соглашения о сотрудничестве, снижают его эффективность? Если обнаружены, то в чем они состоят?[1]

Есть ещё одна очень серьезная проблема, которая состоит в том, что наблюдается разрыв между юридической наукой и законотворческой деятельностью. В преодолении этой проблемы мог бы помочь парламентский контроль за эффективностью правоприменения (как побочный результат), поскольку он предполагает налаживание тесных рабочих отношений законодателей с научным сообществом, востребованность научного анализа законотворческих инициатив.

В чем состоит проблема? Почему важны тесные и регулярные контакты представителей юридической науки и парламента?

С одной стороны, законодателями регулярно овладевают законотворческие идеи, которые никогда не взращивались в научном юридическом сообществе. Более того, эти идеи подвергались бы там остракизму, если бы их кто-то заявил, потому что противоречат общепризнанным правовым принципам, установленным криминологическим закономерностям, нелогичны и порой просто абсурдны. Тем не менее, как только эти странные идеи овладевают законотворцами, они тут же материализуются в законопроекты, быстро проводятся через все формальные процедуры и становятся действующими законами, а криминологи, правоведы испытывают, мягко говоря, недоумение и разочарование.

Так, на рубеже 2010-2011 гг. неожиданно возникла идея о том, что надо изменить уголовное законодательство и убрать из статей Особенной части УК РФ низший предел возможного наказания в виде лишения свободы. Эта идея быстро воплотилась в законе[2] и теперь независимо от того, преступление какой степени тяжести преступление совершил виновный – особо тяжкое, тяжкое, средней или небольшой тяжести – при назначении наказания в виде лишения свободы ныне он может получить два месяца (это ограничение содержится в Общей части УК РФ). А может получить и по максимуму; ведь этот вопрос оставлен на усмотрение судей.

ственных органов такие ходатайства поддерживают). И, напротив, известны случаи, когда благодаря соглашениям о досудебном сотрудничестве некоторые *организаторы и руководители* преступных формирований, организовавшие ряд убийств, совершившие другие особо тяжкие преступления, получили не слишком суровое наказание и лет через 7-10 имеют реальные шансы выйти на свободу.

[1] Чтобы лучше понять смысл приведенных вопросов и увидеть перспективу того, к каким выводам можно прийти в результате обобщения запрошенной информации, приглашаю прочесть статью, опубликованную вскоре после включения в законодательство института досудебного соглашения о сотрудничестве, см.: *Скобликов П.А.* Сделка с правосудием становится легитимной // Судья РФ. 2009. октябрь. С. 38-45.

[2] Федеральный закон от 7 марта 2011 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 11 марта.

Каковы последствия данной новации?

Первое. Нарушен принцип социальной справедливости. Теперь, формально не отступая от закона, за особо тяжкое преступление[1] суд может назначить виновным наказание в виде лишения свободы на два месяца, а за средней тяжести – четыре года (то есть 48 месяцев[2]) и даже более, в зависимости от верхнего предела, предусмотренного в соответствующей статье, части, пункте Особенной части УК РФ.

Второе. Поврежден законодательный механизм определения вида и размера наказания виновным. В идеальном воплощении этот механизм должен быть сродни математической формуле со многими переменными, а задача суда состоит в том, чтобы установить значение этих переменных в конкретном деле, внести их в формулу и вывести при ее помощи результат, представляющий собой указание на вид и размер наказания для подсудимого[3]. Соответственно, полученный результат поддается проверке процессуальными сторонами дела, вышестоящими судебными инстанциями, правозащитниками, правоведами, общественностью.

Теперь в большей степени суд (даже будучи максимально независимым и профессиональным) должен действовать по наитию, что чревато субъективизмом и произволом, с неизбежностью влечет непоследовательную судебную практику, когда преступления с одинаковой степенью общественной опасности в разных населенных пунктах, регионах (вне зависимости от складывающейся криминологической обстановки) наказываются по-разному; не исключено, что диаметрально противоположным образом.

Ну а в условиях наличия телефонного права, использования административного ресурса[4] практика их применения после введения указанных новаций получает сильный импульс к расширению[5].

---

[1] К примеру, за причинение тяжкого вреда здоровью (отрезание языка, выкалывание глаз, отрубание рук, ног и т.п.) двум и более лицам, совершенное по найму организованной группой с применением оружия и повлекшее по неосторожности смерть потерпевших (фактически – за изощренное убийство) – ч. 4 ст. 111 «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью» УК РФ.

[2] Например, за половое сношение по взаимному согласию и влечению девятнадцатилетнего парня и пятнадцатилетней девушки (либо наоборот, девятнадцатилетней девушки и пятнадцатилетнего парня) – ч. 1. ст. «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста» 134 УК РФ.

[3] Описание одной из возможных концепций такой формулы см.: *Ольков С.Г.* Приговор по уравнению с учетом обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание // Библиотека криминалиста, 2015, №1 (18). С. 365-376.

[4] См., напр.: *Скобликов П.А.* Коррупция в современной России: словарь неформальных терминов и понятий. – М.: Норма. 2009. С. 21-22, 92-93.

[5] Если прежде, когда на судью давили, требуя вынести необоснованно мягкий приговор, он мог искренне ответить: я не вправе вынести приговор, на котором вы настаиваете, такой акт будет явно противоречить закону. В результате я буду привлечен к ответственности, но и вы в итоге ничего не добьетесь. Приговор будет отменен судом вышестоящей инстанции. Ныне такая фраза потеряла смысл. Рамки материального (уголовного) закона раздвинулись настолько, что его стало сложно нарушить.

Третье. Усилились предпосылки для коррупции в судах. Криминологи давно установили закономерность, в соответствии с которой важным фактором возникновения и усиления коррупции являются дискреционные полномочия должностного лица. Чем шире допустимый диапазон его субъективного усмотрения при принятии решения, тем сильнее эти предпосылки. И нет никаких оснований полагать, что это закономерность неприменима к судьям. Более того, именно они часто подвергаются коррупционным соблазнам, а судейский иммунитет препятствует выявлению и разоблачению коррупционеров в судейском корпусе

С другой стороны, законодатели не знают, не воспринимают, не поддерживают многие законотворческие инициативы, рожденные, обоснованные научным сообществом. В этом тоже проявляется разрыв между юридической наукой и практикой законотворчества.

Перспективы воплощения в жизнь изложенных выше предложений об усилении парламентского контроля в ближайшем будущем могут возрасти, поскольку Президент России В.В. Путин внес в Госдуму России законопроект, согласно которому избирательная система нижней палаты парламента принципиально меняется и в 2014 г. законопроект стал действующим Федеральным законом, который проявит себя при очередных выборах.

Во-первых, проходной барьер для партий снижается с 7 до 5%. Во-вторых, упраздняется принцип «империале», согласно которому партия, получившая большинство, имела дополнительные мандаты от тех партий, которые не смогли преодолеть избирательный барьер. В-третьих (и это главное!), возвращается смешанная схема формирования Госдумы, при которой одна часть депутатов по-прежнему формируется по партийным спискам, а другая – избирается по одномандатным округам.

В совокупности все это должно повысить политическую конкуренцию, сделать депутатов более независимыми, увеличить их дистанцию от органов исполнительной власти, а также усилить желание и способность осуществлять действенный парламентский контроль, усилить заинтересованность в надлежащих результатах законотворчества.

Романова Л.И., доктор юридических наук, профессор

Коррупция и наркопреступность

Многочисленные исследования специалистов в области криминологии, социологии, политологии показывают, что размеры преступности в целом и в ее наиболее опасных формах проявления за последние десятилетия возросли в сотни раз, а масштабы коррупции и уровень криминальной обстановки, сложившихся в нашей стране, и особенно в ее некоторых регионах, достигли угрожающих размеров, что напрямую влечет за собой подрыв национальной безопасности государства.

Одной из особенностей реформирования российского общества явилось то, что криминал не только формировал свои капиталы за счет теневой и преступной экономики (торговли оружием, живым товаром, наркотиками и т.д.), но всеми средствами внедрялся в официальный бизнес, а через него – посредством коррупции подбирался к власти всех уровней. Таким путем происходил процесс криминализации российской политики, экономики, финансов, подбора сговорчивого управленческого аппарата, осуществлялась борьба за собственность над природными ресурсами, нефтью, газом, драгоценными металлами и т.д. Безжалостность, цинизм, жестокость, агрессивность «новых» лидеров преступных группировок предопределяла их отношения между собой и взаимоотношения с властью и обществом. Выстраивая коррумпированные связи с органами государственной власти и управления, министерствами и ведомствами, судебными и следственными органами, они добивались ведения своего преступного бизнеса безнаказанно или с наименьшими потерями.

Специалисты подчеркивают, что система коррумпированности во всех слоях гражданского общества в России в основном уже выстроена. При этом она имеет свои признаки применительно к высшим эшелонам власти, чиновникам местного уровня, характеризуется специфическими чертами в зависимости от отраслей хозяйства, видов деятельности, региональных особенностей. Опросы общественного мнения показывают, что почти половина россиян уверена, что большинство должностных лиц погрязли в коррупции. Первое место в этом деле принадлежит сотрудникам милиции и таможни, второе – судьям и прокурорам, третье – высшим федеральным органам власти, затем – армии, православной церкви, профсоюзам[1].

Проявления коррупции отличаются многогранным характером, приобретают различные формы, видоизменяются и совершенствуются, завоевывая новые рубежи в политической, хозяйственной, управленческой и иных видах деятельности. Коррупция распространяется в российском обществе и вширь, и вглубь. Масштабы ее трудно измерить, еще сложнее оценить размах всех негативных коррупционных последствий, объем экономических потерь и причиненного государству материального ущерба, а также другие крайне отрицательные грани вреда, которые предопределяют изменение общественного сознания. В гражданском обществе за годы проведения реформ постепенно, но последовательно происходила трансформация норм морали и нравственности, изменение взгляда на ранее существующие критерии «добра и зла», деформация отношений ко многим социальным ценностям.

Коррупция создавала российскому криминалитету благоприятную почву для развития теневой экономики, организации незаконных производств, подпольного накапливания первоначального капитала, оборота и последующей легализации «грязных» денег, распространения экономической, органи-

---

[1] См.: Коррупция в России – более 30 млрд долларов в год. Режим доступа: http: //www. novaygazeta.ru. 24.02.2003.

зованной преступности, алкоголизации и наркотизации значительной части населения, особенно среди молодежи.

Так, изучение мнения несовершеннолетних показало, что каждые 148 подростков из 1000 убеждены, что правовой ответственности в случае участия в незаконном обороте наркотиков удастся благополучно избежать. Опросы, проведенные среди 90 взрослых экспертов из 18 субъектов Российской Федерации, обнаружили значительную степень коррумпированности администрации регионов, судей, адвокатов (выступающих посредниками во взяточничестве), милиции, таможенников и других категорий государственных служащих. Около 87% от числа всех опрошенных прямо указали на те или иные реально существовавшие случаи коррупции в сфере незаконного оборота наркотиков. В первую очередь эти лица получали взятки как в рублях, так и в СКВ (61%). Примерно четверть чиновников брали подачки и в виде промтоваров или продуктов питания. В качестве наиболее дорогостоящих подношений взяточники принимали автомашины (15,4%) и соглашались на строительство для себя коттеджей (7,7 %). Менее регулярно преступники организовывали для своей клиентуры посещение ресторанов (15,8%). А каждого десятого, как правило, в знак благодарности за полученный результат, вознаграждали встречами с женщинами легкого поведения или помощью в продвижении по службе.

Условием взяток становилось, в более чем половине случаев, освобождение лица, задержанного за преступления, связанные с наркотиками. Несколько меньше половины случаев связаны с изменением свидетельских показаний. Кроме того, преступники покупали возможность уничтожения или доступа к различным служебным документам, а равно устранения от участия в деле свидетелей. Помимо сказанного выше, проанкетированные респонденты отмечали такие «услуги», как необоснованное прекращение уголовных дел, фальсификацию материалов и уголовных дел в отношении сотрудников правоохранительных органов и спецслужб, не пожелавших принимать подачки, возвращение наркотических средств преступникам и др. В крайних случаях, как указали 2,4% опрошенных, организовывалось убийство лица, препятствующего замыслам преступника[1].

В период проведения реформ в России получили распространение не только традиционные формы подкупа чиновников в виде денежных взяток и дорогих подарков, но и открытие для них валютных счетов в зарубежных банках, включение в качестве соучредителей во вновь создаваемых акционерных обществах, организации для них и членов их семей выездов за рубеж за счет различных частнопредпринимательских структур под предлогом чтения лекций, участия в выставках и прочих мероприятий с оплатой самих поездок и выдачей больших сумм в валюте в виде «командировочных». В настоящее время существует масса других различных видов коррупционных технологий, например, представление эксклюзивных прав для своей корпо-

---

[1] См.: Колачев В.Б. Избранные труды. Режим доступа: http://www.narkotiki.ru/research_5237.htm

ративной группы с отвлечением государственных доходов; использование подставных лиц, родственников в коммерческих структурах; манипулирование информацией с целью извлечения личной и корпоративной выгоды, лоббирование при принятии нормативных актов в интересах корпоративных групп и т.п.[1]

Самое опасное, что в этот круговой коррупционный процесс втянуты государственные органы власти и правоохранительной системы, которые по своему назначению должны противостоять распространению подобных негативных социальных явлений в обществе. И даже тогда, когда вскрываются факты взяточничества, то в условиях «рыночной» экономики, данная информация нередко становится товаром, за который назначается цена, позволяющая откупиться даже от уголовной ответственности и наказания. Собранный «компромат» на коррумпированных чиновников иногда сотрудниками правоохранительных органов используется также в качестве средства шантажа в длинной цепочке нескончаемых поборов, замыкая порочный коррупционный круг, из которого трудно найти выход.

В настоящее время, пожалуй, невозможно дать исчерпывающий перечень наиболее коррумпированных отраслей хозяйства, видов деятельности, производства товаров и услуг, а главное, – существование самой опасной и тяжкой организованной преступности.

Во-первых, коррупция является основой для торговли оружием, терроризма, всех проявлений самых опасных видов преступности, незаконных операций с наркотиками. Без коррупции немыслимо существование криминального рынка оружия и наркотиков, которые в свою очередь являются обязательными атрибутами деятельности террористов, имеющих высокопоставленных покровителей во власти.

Во-вторых, коррупция и организованная преступность, включая наркопреступность, – это по сути своей два взаимосвязанных, взаимообусловленных, переплетающихся и подпитывающих друг друга негативных социальных явлений, которых практически невозможно вычленить и изолировать друг от друга. Современная организованная преступность в России достигла настоящего уровня развития только благодаря тому, что произошло ее сращивание с властными структурами, олигархами, финансовыми воротилами как в стране, так и с представителями международного преступного сообщества.

Сегодня организованная преступность стала как бы составной частью гражданского общества и российского государства. Она превратилась в одну из форм социальной организации жизни, вмешивается в деятельность целых отраслей хозяйства, диктует свои условия и устанавливает свой порядок и правила жизни не по законам, а по понятиям. Она курирует деятельность почти всех коммерческих банков, предприятий по производству алкогольной продукции, продовольственных рынков, изготовлению поддельных лекар-

[1] Репецкая А.Л. Организованная преступность в сфере экономики и финансов и проблемы борьбы с ней. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2000. С. 74.

ственных препаратов и наркотических средств в виде солей для ванн, курительных смесей и т.д. Нередко свою власть организованная преступность распространяет и на местные администрации, представительные и правоохранительные органы. На общественное сознание криминальные лидеры организованных преступных сообществ воздействуют через купленные или полностью подконтрольные им средства массовой информации, которые навязывают и формируют необходимое мнение среди населения.

При этом, особенно следует отметить тесную связь коррупции и незаконных операций с наркотическими средствами, сильнодействующими и психотропными веществами. Процесс выращивания, культивирования, изготовления, хранения, транспортировки, торговли, распространения и другие операции с наркотиками очень долог, трудоемок, требует больших материальных вложений, в нем задействованы люди не только разных национальностей и профессий, но и различных государств. Причем вся эта деятельность должна своевременно финансироваться, обеспечиваться надежной охраной, сопровождаться гарантированной безопасностью при доставке наркотических средств от одних участников этого процесса к другим.

Несмотря на то, что лица, задействованные в незаконных операциях с наркотиками, преследуются уголовным законом, с ними ведется постоянная борьба многими государственными структурами, им все-таки в большинстве случаев удается успешно завершить намеченное и доставить ядовитый груз через любые границы, минуя пограничные, таможенные, полицейские посты. Осуществить данные незаконные операции и уйти от ответственности возможно при условии мощной коррупционной составляющей. На примере наркобизнеса наиболее ярко прослеживаются неограниченные возможности представителей организованной преступности и коррумпированных чиновников, обеспечивающих полную безопасность преступным операциям с наркотиками на всем протяжении пути от производителя, изготовителя до потребителя по территориям ряда государств.

Наркотический груз, доставляемый на территорию России, в последние годы уже измеряется не килограммами, а тоннами, счет потребителей наркотического зелья ведется миллионами. Так, в 2014 году только официально в России было изъято 32 т наркотиков. По самым скромных подсчетам, в России насчитывается около 1,5 млн наркозависимых людей[1]. По другим данным, в нашей стране проживает более 10 миллионов наркозависимых. В Россию контрабандно ввозится и потребляется не менее 12 тонн чистого героина в год. Это 3 миллиарда разовых доз. Доход от незаконного оборота героина в нашей стране приносит нарокмафии ежегодно около 16 млрд. долларов. Наркобизнес неразрывно связан с легализацией денежных средств, которые перестали быть только средством материального обогащения и активно используется при подкупе должностных лиц, для противодействия правоохра-

[1] ФСКН ликвидируют к 1 марта 2015 года // Известия. 2015. 18 февраля.

нительным органам, налаживанию международных и межрегиональных поставок наркотиков[1].

Россия основательно попала в цепкие наркотические сети, вплотную подошла к роковой черте, за которой наступает уничтожение генофонда нации, разрушение основ государства и самого будущего страны.

По мнению исследователей ООН, основным фактором, который способствует быстрому распространению наркотиков в России, является именно коррупция. Коррумпированные сотрудники правоохранительных органов, вместо того, чтобы бороться с наркоманией, фактически способствуют ее распространению. Около 80% погибших от наркотиков приходится на вину коррупции, которая является основным фактором распространения наркомании в России. Таким образом, очень скоро российская коррупция с помощью наркотиков за 10 лет будет уничтожать около 4 млн человек, а за 50 лет – около 20 миллионов человек[2].

Взаимосвязь коррупции и наркопреступности многоступенчатая. Наиболее опасные преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, совершаются там, где прослеживается цепочка хорошо отлаженных действий по производству, перевозке, сбыту наркотических средств, которые выполняются всеми участниками процесса, действующими под прикрытием коррумпированных покровителей из властных структур. Осуществлять безнаказанно торговлю и распространять наркотики возможно только при реальной помощи, или попустительстве, либо полном равнодушии к наступлению негативных последствий со стороны тех, кто наделен властными полномочиями и ответственен за борьбу с наркоагрессией.

В России появились новые формы наркопреступности, разветвленная сеть наркобизнеса, в котором задействованы организованные преступные группировки, имеющие связи с представителями международной наркомафии, что ведет к дальнейшему обострению и без того сложной ситуации в нашей стране. Криминальный наркотизм становится реальной угрозой, подрывающей национальную безопасность нашего государства.

Лидеры, «авторитеты», криминалитеты всех рангов, возглавляющие организованные, сплоченные преступные бандитские формирования, занимающиеся незаконным оборотом наркотиков, с одной стороны, оказывают жесткое противостояние правоохранительным органам, с другой – продолжают успешно осуществлять свои преступные акции только благодаря помощи и поддержке со стороны некоторых сотрудников из этой системы.

Суды подчас проявляют удивительную гуманность по отношению к наркодельцам, обвиняемых в совершении ряда преступлений. По словам В. Иванова, "доля условных наказаний по наркопреступлениям составляет 47%. При этом получают условные сроки, то есть отпускаются на свободу, 56%

---

[1] Васильева С.В. Откуда берутся в России наркотики? Режим доступа: http://gorodn.tv/obshchestvo-nizhny-novgorod/101-korrupciya-1.html

[2] Зловести В. Коррупция способствует распространению наркотиков среди молодежи. Режим доступа: http://zlovesti.blogspot.com/2011/05/blog-post.html

содержателей наркопритонов", а многие совершающие тяжкие и особо тяжкие преступления в этой сфере отделываются условными сроками наказания. С учетом исключительной общественной опасности наркодеятельности объяснение этому может быть только одно: коррупция. Именно в ней – ключ к решению проблемы российской наркомании. Без борьбы с коррупцией (во власти, неразрывно связанной с оргпреступностью) сделать что-либо серьезное с ядром этой преступности - наркомафией - технологически нельзя[1].

Гигантские прибыли, получаемые в наркобизнесе, за минусом затрат на подкуп и необходимых трат на содержание преступного аппарата, в дальнейшем используются в предпринимательской деятельности, различных финансовых операциях, таким образом легализируя криминальный сектор в экономике.

Так, по данным ФСКН РФ, наркопреступность ежегодно наносит российской экономике ущерб приблизительно равный 3% ВВП страны, потери государства от наркомании и наркопреступности составляют 600 млрд рублей в год. Ущерб для реальной экономики в результате вброса такой суммы денег составляет 2 трлн долларов, а прибыль наркоторговцев за последние 10 лет составила около 1 трлн долларов[2].

Следует отметить, что в последние годы в России особо активизировался процесс «отмывания» грязных наркоденег. Ранее такие деньги обычно «отмывались» через рестораны, бары, ночные клубы, казино и иные подставные структуры, имеющие дело с наличными деньгами. Активно в этом деле участвовали банки, обменивая наркоденьги на иностранную валюту. В настоящее время наркоденьги участвуют в приобретении недвижимости как в России, так и за рубежом, в скупке акций крупнейших предприятий, связанных с производством и переработкой нефти, газа, электроэнергии, биоресурсов, а также различных телевизионных каналов СМИ.

Большие материальные затраты наркомафии идут на создание своего лобби, которое будет проталкивать необходимые правовые нормы, отстаивать ее интересы с помощью этих «законов» на всех уровнях власти. Многие коррумпированные чиновники, усердствуя в оказании помощи криминальным структурам, наверное, не в состоянии спрогнозировать весь объем причиненного им вреда и всю масштабность многочисленных негативных последствий, которые проявятся в будущем. За полученные ими деньги от наркодельцов, расплачиваться придется, и сегодня живущим людям, и следующему поколению. Сейчас перед «наркологобби» в числе многих задач самыми приоритетными являются те, которые направлены на недопущение какого-либо ужесточения закона борьбы с наркоманией; легализацию «легких» наркотиков; протягивание метадоновой программы, чтобы огромный россий-

---

[1] Делягин М. Говорим – «наркотики», подразумеваем – «коррупция» // Известия. 2010. 13 октября.

[2] Наркопреступность отнимает у экономики РФ по 3% ВВП в год. РИА «Новости». Режим доступа: http://news.mail.ru/politics/7955539/

ский рынок наводнить на «законных» основаниях наряду с марихуаной, эфедрином, героином еще и метадоном.

В России уже неоднократно поднималась проблема легализации наркотиков, сторонники которой приводят, на их взгляд, очень весомые аргументы в пользу принятия данного решения. Они утверждают, что невозможно арестовывать и подвергать уголовному наказанию большую часть людей в демократичном обществе, по их мнению, государство не должно вмешиваться в личное поведение граждан. Убеждают, что попытки правового регулирования снижения потребления наркотиков якобы потерпели неудачу, а если наркотики легализовать, то сразу произойдут следующие позитивные изменения: цены упадут; наркоманы перестанут заниматься воровством, проституцией, преступностью для зарабатывания денег на наркотики; уменьшится уличная преступность; уменьшится нагрузка на суды и тюрьмы, производство, распределение и продажа наркотиков выйдут из криминальной сферы, уменьшится, если не исчезнет вовсе роль наркосиндикатов, а главное, коррупция в правительственных структурах неизбежно прекратиться, исчезнет и влияние наркотиков на проводимую рядом государств внешнюю политику[1].

Активные сторонники, лоббирующие легализацию наркотиков, предпринимали в прошлом, предпринимают и в настоящем немало попыток привлечь на свою сторону различные слои населения, представителей власти и общественных организаций. Идиллическая перспектива развития будущих событий предлагается на веру, без проведения необходимых социологических исследований, без криминологического эксперимента и криминологической экспертизы. Главное, принять закон о свободной торговле наркотиков, все негативные последствия можно скрыть, завуалировать или просто оставить на потом.

Еще одна проблема, которая ярко высвечивается в настоящее время, касается так называемой «востребованности» в обществе наркотических средств и психотропных веществ, в существовании которых заинтересованы различные группы населения и отдельные граждане.

На наркотиках сегодня выгодно «делать деньги» очень многим категориям лиц: врачам, юристам, психологам, журналистам, политологам, социологам и т.д. Наркотики являются ходовым и хорошо востребованным товаром. А поэтому создаются многочисленные частные учреждения по «эффективному лечению наркомании», рекламируются новые средства по оказанию быстрой и действенной помощи в адаптации и возвращении наркоманов к нормальной жизни. Навязываются «безобидные» курительные смеси (спайсы) и иные одурманивающие вещества, которые в широком ассортименте предлагаются несовершеннолетним и молодежи.

Некоторые журналисты за высокие гонорары пишут многочисленные статьи, в том числе по заказу представителей наркобизнеса. Сотрудники пра-

---

[1] См.: Максимов Б.П. Легализация наркотиков (перспективы легализации наркотиков в России). Режим доступа: http://narcologos.ru/index.php?id=437

воохранительных органов задерживают потребителей наркотиков, но при этом сами часто коррумпированы и активно выступают в роли покровителей наркоторговцев, успешно имитируя видимость работы.

Нередко под видом ведения антинаркотической деятельности, осуществляется в прямом смысле пропаганда наркотиков. Под прикрытием лозунга о свободе слова в условиях демократии выходят в свет издания, в которых подробно разъясняются преимущества одних наркотиков перед другими, приписываются им мнимые целебные свойства, излечивающие большой перечень современных заболеваний, описываются способы приготовления и приема ядовитых препаратов, выходят заказные статьи.

Свою лепту вносят и некоторые представители власти, позиционирующие себя ярыми борцами с наркотиками и наркоторговцами, создающие видимость антинаркотической профилактической работы, но при этом всеми силами скрывающие свои истинные намерения, которые состоят в том, чтобы привлечь внимание к собственной персоне, подняться по карьерной лестнице, занять высокооплачиваемую и престижную должность. Чаще всего данные лица подвержены коррупции и ради своих личных и финансовых интересов могут поддержать любой проект, лоббировать любое решение, оказать поддержку и помощь даже в тех случаях, когда явно прослеживается след незаконной предпринимательской деятельности так или иначе связанной с наркотиками, психотропными и другими отравляющими веществами.

После создания в стране государственной службы по противодействию незаконному обороту наркотиков ситуация начала изменяться в лучшую сторону, но по прошествии двенадцати лет, у некоторых представителей власти появились настойчивые предложения о ликвидации данной структуры. ФСКН РФ уже в ближайшее время предлагается упразднить, распределив обязанности между Министерством внутренних дел и Минздравом России.

Коммерческий рынок лечения наркоманов считается одним из самых выгодных и высоко прибыльных, так как миллионы потребителей наркотиков являются потенциальными клиентами на долгие годы вперед. При этом в государственных наркологических учреждениях выделено всего чуть более 1,2 тыс. мест. По данным Минздрава, на всю Россию имеется четыре государственных наркологических центра, 81 реабилитационное отделение и 144 наркодиспансера. Зато частных центров более 800.

К принятию решения о ликвидации ФСКН РФ мог в определенной мере подтолкнуть амбициозный проект данной службы по созданию системы реабилитационных центров по всей России, который, по мнению разработчиков, позволил бы уменьшить количество наркозависимых в России в 30 раз. Под этот проект ФСКН попросила у правительства 20 млрд. рублей (16 млрд рублей из федерального бюджета, 3,3 млрд из бюджета субъектов и еще 650 млн из внебюджетных источников) на срок с 2014 по 2016 год. Деньги, которые можно получить от государства, и коррупционная составляющая могли

стать главными аргументами для конкурирующих структур, желающих ликвидировать ФСКН РФ[1].

В стране, к сожалению, многие направления атинаркотической профилактической деятельности, осуществляемой правоохранительными органами, медицинскими учреждениями, средствами массовой информации, реабилитационными центрами, благотворительными фондами, общественными, религиозными и иными организациями до настоящего времени не скоординированы и не согласованы, отличаются разрозненностью, отсутствием научных обоснований, строятся методом проб и ошибок.

Справиться с различными заболеваниями наркомании и криминальным наркотизмом изолированно от борьбы с другими видами преступности и, прежде всего, с организованными преступными сообществами, экономическими преступлениями, торговлей оружием, «живым товаром», терроризмом и системном противодействии коррупции, невозможно. Все эти явления многократно переплетены между собой, подпитывают друг друга, обеспечивают долговременное безнаказанное существование, благодаря коррупционным отношения и связям. Поэтому необходимы очень решительные, действенные, системные меры противодействия, которые во взаимодействии должны являться эффективным заслоном распространению наркопреступности.

Шиханов В. Н., кандидат юридических наук, доцент

О чём говорит статистика о борьбе с преступлениями коррупционной направленности в России

В России среди криминологов, представителей юридической практики и политиков можно встретить различные суждения об эффективности противодействия коррупции и результатах, полученных на современном этапе. Анализ научных публикаций, материалов СМИ, а также работа конференции «Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы», состоявшейся 27 – 28 января 2015 года, показывают, что разброс мнений достаточно велик. Примечательно, что одни и те же статистические показатели трактуются специалистами по-разному. По мнению одних правоохранительные органы ведут борьбу с коррупцией с каждым годом всё хуже, в то время как по утверждениям других налицо снижение уровня коррупции в России.

[1] ФСКН ликвидируют к 1 марта 2015 года // Известия. 2015. 18 февраля.

Рис. 1. Динамика преступлений коррупционной направленности и их раскрываемости

Для криминологов, равно как и для практических работников системы уголовной юстиции не является секретом, что показатели противодействия преступности в России искажаются в угоду формирования благополучной картины. Однако показатели борьбы с коррупцией снижаются уже третий год подряд[1], в то время как эффективность работы правоохранительных органов на сегодняшний день увязана с количеством выявляемых и расследуемых преступлений коррупционной направленности. Иными словами, для формирования той самой благополучной картины эти показатели должны были увеличиваться, вместо наблюдаемой тенденции.

Может ли современная российская уголовная статистика объяснить наблюдаемые показатели коррупционной преступности? О чём они говорят в действительности?

Думается, на такой вопрос следует ответить положительно. Вместе с тем, сами показатели противодействия преступлениям коррупционной направленности требуют более детального анализа. Необходимо различать:

а) работу правоохранительных органов по формированию статистических показателей. Эта деятельность обладает своими закономерностями и в целом ряде случаев сопровождается манипулированием статистической отчётностью[2];

---

[1] По преступлениям коррупционной направленности она ведётся с февраля 2012 года. См.: Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 15.02.2012 г. № 52-11/2 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчётности» (утратил силу). В настоящее время действует Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 31.12.2014 г. № 744-11/3 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчётности».

[2] См.: Гаврилов Б. Я. Латентная преступность: понятие, структура, факторы латентности и меры по обеспечению достоверности уголовной статистики: Монография, 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, ВНИИ МВД России, 2007. С. 14–16, 39–40; Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тен-

б) действительные характеристики работы правоохранительных органов, о которых можно судить по ряду косвенных показателей, в том числе по «пропускной способности» уголовной юстиции и результатам расследования;

в) параметры управленческих ожиданий от работы правоохранительных органов. Система статистической отчётности, на которую опираются ведомственные системы оценки деятельности, а также охранительные правовые нормы расставляют приоритеты и позволяют определить некоторые характеристики уголовной политики.

Статистический анализ показателей противодействия коррупции позволяет обнаружить весьма показательные особенности распределения количества зарегистрированных преступлений в течение года (по месяцам). На рис.1 видно, что работа по выявлению таких преступлений ориентирована на основные отчётные периоды, разделённые по кварталам: три месяца, полугодие, девять месяцев. При этом ежемесячные показатели выявленных преступлений коррупционной направленности являются наибольшими в начале года и существенно снижаются к декабрю. Судя по форме кривой графиков 2013 и 2014 годов на рис. 2, такая особенность сезонности в работе правоохранительных органов является устойчивой.

Рис. 2. Регистрация преступлений коррупционной направленности по месяцам в 2013 и 2014 годах

Со всей уверенностью можно утверждать, что на диаграмме № 2 мы наблюдаем не сезонные характеристики коррупционной преступности, а работу по формированию нужных показателей к нужным периодам года, к тому же ориентированные на показатели аналогичного периода предыдущего года.

денции. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2005. С. 290–291; Числов А. И., Юзиханова Э. Г. Основы оперативно-тактического прогнозирования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2012. № 1. С. 94; Шиханов В. Н. Достоверность уголовной статистики в системе контроля преступности (По материалам Иркутской области): дис… канд. юрид. наук : 12.00.08. – М., 2006. С. 13, 138 – 165

Точно такая же картина сезонного распределения обнаруживается по показателю расследования преступлений коррупционной направленности[1] (рис. 3).

Рис. 3. Динамика расследованных преступлений коррупционной направленности по месяцам в 2013 и 2014 гг.

Весомым аргументом в пользу того, что сведения о зарегистрированных и расследованных преступлениях слабо отражают реальную действительность, служит практика прокурорского надзора. Ежегодно прокурорами выявляется более тысячи фактов необоснованной постановки на учёт преступлений коррупционной направленности: от необоснованного указания такой дополнительной характеристики преступления в статистических документах до незаконного разбиения единого продолжаемого преступления на отдельные эпизоды. Достаточно подробно, с примерами эти вопросы освещаются в информационном письме Генеральной прокуратуры от 12.03.2014 г. № 11-16-14/ Ип1321-14 «О практике расследования и рассмотрения судами многоэпизодных уголовных дел о преступления коррупционной и экономической направленности».

Тем не менее, косвенные признаки из той же уголовной статистики не позволяют говорить о снижении в 2013 – 2014 годах действительных характеристик работы правоохранительных органов по противодействию коррупции. Ухудшение годовых показателей является именно результатом усиления прокурорского надзора за достоверностью уголовной статистики.

В частности, рис. 4 позволяет обнаружить, что количество лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности[2], повторяя поквартальные пиковые распределения вслед за кривой расследования уголовных дел, тем не менее в 2013 и 2014 годах оставалась практически на одном уровне. Более того, по этому показателю 2013 и 2014 годы оказались даже более результативными, чем 2012 год.

---

[1] В подавляющем большинстве случаев это принятие решения о направлении уголовного дела с обвинительным заключением прокурору для направления в суд

[2] Учитываются по стат.карточке формы 2.0. по уголовным делам, оконченным расследованием

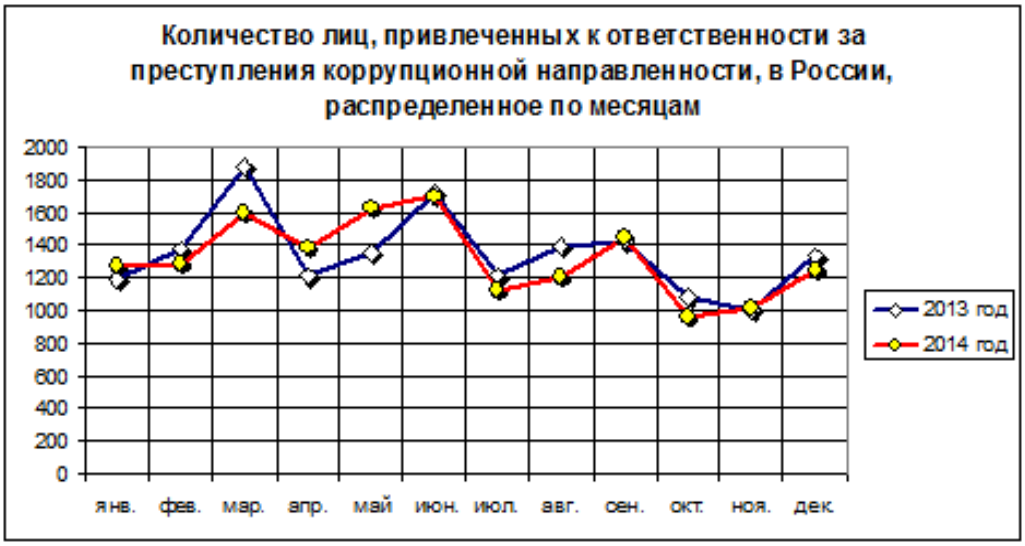


Рис. 4. Динамика привлечения к ответственности за преступления коррупционной направленности по месяцам в 2013 и 2014 гг.

Имеется и другое подтверждение в пользу гипотезы о том, что снижение основных оцениваемых показателей противодействия коррупции в уголовной статистике вызвано изменениями не в непосредственной оперативно-служебной деятельности органов уголовной юстиции, а в работе по формированию показателей. Если в начале 2012 года на одного обвиняемого приходилось в среднем до четырёх преступлений коррупционной направленности, то к концу 2014 года усилиями органов прокуратуры этот показатель снизился до соотношения 1:2.

Приведённые результаты статистического анализа позволяют говорить о том, что правоохранительные органы при сохранении прежнего уровня организации своей работы стремятся улучшить показатели, преимущественно путём манипуляций с уголовной статистикой. Высшие органы государственной власти в рамках заданного курса уголовной политики требуют от них большей наступательности в вопросах противодействия коррупции. Органы прокуратуры, в свою очередь, препятствуют созданию видимости выполнения поставленных задач, надзирая за правильностью формирования показателей и вынуждая предпринимать реальные меры к совершенствованию оперативно-служебной деятельности по выявлению и расследованию преступлений коррупционной направленности.

Реализация уголовной политики в таком ключе имеет латентный эффект. С одной стороны, правоохранительные органы пытаются найти другие варианты формального улучшения показателей противодействия коррупции. Весьма управляемым выглядит процесс приостановления уголовных дел по основаниям ст. 208 УПК РФ (преступление в этом случае становится на учёт нераскрытых). На рис. 5 обнаруживается устойчивая закономерность сезонного распределения количества нераскрытых преступлений, но с «обратными» пиками: по итогам каждого квартала кривая стремится не вверх, а вниз.

По итогам третьего квартала 2013 года в России количество приостановленных уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности снизилось столь существенно, что в нарастающем итоге оказалось на 86 меньше, чем за 8 месяцев этого же года. Другой пример с рис. 5: в 2014 году в отличие от общепринятой практики (по нераскрытым преступлениям всех видов в целом по России), а также от традиций 2012 и 2013 годов, количество нераскрытых преступлений коррупционной направленности оказалось самым низким за год.

Рис. 5. Динамика нераскрытых преступлений коррупционной направленности по месяцам 2012-2014 годов

Таким образом, несмотря на снижение основных показателей по преступлениям коррупционной направленности (см. рис.1), в 2013 году процент раскрываемости вырос и составил 96,5% (против 96,3% в 2012 году). В 2014 году вопреки существенному снижению абсолютных показателей (относительно 2013 года) процент раскрываемости удалось удержать почти на уровне 2012 года, с весьма небольшим снижением – 96,2%.

Возможно, порядок формирования показателей нераскрытых преступлений коррупционной направленности оказался вне сферы пристального прокурорского надзора.

Но больше всего вопросов к реализации уголовной политики в сфере противодействия коррупции возникает при ознакомлении со структурой преступлений коррупционной направленности и характеристиками лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. По данным судебной статистики, среди лиц, осуждённых за преступления коррупционной направленности, преобладают те, кто давал взятку или предмет коммерческого подкупа. Их количество практически в два раза превышает численность изобличённых получателей незаконного вознаграждения (рис. 6). Важно и то, что такая структурная характеристика борьбы с коррупцией наблюдается не первый год.

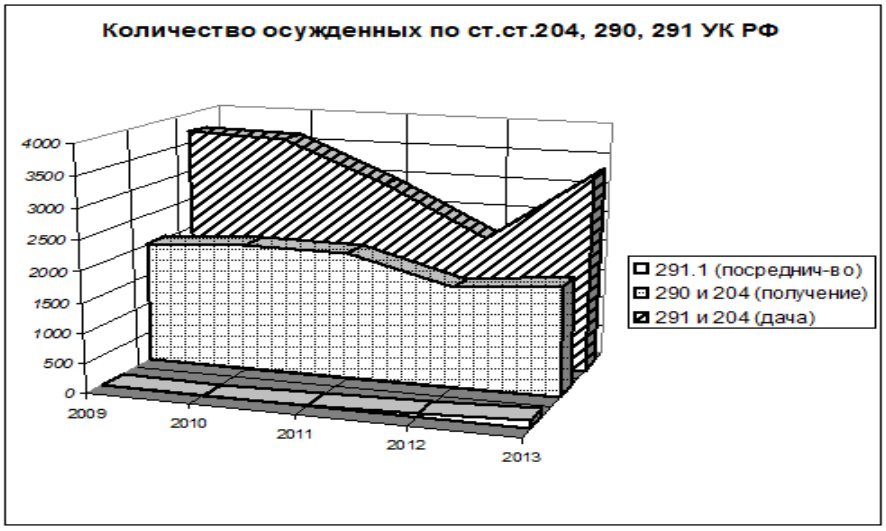


Рис. 6. Динамика осужденных за коммерческий подкуп, дачу, получение взятки, посредничество в 2009-2013 годах

Если учесть, что средний размер взятки в России по материалам уголовных дел в 77% случаев не превышает десяти тысяч рублей, картина современного состояния работы по противодействию коррупции выглядит следующим образом. Правоохранительные органы выявляют преимущественно примеры бытовой коррупции, и в большей степени в виде дачи взятки в незначительном размере, а среди получателей взяток представлены в основном муниципальные и государственные служащие нижних звеньев иерархии, в том числе учителя и врачи.

Здесь следует обратить внимание и на уголовное законодательство о противодействии коррупции: статьи 204, 290, 291 и 291¹ УК РФ по конструкции санкций рассчитаны на состоятельных коррупционеров, чтобы преступление влекло для виновных лиц серьёзнейшие материальные издержки через назначение огромных штрафов (кратных стоимости предмета преступления), делало коррупцию экономически невыгодной.

Однако работа по реализации уголовной политики оказалась таковой, что к уголовной ответственности привлекаются совсем не те, на кого рассчитывает уголовный закон. Этот диссонанс между вектором уголовной политики, заданном в нормативных правовых актах федерального уровня, и результатами, которые фактически получают правоохранительные органы, вызвал проблемы с исполнением уголовных наказаний по преступлениям коррупционной направленности. Несомненно, изменения в практике замены неуплаченного штрафа на реальное лишение свободы[1] окажут мотивирующее влияние на некоторых осужденных коррупционеров, заставив их выплатить

[1] О внесении изменений в постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 января 2007 года № 2 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» и от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 03.12.2013 г. № 33 // Бюлл. Верховного Суда РФ. 2014. № 2

назначенный штраф. Тем не менее, в масштабах страны решить проблему такие меры неспособны. Возможно, законопроект, внесённый Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, дополняющий санкции наказаниями в виде исправительных работ и штрафов в фиксированных суммах, позволит отчасти приблизить уголовный закон к реальности[1].

В целом дифференцированный анализ статистических показателей противодействия коррупции в России позволяет обнаружить рассогласованность между вектором уголовной политики, который задан Федеральным Собранием, Президентом и Правительством Российской Федерации, а также практикой реализации уголовной политики. Это рассогласование существует уже несколько лет. Имеются также достаточные основания полагать, что правоохранительные органы работают на пределе своих возможностей и пропускной способности, а потому не могут существенно увеличить количество выявляемых и расследуемых преступлений коррупционной направленности в рамках существующей парадигмы организации их работы.

Как минимум, для получения удовлетворительных результатов борьбы с коррупцией в России требуется наладить системные связи между разными субъектами формирования и реализации антикоррупционной политики, а также определиться с непростым вопросом о расстановке приоритетов в противодействии преступлениям коррупционной направленности (в духе китайской поговорки): давить мух или бить тигров.

Королева М.В., кандидат юридических наук, доцент

Коррупция как фактор самодетерминации преступности

Криминологи отмечают усиление влияния преступности на криминализацию общества. При этом мало внимания уделяется формам и механизмам такого влияния. И, хотя в научных трудах таких известных криминологов, как А.И.Долгова, В.Н.Кудрявцев, В.В. Лунеев, В.С. Овчинский, В.Е. Эминов и некоторых других авторов рассматривалась данная проблема, однако существуют и иные ее аспекты, требующие дополнительной разработки и систематизации. В качестве такого недостаточно изученного аспекта проблемы можно назвать самодетерминацию преступности и анализ факторов, на нее влияющих.

Известно, что преступность детерминирована взаимодействием множества негативных явлений и процессов, протекающих в социально-экономических, политических, правовых и иных сферах функционирования общества, отрицательно сказывающихся на нравственно-правовом сознании населения. Но существует и обратное влияние преступности на все вышепе-

[1] В Госдуму внесён законопроект, направленный на совершенствование уголовно-правового механизма противодействия преступлениям коррупционной направленности // Официальный сайт Президента Российской Федерации: URL: http://www.kremlin.ru/acts/47113 01.02.2015 г.

речисленные сферы жизнедеятельности общества. Например, ее отрицательное воздействие на общественное сознание населения, способствует, стимулирует различные формы антиобщественного поведения. И это лишь один из механизмов ее самовоспроизводства.

Процесс воспроизводства преступности, ее эскалации, ухудшения ее количественных и качественных характеристик, связанный с самим существованием и развитием преступности, является ее самодетерминацией. Можно сказать, что условно абстрагируясь от социально-экономических и иных причин преступности, мы ищем и находим многие детерминанты преступности в ней самой. Процесс этот стабилен и неотвратим, поскольку преступность, как массовое социально-правовое явление, закономерна и достаточно стабильна в любом государстве. Преступность способна сама себя порождать, стимулировать и влиять на собственное самосохранение и приумножение. Естественно поэтому, чем выше уровень преступности, тем интенсивнее и процесс ее самодетерминации. «Преступность, с одной стороны, является продуктом общества, пронизывает различные его сферы и общественные отношения, с другой – обладает способностью обратного влияния на общественные отношения и их деформации в соответствии с собственными специфическими характеристиками»[1]. Учитывая, что самодетерминация способствует проникновению преступности в различные сферы жизнедеятельности общества, можно предположить, что она влияет на структуру преступности, увеличивая долю наиболее тяжких и общественно опасных преступлений, повышая устойчивость преступности за счет рецидивных и профессиональных преступлений, а также организованных, террористических, экстремистских и коррупционных т.е. негативно влияет на свои качественные параметры.

Рассмотрение основных аспектов самодетерминации преступности предполагает анализ ее важнейших видов, форм и механизмов. Прежде всего, выделяются 2 основных вида самодетерминации: прямая (непосредственная) и опосредованная (косвенная).

Первый вид самодетерминации выражается в прямой непосредственной причинной связи отдельных криминальных проявлений. Данный вид самодетерминации объединяет такие важнейшие формы ее проявления, как: латентная и нераскрытая преступность; тесно связанная с предыдущей рецидивная и профессиональная; вспомогательные («подсобные»), дополнительные преступления; организованная преступность; 5) коррупционная преступность. Это подтверждается при подробном рассмотрении каждой из форм самодетерминации и ее механизмов.

Например, невыявленные и нераскрытые преступления стимулируют и порождают новые преступления, а механизмом такой самодетерминации является безнаказанность лиц, их совершающих; многократное совершение преступлений ведет к рецидиву и профессионализации преступников, которые легче идут на преступление и успешнее уходят от ответственности; до-

[1] Криминология: учебник / Под. ред. А. И. Долговой – М., 2010, С. 104.

ходы от хищений и мошенничества требуют своей легализации, что также является нарушением уголовно-правовых запретов; ряд преступлений предполагает соответствующую подготовку, в том числе и криминальную: например, подделку документов, приобретение оружия и др.

Особенно ярко прямая самодетерминация проявляется в том, что организованная преступность обеспечивает свои интересы с помощью коррупционных связей. Так, основной признак любого организованного преступного формирования связан с обеспечением собственной безопасности, что как раз и осуществляется с помощью подкупа различных чиновников и сотрудников правоохранительных органов. Поскольку коррупционная преступность в значительной мере носит организованный характер, она способна к самодетерминации с использованием механизмов лоббирования криминального интереса на разных уровнях[1].

Коррупция является одним из важнейших факторов самодетерминации преступности. С одной стороны, она способна прямо и непосредственно влиять на состояние преступности. С другой стороны, она может являться и опосредованной формой самодетерминации преступности, влияя, например, на нравственно-психологическое состояние общества. В данной статье нет необходимости рассматривать определение коррупции, которое, во-первых, уже достаточно разработано в криминологической литературе, и во-вторых, дано в законодательстве.[2] Важнее исследовать механизмы самодетерминации коррупционнцых преступлений, выделив среди них отдельные виды. При этом, исходя из классификации коррупционных преступлений, предложенной С.В.Максимовым, удачно разделившим коррупцию на «светлую»(не связанную с правонарушениями), «серую» (связанную с правонарушениями непреступного характера) и «черную» (предусматривающую совершение преступлений в интересах коррупгера), сразу же определяется самодетерминирующий характер последней. Так, например, под коррупционным покровительством совершаются преступления, связанные с незаконным предпринимательством, сделками с землей, незаконной добычей природных ресурсов и др.

Подкупая бюрократа как бы «на корню», предприниматели могут получать какие-либо незаконные выгоды, осознавая свою безнаказанность. Под «коррупционным покровительством» совершаются: незаконные банковские операции, «отмывание» денежных средств, полученных незаконным путём, незаконное получение кредита, недопущение, ограничение или устранение конкуренции, уклонение от уплаты таможенных платежей, налогов и сборов, нарушение авторских и смежных прав, мошенничество и др.[3]

---

[1] А.И.Долгова Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М. 2011, С,447

[2] См. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ.Ст. 1. // СПС «Консультант Плюс».

[3] Зорников Д.В. К вопросу о предупреждении «силового предпринимательства» в малом предпринимательстве // Проблемы социальной и криминологической профилакти-

Коррупция тесно связана с организованной преступностью. Организованные преступные формирования (ОПФ) являются основным коррупгером, выступают заказчиком действий подкупленной стороны, «и это обусловливает самодетерминацию организованной коррупции, что проявляется в вовлечении в коррупционные отношения широкого круга лиц»[1]. При этом отмечается и обратная связь, когда коррумпированные должностные лица способствуют сохранению и развитию криминальных структур, помогая им, например, уклоняться от налогов, незаконно приобретать собственность, избегать уголовной ответственности за совершенные преступления и т.д. Низкая эффективность борьбы с коррупцией и рост ее латентности стимулирует развитие организованной преступности и рост ее латентной части. Например, обращает на себя внимание тот факт, что за последние 4 года число привлеченных к уголовной ответственности членов ОПФ сократилось на 25%. Коррупционные проявления могут «продуцировать или, напротив, выступать в качестве предикатных по отношению к криминальным и околокриминальным явлениям («рейдерство», недобросовестная конкуренция, «крышевание», наркобизнес)»[2].

Именно коррупционными интересами стимулируется и криминализация современной правоохранительной системы. Взяточничество сотрудников правоохранительных органов влечёт за собой совершение, в первую очередь, преступлений против правосудия, таких как: незаконное освобождение от уголовной ответственности, незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей, фальсификация доказательств, вынесение заведомо неправосудного приговора, решения и др.[3] Например, данные проводимого в 2014 году опроса населения показали, что 69% респондентов признались в том, что давали взятки сотрудникам ГИБДД. При этом только 6% опрошенных при обнаружении противоправных действий сотрудников сообщали об этом в вышестоящие органы, тогда как 51% граждан, как показали опросы, побоялись обращаться с соответствующими жалобами и заявлениями. Естественна поэтому уверенность 72% респондентов в безнаказанности преступников, что подразумевает их высокую оценку коррупционной составляющей в системе правоохранительной деятельности.

Коррупционная преступность сама себя порождает, стимулирует и воспроизводит, чему во многом способствует ее высочайшая латентность. Коррупционная преступность относится к числу самых высоко латентных преступлений. Поэтому статистическая картина такой преступности практически не отражает ее реального состояния. Несмотря на это, даже если судить

ки преступлений в современной России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции (18 – 20 апреля 2002 года). М., 2003. Вып. 2. С. 266 – 268.

[1] Астанин В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дисс. … докт. юрид. наук. М., 2009. С. 20.

[2] Там же. *С. 10.*

[3] Подробнее см. Королева М.В.Роль коррупции в криминализации правоохранительной деятельности // Актуальные проблемы российского права. М., 2009. №1(10). С. 432 – 436.

по статистике, за 10 лет (с 2000 по 2010 г.) произошел почти двукратный рост числа основных коррупционных преступлений: получения взятки (с 4 281 до 7 747), дачи взятки (с 2 766 до 4 265), злоупотреблений должностными полномочиями (с 2 848 до 4 687) и др. Однако, в последние годы статистическая картина динамики такой преступности меняется: отмечается стабилизация и даже некоторое сокращение, например, числа регистрируемого взяточничества с 12 012 – в 2010 г. до 11 893 - в 2014 г. (в 2013 г. статистика фиксировала еще меньше таких фактов – 11 521), что противоречит общему мнению ученых, практиков и населения об уровне коррупции в стране. Это может свидетельствовать о снижении активности выявления и пресечения коррупционных преступлений.

Неоспорима сложность обнаружения фактов коррупции, так как служебное положение должностных лиц создает значительные трудности выявления и раскрытия таких преступлений. Нередко коррупционная преступная деятельность поощряется и прикрывается лицами, обладающими высоким административным и политическим положением, способствующим минимизации возможностей использования оперативной информации о коррупционерах. Так формируется замкнутая система коррупционных связей практически во всех сферах жизнедеятельности общества. Это увеличивает масштабы латентности коррупционной преступности. Являясь одним их самых высоколатентных видов преступности, коррупция сама является фактором роста латентности многих иных видов преступности. Таким образом, очевидно влияние коррупции на самодетерминацию преступности, причем не только непосредственное, но и опосредованное негативными последствиями латентности такой преступности.

Латентность коррупционной преступности позволяет ей безгранично расширяться, поражать все сферы общественных отношений, негативно влиять на правосознание населения. Именно в психологической деформации нравственных устоев общества проявляется косвенная связь коррупции и самодетерминации преступности. У людей формируется стойкий правовой нигилизм, крепнет мнение о необходимости взятки как средства достижения собственных целей, решения личных проблем, даже если существуют вполне легальные пути их решения. Высочайшая латентность коррупции позволяет ее субъектам продолжительное время использовать ее в собственных корыстных целях, а в последствии скрывать за фактами халатности, превышения служебных полномочий, различными ошибками и недостатками собственной деятельности, не носящими криминального характера.

Особенно заметно влияет на самодетерминацию преступности коррупция в правоохранительной и судебной системе, способная привести к фактической дезорганизации правоохранительных органов, что крайне опасно для общества. При этом высокая латентность коррупции в правоохранительных органах приводит к безнаказанности, и в этом выражается основной механизм самодетерминации преступности. Безнаказанность в сочетании с повышенной криминализацией общества негативно сказывается на нравственно-

психологической атмосфере как всего социума в целом, так и на сфере правоохранительной деятельности в частности. Так, например, отрицательный моральный климат в коллективе отмечает каждый пятый из числа опрошенных сотрудников правоохранительных органов. Безусловно, такая ситуация влияет на их психологическое самочувствие, отношение к работе, способствует развитию коррупционных настроений.

Нравственно-правовая установка современных сотрудников правоохранительных органов формировалась под воздействием расширяющейся криминализации населения, как реальной, с которой они сталкивались в повседневной работе, и которая определяла их повышенную нагрузку и снижение уровня безопасности, так и мнимой, проникающей в сознание под воздействием средств массовой информации, навязывающих убеждение о всеобщей коррупции и непобедимости преступности[1]. Показательно, что подавляющее большинство осуждённых – бывших сотрудников правоохранительных органов, считали совершённое ими деяние весьма распространённым (51%), нередко встречающимся (19,5%) и даже скорее нормой, чем исключением (12,8%), тогда как только 6,4% посчитали свой антиобщественный поступок явлением редким или крайне редким[2].

Снижение эффективности и качества правоохранительной деятельности, в немалой степени связанные с ее криминализацией (особенно коррупцией) вызвали к жизни еще одну форму самодетерминации преступности, носящую опосредованный характер и получившую название «теневая юстиция». Это разрешение споров, возникающих между гражданами, защита ими своих интересов, а также нелегальное наказание обидчика (преступника) собственными силами потерпевшего либо с использованием криминального ресурса в ситуации отсутствия доверия к правоохранительной системе государства. Неправомерный и общественно опасный характер такой деятельности заключается в том, что потерпевший не только нарушает действующие в государстве правовые нормы, но и поступает зачастую более жестоко, причиняя обидчику значительно больший вред. Подобный «порядок решения проблем» приобрёл широкое распространение в России в конце прошлого века, но не потерял актуальности и в наши дни. Опросы населения показали, что более 60% респондентов обратятся в правоохранительные органы за защитой нарушенных преступлениями прав только в случае, если не смогут «разобраться» с преступниками своими собственными силами.

Противодействие самодетерминации преступности предполагает прежде всего выявление и воздействие на те виды преступности, которые способствуют ей в наибольшей мере. И как представляется, коррупция и организованная преступность занимают в их числе ведущее место. При этом следует еще раз подчеркнуть тесную взаимосвязь организованной преступности и

---

[1] Королёва М. В. К вопросу о правосознании сотрудников правоохранительных органов // Актуальные проблемы правосознания в современной России. Сборник научных трудов. Часть II / Под ред. Г. Х. Ефремовой. М., 2005. С. 44.

[2] Там же. С.44 - 45

коррупции, создающую некий замкнутый круг, т. е. развитие организованной преступности стимулирует коррупцию, которая, в свою очередь, способствует эскалации организованной преступности. Поэтому и борьба с этими явлениями должна носить комплексный характер.

Важно в данном случае уделить особое внимание оценке реальных масштабов коррупции, снижению уровня ее латентности. Эта задача крайне сложная, требующая выделения разных этапов и разных подходов к ее решению. Первоначальный этап, по всей видимости, должен быть посвящен разработке методов определения уровня латентности коррупционных преступлений в целях ее последующей минимизации. В перечень таких методов следует включить прежде всего статистические (например, сопоставление статистики с отчетами международных аналитических организаций), социологические - опросы населения, и особенно бизнесменов различных уровней о фактах коррупции отдельных служб; постоянный мониторинг и сравнительный анализ деклараций о доходах с реальным имуществом, принадлежащим государственным служащим и членам их семей; изучение результатов финансово-ревизионных проверок на государственных предприятиях и аудиторских экспертиз финансовой деятельности организаций, получающих государственные дотации из федерального и регионального бюджетов; изучение материалов СМИ, результатов ведомственного контроля и прокурорского надзора в различных отраслях хозяйственной и иной деятельности. В ходе таких исследований могут возникать конкретные предложения, направленные на снижение уровня латентности коррупционных и некоторых других видов преступности.[1] Минимизация естественной и искусственной латентности коррупции, связанная, например, с повышением уровня правосознания и правовой культуры населения, разработкой форм и методов его сотрудничества с правоохранительными органами, совершенствованием специального института помощи потерпевшим и свидетелям преступлений, усилением контроля и прокурорского надзора за качеством и полнотой регистрации преступлений, разработкой системы показателей и критериев оценки эффективности деятельности правоохранительных органов и другими мерами, безусловно, будет противодействовать самодетерминации преступности и способствовать ее сокращению.

[1] Специфические методы оценки латентности коррупционной преступности имеют много общего с методикой оценки, например, экономической преступности.

Фещенко П.Н., кандидат юридических наук, доцент

Криминологический взгляд на место коррупции и социальной напряженности в системе причин «цветных революций»

Коррупция, как негативное явление общества, в последние годы стала одной из наиболее обсуждаемых проблем от руководства страны до простых граждан.

Следует констатировать, что принятые решения в данной сфере, в том числе реализуемые Национальные планы противодействия коррупции, дают свои положительные результаты. Активизируется гражданское общество, ученые и практики проводят научные дискуссии, совершенствуется антикоррупционное законодательство и т.д. и т.п.

В положительном плане следует отметить, что идет постоянный процесс поиска путей повышения эффективности антикоррупционной работы, что дает хороший сигнал всем здоровым силам общества и надежду на то, что в итоге будет найден выход из сложившейся непростой ситуации.

Одним из таких примеров можно считать направленные Президентом России В.В.Путиным в конце 2014 года предложения в Государственную Думу о внесении ряда изменений в действующее законодательство, которые должны бы решить давно назревшую проблему снижения ущерба от коррупционных деяний.[1]

Президентом, в частности, предложено обеспечить наложение ареста на имущество коррупционеров для последующей возможности компенсации нанесенного ущерба, а также назначать таким лицам в качестве наказания исправительные работы как способ пополнения бюджета, из которого и черпаются традиционно средства на возмещение разворованных миллионов и миллиардов.

Такой подход, как представляется, является наиболее предпочтительным, поскольку граждан волнует не сумма полученных взяток, не число возбужденных уголовных дел и материальный ущерб, а как восстановлена социальная справедливость? «Сидит ли вор в тюрьме» и вернул ли похищенное народу?

В данном аспекте, по нашему мнению, целесообразно более широко рассмотреть понятие ущерба от коррупционных деяний и последствий непринятия мер по его компенсации.

Ориентиром здесь может быть Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», где, в частности, в п.36 предписывается «обратить внимание судов на необходимость исполнять требования закона о строго индивидуальном подходе к назначению наказания лицам, совершившим коррупционные преступления с

[1] Путин предложил наказывать за коррупцию исправительными работами - URL: http://news.mail.ru/politics/20303407/?frommail=1

использованием своего служебного положения, учитывая при оценке степени общественной опасности содеянного содержание мотивов и целей, значимость обязанностей, которые были нарушены, продолжительность преступных действий (бездействия), **характер и тяжесть причиненного вреда**, другие фактические обстоятельства и данные о личности виновного»[1].

В этом же аспекте может быть рассмотрены и положения п.31 данного Постановления, где указывается, что «Уголовное преследование осуществляется на общих основаниях в случаях, когда в результате коммерческого подкупа …**вред причинен интересам … граждан, общества или государства».**[2]

На наш взгляд, именно этот «вред» следует специально оценивать и устанавливать в качестве дополнительных квалифицированных составов, помимо ныне действующих. Как представляется, исходя из сути коррупции, где основным объектом посягательства является сама система власти, более важное значение имеет не столько прямой ущерб, сколько подрыв авторитета власти в случае ненадлежащего реагирования на выявленные коррупционные деяния: необоснованно мягкое наказание, неприменение конфискации имущества, затягивание привлечения к ответственности и т.д.

Это целесообразно рассматривать как проявления коррупции в отношении коррупционеров, своеобразной «коррупции в квадрате». Именно этим недовольны граждане, когда выходят на массовые акции протеста, всё чаще, к сожалению, прибегая к методам насилия.

В общем виде здесь можно говорить о потере доверия к представителям власти, не решающим должным образом проблемы граждан, а руководствующихся своими личными и узко корпоративными интересами. На наш взгляд, это и составляет суть такого понятия, как «социальная напряженность», когда ожидания всего населения или значительных социальных групп на уважение их интересов разбивается о невыполнение властями своих обязанностей при регулярном получении бюджетной зарплаты – денег именно тех, кто заплатил налоги и ждет соответствующей отдачи.

Как по этому поводу указывал еще академик В.Н.Кудрявцев, «социальная напряженность представляет собой эмоциональное состояние в группе или обществе в целом, вызванное давлением природной или социальной среды, продолжающееся, как правило, в течение более или менее продолжительного времени. Напряженность может быть вызвана отнюдь не только стремлением достичь какой-либо цели, но и разного рода ошибками и некомпетентностью лидеров».[3]

По мнению А.И.Долговой, «… никогда не следует игнорировать позицию населения, общественные настроения. Они, так или иначе, обязательно дают и дадут о себе знать… Работа с населением, молодежью, предупредительная деятельность по недопущению народного «взрыва» включает мно-

---

[1] http://www.rg.ru/2013/07/17/verhovny-sud-dok.html

[2] Там же.

[3] Кудрявцев В.Н. Юридическая конфликтология.-М.: РАН ЦКИ. 1995.С.43.

гое. В том числе научно-обоснованную оценку истинного положения дел и гражданского мужества по ее объективному восприятию…».[1]

Показательны в этом плане высказывания П.А.Столыпина о многими забытых событиях в России далекого 1905 года: «…дела идут плохо. Сплошной мятеж… Поезда переполнены бегущими, почти раздетыми помещиками… Теперь нужна большая осторожность и надо очень считаться с общественным настроением…».[2]

Как представляется, народному «взрыву» предшествует появление причин (падение уровня жизни, нарастающие проблемы в различных сферах, в т.ч. усугубляемые коррупционными деяниями), игнорирование представителями власти данных проблем или их усугубление, появление массовых мирных акций протеста, появление очагов недовольства с насилием, в том числе – актами самосуда,[3] и уже затем – неконтролируемые властями погромы и «цветные революции».

Показательно, что именно сейчас, при нарастании проблем в экономической сфере, на заседании Совета безопасности, где рассматривалась государственная концепция противодействия экстремизму, Президент России В.В.Путин призвал не допустить «цветную» революцию в России. При этом он подчеркнул, что «только правоохранительным органам с решением таких задач не справиться». Президент предложил привлечь к этой работе «заинтересованные министерства, все уровни власти, систему образования, политические партии, структуры гражданского общества, правозащитные организации, представителей традиционных религий России».[4]

Следует отметить, что несколько ранее, выступая на «Валдайском форуме» 24 октября 2014 года, Президент России В.В.Путин в числе других проблем отметил, что «очевидная угроза – это дальнейшее разрастание конфликтов на этнической, религиозной, социальной почве. Такие конфликты опасны не только сами по себе, они формируют вокруг себя зоны безвластия, беззакония и хаоса, где уютно чувствуют себя и террористы, и просто рядовые преступники, процветает пиратство, торговля людьми, наркобизнес…. Я не жёстко отношусь к массовым выступлениям, я жёстко отношусь и негативно отношусь к нарушению закона. Массовые мероприятия, демонстрации – это вполне легитимный способ выражения своего мнения и борьбы за свои интересы, но всё нужно делать в рамках закона. Революция – плохо. …Эволюция – вот что нам нужно. Уверен, что мы сможем двигаться именно по такому пути», подчеркнул Президент.[5]

---

[1] Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. –М., Российская криминологическая ассоциация, 2011, -С.570, 578.

[2] Столыпин – история убийства. Жизнь и смерть ради России. М.:Яуза, ЭКСМО, 2006. С.33.

[3] Смирнов А.М. Самосуд в России: монография. М.:Юрлитинформ, 2013. -384 с. и др.

[4] http://news.mail.ru/politics/20208252/?frommail=1

[5] http://news.kremlin.ru/transcripts/46860

Таким образом, как представляется, для достижения обозначенных целей необходимо решить две самостоятельные задачи – снижать социальную напряженность и уменьшать число лиц, ориентированных на насилие.

Без роста недовольства граждан проводимой политикой никого ни на какие «цветные революции» никогда не поднять. Активисты, провокаторы, «пятая колонна» будут попусту тратить время и не найдут поддержки масс. Как Гитлер при вероломном нападении на СССР ошибочно считал, что стоит только начать войну и «недовольные Советами» граждане миллионами перейдут на его сторону. Перешли немногочисленные отщепенцы.

Отсюда возникает конкретная задача отслеживать состояние и направление изменения социальной напряженности и при ее росте выявлять причины. Следует отметить, что при всей очевидности задачи, она сегодня не решена ни в теоретическом, ни в прикладном аспекте. В теоретическом плане сегодня нет среди ученых не только единого понимания социальной напряженности[1], но и не выработаны подходы к оценке ее характеристик.

Анализируя измерение уровня социальной напряженности как научную и прикладную проблему, Е.С.Абрамович, в частности, отмечает, что «основными задачами наблюдения являются: измерение социальной напряженности; идентификация опасных (дестабилизирующих) ситуаций и социальных групп, особенно маргинальных, опасной дифференциации в распределении благ; выявление реакций потенциально дестабилизирующих обстановку на изменение экономической ситуации…».[2]

В прикладном же аспекте следует отметить, что социальная напряженность как требующий измерения и криминологического воздействия негативный фактор не фигурирует среди показателей угроз в основополагающих нормативных документах в сфере национальной, государственной и общественной безопасности[3].

Показательно, что социальная напряженность как реальное следствие коррупции не фигурирует и в аналогичных документах в данной сфере. Исправить такое положение, на наш взгляд, следует через единообразную регламентацию на государственном уровне следующих вопросов:

1. Установление понятия «социальной напряженности» как относительно длительного недовольства значительных масс населения действиями (бездействием) властей соответствующего уровня решением волнующих их проблем.

2. Установление единообразных процедур и критериев оценки количественных и качественных характеристик социальной напряженности.

---

[1] Козырев Г.И. Политическая конфликтология: учебное пособие. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2008. и др.

[2] Абрамович Е.С. Методы статистического измерения социальной напряженности // Управление экономическими системами. 2013. №1. [Электронный ресурс]. URL: http://www.uecs.ru/marketing/item/1932-2013-01-15-05-27-26.

[3] Концепции общественной безопасности в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/acts/19653 и др.

3. Включение социальной напряженности в числе показателей угроз национальной и общественной безопасности.

4. Установление ответственности, в т.ч. и уголовной, за деяния должностных лиц, приведшие к существенному росту социальной напряженности. Квалифицированным составом может быть деяние, где после роста массового недовольства произошли погромы и имели место жертвы среди населения.

5. На наш взгляд, привлекать к такой же ответственности следует не только коррупционеров, но и руководителей ЖКХ, торговых сетей и т.д., и без того в сложной обстановке необоснованно завышающих цены и тарифы для населения.

6. Принятие на федеральном уровне специальной программы по снижению социальной напряженности, где составной частью должна быть системная деятельность по снижению насильственной ориентации значительных масс населения.

Совокупность указанных мер, по нашему мнению, позволит ввести качественную оценку результативности деятельности органов власти и управления различного уровня – снижения социальной напряженности, установив повышенную ответственность, в частности, за те коррупционные правонарушения, которые привели к существенному росту недовольства или «социальному взрыву».

Такой подход, если рассматривать задачу «не допустить «цветной революции», по нашему мнению, как раз и предложил Президент В.В.Путин в своем послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года, когда назвал угрозой национальной безопасности хищение средств, направляемых на гособоронзаказ. «Работать по таким фактам необходимо так же серьезно и строго, как по пресечению финансирования терроризма», - распорядился глава государства[1].

И если установить при проверке, что деньги выделены, а танки или океанариум не достроены, при желании, достаточно просто, то оценить, долго ли это еще будут терпеть честные законопослушные налогоплательщики – проблема, на наш взгляд, пока не решаемая.

И чем дольше указанные проблемы не будут регламентированы на государственном уровне, тем больше шансов у организаторов «цветных революций» попытаться в российских условиях применить отработанную многократно на практике «теорию управляемого хаоса», когда, как отмечает Стивен Манн, при развитии процесса можно образно сравнить не решаемые проблемы с песчинками, когда «…песчинки складывают одна к одной до тех пор, пока в результате критического состояния последняя не создаст лавину… Система работает в сторону главного изменения как результат небольших, в основном игнорируемых событий»[2].

---

[1] Путин приравнял хищения средств гособоронзаказа к финансированию терроризма URL: http://www.rg.ru/2014/12/04/oboronzakaz-anons.html

[2] Steven R. Mann. Манн С. Теория хаоса и стратегическое мышление: Пер. с англ. - URL: http://4as.info/pub/970

И таких «песчинок» как оснований недовольства сегодня уже миллионы, если судить, в том числе, по количеству звонивших Президенту В.В.Путину во время регулярных «телемостов» возмущенных граждан. К «игнорируемым событиям» можно отнести и умонастроения значительных масс лиц, потенциально или реально ориентированных на насильственное разрешение проблем. Как отмечает Вожжов А.В., «…насилие становится самым распространенным способом совершения преступлений, а также традиционным методом разрешения всех межличностных, межнациональных, межрелигиозных, политических, экономических и социальных конфликтов»[1].

Как показало проведенное нами социологическое исследование мотивационной сферы осужденных, отбывающих уголовное наказание в исправительных учреждениях на территории Кировской области, из опрошенных в четырех учреждениях 100 человек каждый четвертый стабильно не исключал использование противоправных действий для восстановления социальной справедливости после выхода из мест лишения свободы.[2]

Показательно, что именно такие лица и провоцируют участников сначала мирных акций протеста на насилие, к ним присоединяются наркоманы, алкоголики, психически неуравновешенные граждане, экстремисты, члены структур организованной преступности и т.д.

В утвержденной Президентом России В.В.Путиным в ноябре 2013 года «Концепции общественной безопасности…» совершенно верно и своевременно поставлена задача: «выявление лиц, склонных к совершению преступлений (в том числе страдающих заболеваниями наркоманией и алкоголизмом, лиц без определённого места жительства), и применение к ним мер профилактического воздействия в целях недопущения с их стороны преступных посягательств, …». [3]

В этом же документе поставлена задача разработать и внедрить до 2016 года систему показателей и индикаторов угроз общественной безопасности.

При оценке и прогнозировании развития ситуации в качестве ориентира также, на наш взгляд, следует иметь в виду мнение американского идеолога «цветных революций» Джина Шарпа, который считает, что в корне метода ненасильственной борьбы лежит следующий принцип: сила власти основана на послушании народа, если он перестает подчиняться, правящие круги теряют власть. Классическая революция по Шарпу состоит из трех этапов:

1- акции протеста, митинги, марши, пикеты. Убеждение людей в нелегитимности власти и формирование антиправительственного движения.

---

[1] Вожжов А.В. Особенности личности рецидивистов, совершивших насильственные преступления // Российский следователь. 2012. №18.

[2] Фещенко П.Н. Отчет о работе по НИР «Защита прав и интересов организаций и граждан: уголовно-правовой, уголовно-процессуальный и криминологический аспект: состояние, проблемы, пути совершенствования. Общее состояние и региональная специфика», проект № 2.2.1.3 – Киров, Волго-Вятский институт Университета имени О.Е.Кутафина. 2014.

[3] Цитируемая концепция. п. 28 «в» (Прим. автора).

2 - дискредитация силовых структур, забастовки, общественное неповиновение, беспорядки и саботаж.

3 - насильственное свержение власти.

Всего же по такому сценарию за последние 25 лет произошло в мире 24 «цветных революции».[1]

На наш взгляд, все эти вопросы следует решать системно и для этого настало как раз необходимое время: складывающаяся обстановка, указание руководства страны и потребности общества.

Очевидно, что к росту социальной напряженности ведут не только коррупционные деяния, но и непрофессионализм управленцев, намеренное искажение информации, неполнота данных, своекорыстные интересы и т.д. и т.п. В ходе анализа всё это должно быть выявлено и стать объектами профилактического воздействия. Правильнее же было бы принять меры еще до роста социальной напряженности, выясняя и нейтрализуя соответствующие предпосылки с использованием известных методов социального прогнозирования.[2]

Подводя итог, на наш взгляд, в числе целевых показателей и индикаторов в сфере противодействия коррупции и роста социальной напряженности на региональном уровне целесообразно последовательно исследовать:

- уровень коррупции как число зарегистрированных коррупционных правонарушений за определенный период на определенной территории (области, районе);

- коэффициент коррупции как относительный показатель уровня в расчете на всё население;

- коррупционную пораженность социальной группы как коэффициент, рассчитанный на количество субъектов правонарушений к их общему количеству (сотрудников МВД, депутатов и т.д.);

- уровень латентной коррупции как результат социологических исследований и анализа массивов документальных материалов;

- структуру коррупции по установленным основаниям (деяниям, видам и лицам);

- причины и благоприятствующие коррупции условия в абсолютных показателях и динамике (проблемы в реализации прав и свобод, слабый контроль за реальными доходами, востребованность коррупционных услуг, мягкость наказания и т.д.);

- ущерб от коррупционных деяний с делением по структурным составляющим;

- компенсированный за счет правонарушителей ущерб;

---

[1] Цветные революции: технология, жертвы и результаты: URL: http://ria.ru/infografika/20141121/1034468823.html (Дата обращения 8.12.2014 г.).

[2] Бестужев-Лада И.В. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. Опыт систематизации. М.: Наука, 1987 и др.

- изменение уровня доверия органам власти и высшим должностным лицам в связи с коррупцией (рост или снижение в процентах);

- показатели социальной напряженности – недовольства деятельностью властей;

- динамика соответствующих количественных показателей социальной напряженности по аналогии с коррупцией (уровень, коэффициент, в т.ч. по социальным группам и формам протеста);

- качественные оценки социальной напряженности: процент недовольных проводимой политикой, процент участвовавших в законных акциях протеста, число акций протеста, число акций с наличием правонарушений, число пострадавших, их характеристика, готовность перейти к более активным акциям в случае неудовлетворенности действиями властей, наличие вооруженности протестующих, наличие организационных структур и т.д.

В общем виде, как представляется, данные показатели должны быть единообразно регламентированы на федеральном уровне, как и методики их расчета, например, по аналогии с процедурами оценок в соответствии с действующим в настоящее время нормативным актом «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»[1].

Макогон И.В., кандидат юридических наук, доцент

Коррупция и меры борьбы с ней

Одной из глобальных и достаточно острых проблем современности, от решения которых зависит нормальное развитие общества в будущем, является проблема коррупции. В условиях глобализации данная проблема приобретает новое качество, которое выражается в ее транснациональных формах. Коррупция оказывает разрушительное воздействие на способность государства должным образом функционировать; на способность экономического сектора развиваться и обеспечивать занятость населения; на способность людей продуктивно создавать добавленную стоимость, развивать бизнес и своевременно и полно платить налоги; наконец на способность общества преодолеть безработицу и нищету, не говоря уже о демократическом развитии. Коррупция во многом ослабляет демократию и правопорядок, что впоследствии ведет к нарушениям прав человека, искажает рыночную экономику, ухудшает качество жизни людей, масштабно способствует организованной преступности, терроризму и другим угрозам национальной и международной безопасности.[2]

---

[1] Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 // Российская газета. 2012. 21 августа.

[2] См.: Лунеев В.В. Коррупция, учетная и фактическая // Государство и право. 1996. № 8; Лунев В.В. Коррупция: политические, экономические, социальные и правовые про-

Коррупция возникла практически одновременно с возникновением государства, и государства в течение всей истории ведет борьбу с этим деструктивным явлением путем принятия соответствующих правовых норм. При этом исторический опыт борьбы России с коррупцией нельзя назвать последовательным и удачным. Эта борьба в течение истории нашей страны не была системной и ограничивалась преимущественно закреплением уголовно-правовых норм против преступлений коррупционной направленности. Причем реализация этих норм оставалась на крайне низком уровне в связи с тем, что сам бюрократический аппарат тормозил борьбу с коррупцией. Самыми важными из задач россияне признали решительную борьбу с коррупцией (59%) и преодоление мирового кризиса в экономике (56%). [1]

Президент России В.В. Путин проявляет особую озабоченность состоянием проблемы коррупции, которую он признает одной из главных российских проблем. На заседании Совета по противодействию коррупции 31 октября 2013 г. Президент поставил задачу сформировать в обществе атмосферу неприятия коррупционной деятельности. Кроме этого, В.В. Путин выразил недовольство тем, что взяточники редко получают реальные сроки, а также заявил, что руководители органов власти должны нести персональную ответственность за проникновение на службу коррупционеров. «За выгодные заказы с предпринимателей здесь, по данным наших институтов, в том числе и института МВД, требуют возврата денег, или так называемые откаты - в 30, а подчас и в 50 процентов. В некоторых регионах тарифы на взятки и откаты хорошо известны и даже меняются с учетом инфляции. Конечно, можно было бы над этим посмеяться, если не было бы так печально» - заявил Президент РФ.[2]

С.Е. Нарышкин, выступая на первом Евразийском антикоррупционном форуме «Правовые инновации в противодействии коррупции», проходившем 30–31 мая 2012 года, в рамках своего доклада «Международное сообщество в борьбе с коррупцией» подчеркнул, что «такое явление как коррупция представляет собой один из серьезнейших вызовов человеческому развитию. Это проявляется в том, что коррупция не только подвергает риску суверенитет и безопасность государства: она подрывает сами устои человеческой цивили-

---

блемы. Сб. материалов Международной научно-практической конференции (Москва, 9-10 сентября). /Под. ред. В.В. Лунева. М., 2001. С. 25-26; Овчинников М. А. Коррупция как ключевая угроза национальной безопасности // Прокуратура и институты гражданского общества в противодействии коррупции: научно-практическая конференция. СПб., 2008; Кузнецов Г.Г. Коррупция в РФ: Противодействие и ликвидация /Международный Журнал Экспериментального Образования. 2014. № 6-2. С. 24-25.

[1] См.: Делягин М., Шахрай С. Коррупция в системе государственного управления России: значение, причины и механизмы искоренения // Стратегия для России: повестка дня для Президента. М., 2000. С.7-9; Лавренко А.В., Сморгунова В.Ю. Противодействие коррупции - путь к становлению правового государства в современной России /Universum: Вестник Герценовского университета. 2013. № 4. С. 116-124.

[2] Президент призвал все общество на борьбу с коррупцией // Электронный ресурс «Межрегиональная общественная организация «Против коррупции» URL: http://protivcorr.org/2013/10/31/prezident-prizval-vse-obshhestvo-na-bor-bu-s-korruptsiej/

зации, нарушает нормальное развитие всех сфер жизни людей, снижает их нравственность и материальное благосостояние, а также усугубляет один из самых опасных как для нормальной человеческой жизни, так и для ведения бизнеса кризисов – кризис доверия».[1]

В своем выступлении глава Следственного комитета А.И. Бастрыкин свидетельствует, что чиновника больше всего волнует коррупция и борьба с ней. Он привел следующую статистику: за 2012 г. выявлено почти 50 тыс. коррупционных преступлений, и это лишь надводная часть айсберга. Ущерб от коррупции оценил в 21 млрд. руб. «В первом полугодии 2013 г. за совершение коррупционных преступлений к уголовному преследованию было привлечено уже 589 лиц особого правового статуса. В их числе около 400 депутатов и выборных глав муниципальных образований органов местного самоуправления, 14 депутатов законодательных органов субъектов России, 2 судьи, 11 прокурорских работников, 68 адвокатов и 57 следователей различных ведомств, в том числе 8 сотрудников Следственного комитета».[2]

В качестве иллюстрации можно привести и показатели работы прокуратуры Волгоградской области по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. В ходе проверок выявлено 3 182 нарушения закона. По протестам прокуроров отменено незаконных правовых актов - 696, в результате вмешательства прокуроров из 353 нормативно-правового акта и их проектов исключены коррупциогенные факторы. В целях устранения нарушений закона внесено 857 представлений, по рассмотренным делам -534 должностных лица привлечено к дисциплинарной ответственности. В суд направлено 350 исков, объявлено 179 предостережений, наказано в административном порядке по постановлениям прокуроров 145 лиц. По материалам общенадзорных проверок возбуждено 37 уголовных дел. Особое внимание при осуществлении надзора уделяется соблюдению государственными и муниципальными служащими, установленных законом ограничений и запретов. Нарушения требований законодательства, как показывает практика прокурорского надзора, допускается, как непосредственно служащими, так и руководителями органов государственной власти и кадровыми службами, ответственными за мероприятия, направленные на предупреждение коррупции. Выявлялись множественные факты совмещения государственной службы с учредительством и замещением должностей в коммерческих организациях, занятия предпринимательской деятельностью, поступление на службу при наличии подложного диплома о высшем образовании, а так же замещение должностей государственной гражданской и муниципальной службы лицами, имеющими судимость. Указанные нарушения стали результатом бездействия кадровых служб, на которые возложена обязанность по

---

[1] См.: Нарышкин С.Е. Международное сообщество в борьбе с коррупцией // Журн. рос. права. 2012. Т. 7. № 187. С. 5–7.

[2] См.: Бастрыкин А.И.: 580 депутатов и чиновников привлечены за коррупцию // Newsland 26.08.2013.

URL: http://newsland.com/news/detail/id/1235859.

проведению проверок достоверности представленных государственными служащими сведений.[1]

По результатам проведенных оперативно-розыскных и иных мероприятий возбуждено 2 354 уголовных дела о преступлениях против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, в том числе почти тысяча – связанных со взяточничеством. В суды направлено свыше 1,4 тыс. уголовных дел коррупционной направленности, к уголовной ответственности привлечено 799 лиц, их совершивших. Выявлено 85 преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размерах, а также причинивших крупный ущерб, для обеспечения исполнения приговоров и возмещения ущерба наложен арест на имущество подозреваемых и обвиняемых, общая сумма которых превышает 450 млн. рублей. Успешно завершен ряд оперативно-розыскных мероприятий по привлечению к ответственности должностных лиц правоохранительных органов, осуществлявших покровительство, злоупотреблявших своим служебным положением, вымогавших взятки и др. преступления коррупционной направленности.[2]

Борьба с коррупцией должна идти по двум основным направлениям: с одной стороны, это ужесточение законодательства, с другой - становление новой антикоррупционной культуры, которая должна стать основой для мировоззрения российских граждан, особенно должностных лиц и служащих. Ужесточение ответственности за коррупционное поведение представляется сегодня большому количеству экспертов одной из основных мер воздействия на граждан и чиновников. Например, отмечается, что ужесточение наказания не только за прямую коррупцию, но и посредничество при совершении этого преступления, введение в законодательство наказания в виде штрафов пропорционально сумме полученной взятки и тяжести последствий совершенного преступления могут повлиять на снижение коррупционной активности. Однако, как заявил Президент России В.В. Путин, «есть исторический соблазн победить коррупцию путем репрессий - борьба с коррупцией, безусловно, предполагает применение репрессивных мер. Тем не менее, проблема здесь принципиально глубже. Это проблема прозрачности и подконтрольности обществу институтов государства и проблема мотивации чиновников - людей на службе государства».[3] Необходимо, чтобы чиновники поняли и почувствовали гражданскую ответственность за дела государствен-

---

[1] См.: Чуриков В.В. Проблемы организации и совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции // Борьба с коррупцией: новые подходы и векторы современного развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Волгоград, 2011. С. 12-13.

[2] См.: Мачинский В.М. О состоянии работы и эффективности принимаемых мер по усилению борьбы с коррупцией в Южном Федеральном округе…// Борьба с коррупцией: новые подходы и векторы современного развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Волгоград, 2011. С. 4-5.

[3] См.: Путин В.В. Демократия и качество государства // Газета «Коммерсантъ». № 20/П (4805), 06.02.2012 [Электронный ресурс]:http://www.kommersant.ru/doc/1866753.

ные, дорожили доверием народа и несли полную ответственность за злоупотребления властью и своим служебным положением.

Современное Российское государство сравнительно недавно вышло на принципиально новый уровень противодействия коррупции. Реализуется целая система мер государственной антикоррупционной политики. Видимо целесообразно лишить иммунитета всех тех должностных лиц, которые им наделены, при подозрении их в совершении коррупционных правонарушений. Данное нововведение позволит значительно увеличить раскрываемость преступлений коррупционной направленности, так как уменьшится вероятность затягивания коррупционных дел и возможность виновных должностных лиц уйти от уголовной ответственности. Также нужно расширить определение термина «коррупция». Дело в том, что, как отметила Т.Я. Хабриева, «коррупция уже давно не сводится к разного рода взяточничеству и злоупотреблениям. Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный протекционизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконная поддержка и финансирование политических структур, вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, корыстное злоупотребление властью или должностным положением и др.».[1] Новые составы правонарушений следует ввести не только в Уголовный кодекс РФ, но и Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ). Данное нововведение увеличит масштабы борьбы с коррупцией. Предложенные меры могут иметь высокую практическую значимость и в совокупности они логически дополнят систему противодействия коррупции, реализуемую в России в настоящее время. Их выполнение позволит в перспективе резко усилить эффективность государственной антикоррупционной политики. При этом хочется особо подчеркнуть – с коррупцией нужно бороться, снижая потенцию причинно обусловленного механизма всей преступности. Ибо преступность и коррупция это спрут, тело одно, а коррупционными щупальцами пронизано все общество. Причинный комплекс коррупции – это большой и широко разросшийся сорняк российского общества. Но всякий сорняк, если ему подрубить корни погибает.[2]

Очевидно, что коррупционные отношения, пронизывающие сегодня всю систему органов государственной власти и управления, затрагивают интересы практически всего населения. Прежде всего, это выражается в том, что граждане вынуждены переплачивать за большинство товаров и услуг из-за взяток, которые платит бизнес чиновникам-коррупционерам, автоматически включаемым в себестоимость, а значит и в цену продукции. В результате же сокрытия субъектами такого бизнеса доходов от налогообложения значительно сокращаются бюджетные поступления, а соответственно и возможно-

---

[1] См.: Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журн. рос. права. 2012. Т. 7. № 187. С. 7–14; Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5-17.

[2] См.: Нечаев М.А. О роли государства в противодействии коррупции: Правовые аспекты./Юридическая наука. 2013. № 1. С. 97-99.

сти государства в повышении своим гражданам пенсий, пособий, стипендий, бюджетных зарплат до размеров, обеспечивающих достойное существование. Следует отметить и то, что коррупция, как болезнь политической власти, способствует ее перерождению из субъекта, выражающего единый национальный интерес, в тайного защитника интересов узкого круга лиц – представителей финансово-промышленных групп, банков, предпринимателей и др., поскольку именно в их интересах осуществляется перераспределение собственности, финансовых потоков (капиталов) и экономических благ. В итоге функции государственного управления, которые должны быть исключены из рыночного оборота, утрачивают характер общественных благ и превращаются в объект купли-продажи. То есть, то, что не должно быть объектом коммерческой сделки – услуги со стороны чиновников, государственных и муниципальных служащих, превращается коррупционерами в категорию товарно-денежных отношений.[1]

Таким образом, система органов государственной власти и управления, охватывающая все уровня реализации коррупционных отношений в национальной экономике, представляет собой одну из основных угроз безопасности нашей страны. В этом ключе важно активизировать борьбу с коррупцией и тогда возрастет антикоррупционный рейтинг России в мире, что будет способствовать повышению привлекательности национальной экономики и привлечению инвестиций из других государств не опасаясь потерять их. Конечно, нам далеко до Дании, Новой Зеландии и Сингапура, традиционно являющихся образцом антикоррупционной политики, но плохо то, что до сих пор этот опыт не интегрирован в правовую базу Российской Федерации.[2]

Следует отметить, что олицетворением коррупции является бюрократия (чиновники), которая контролирует «львиную» долю имущества всех государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений. Так, в основе понятия коррупции должен лежать постулат, согласно которому бюрократия фактически является хозяином государственных ресурсов и все, что есть в государстве, представляет собой собственность бюрократии.[3] Отсюда и идут коррупционные связи во все сферы жизнедеятельности общества. Сращивание бюрократии и бизнеса – наивысшая форма проявления коррупции и получения нетрудовых доходов.

---

[1] См.: Кириленко В. П., Дронов Р. В. О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.

[2] См.: Борьба с коррупцией: доклад GRECO по Дании. -26.02.2010. - Электрон. дан. - Режим доступа: http://julugansk.ucoz.org/news/2010-02-26-52.

[3] См.: Денисов С.Л. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции // Следователь. № 12 (104). 2006. С. 30-35.

Коррупционные расходы, направленные на сращивание бюрократии и бизнеса, составляют более 30% во всех отраслях экономики и видах деятельности.[1]

При этом собственность государства извлекается самыми различными способами, не только в результате использования упущений в законодательстве, но и прямого нарушения закона. Нужно отметить, что само по себе нарушение закона не так страшно по сравнению с тем, что коррупция может процветать и не нарушая закона, то есть в соответствии с ним. Законодатель принимает законы, в рамках которых должны действовать должностные лица всех ветвей власти и граждане. От того, насколько широки эти рамки, зависят пределы полномочий должностных лиц. Однако анализ российского законодательства, в частности уголовного, показывает, что с одной стороны, законы не редко формулируются весьма широко и гибко, что позволяет должностным лицам произвольно, по своему усмотрению не только толковать, но и применять их, а с другой стороны условно отвечать за злоупотребления должностными полномочиями и взяточничество. Это не исключение, а правило ухода чиновника от уголовного наказания.

Все это приводит к мысли о том, можно ли искоренить коррупцию вообще, если она существует в органах законодательной власти, которая своими же руками создает предпосылки для коррупции, в первую очередь для себя, а также остальным государственным органам и должностным лицам. Не зря же очень долгое время вопрос о коррупции в России оставался нерешенным в законодательном плане, хотя, несомненно, все понимали значимость данной проблемы для будущего развития государства. Ведь коррупция сегодня является одной из ключевых угроз свободы личности и национальной безопасности. Она поражает жизненно важные органы общества и, прежде всего, все ветви власти и управления.

Исходя из того, что коррупция изначально имманентна любой форме государственной власти, взаимодействует с бюрократией, как социальным институтом и, в настоящее время, носит в России системный характер, представляется целесообразным предложить законодателю меры по противодействию коррупции.

Необходимо дополнить УК статьей с расширенной дефиницией коррупции, например как «продажность должностных лиц за незаконное вознаграждение с целью личной выгоды совершать любые действия (бездействия) разрушающие (растлевающие) законодательные и нравственные устои государства и общества, путём использования должностных полномочий или возможностей занимаемых ими должностей».

Мы поддерживаем ученых и предлагаем меры борьбы с коррупцией путем внесения существенных изменений в действующие уголовное и гражданское законодательство, в частности:

- принять специальную норму о «коррумпированных поборах»;

---

[1] См.: Елесеева И.И., Щирина А.Н. Возможные подходы к измерению объема коррупционного рынка. Вопросы статистики. № 6. 2009. С. 28-29.

- дополнить квалифицированные составы о взяточничестве признаком «систематичности»;
- преобразовать специальные нормы о должностных преступлениях с привилегированными составами, в специальные нормы с квалифицированными составами;
- исключить из санкций статей об ответственности за должностные преступления всех основных видов наказания, кроме лишения свободы, причем на срок не ниже трех лет, а за преступления предусмотренное статьей 289 УК РФ (незаконное участие в предпринимательской деятельности) не менее пяти лет;
- установить за совершение этих преступлений абсолютно определенных санкций с запрещением применять статью 64 и 65 УК РФ и включением в санкции таких дополнительных наказаний, как лишения права занимать определенную должность пожизненно, лишения специального воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград и конфискации имущества;
- исключить из УК РФ статьи 304 (Провокация взятки либо коммерческого подкупа);
- исключить из ГК РФ п. 3 статьи 575.[1]

Законодателю следует предусмотреть в отношении должностных лиц государственной и муниципальной службы:

- декларирование имущества и доходов чиновника и его всех родственников (а не только его детей);
- систематический опрос и допрос подозреваемых лиц, с использованием полиграфа;
- упрощения процедуры (без санкции суда) прослушивания телефонных переговоров уполномоченными на то службами;
- постоянно осуществлять оперативную разработку лиц, подозреваемых в коррупционных преступлениях.

Надо признать, что коррупция является системным, многоуровневым и деструктивным свойством государства и общества, когда взятки дают “внизу”, а получают “наверху”. Получив один раз взятку, чиновник, как правило, не может отказаться от последующих коррумпированных преступлений. Борьба с этим явлением должна носить комплексный программно-целевой подход, направленный, в первую очередь, на предупреждение совершения этих преступлений. Часто получение взятки – это лишь промежуточное звено в цепи организованной коррумпированной деятельности, а орудием взятки являются ценности, добытые преступным путем. Поэтому разоблачение взяточника играет и превентивную роль, в цепи совершения других коррумпированных преступлений и образования устойчивых организованных преступных групп на современном этапе развития общества.

---

[1] См.: Организованная преступность и коррупция: результаты криминологического исследования. Вып. 1. Саратов, 2005. С. 74-75; Лупаина О.В. Комплексные меры по борьбе с организованной преступностью и коррупцией в аспекте обновления национальной безопасности России. // Следователь. № 8 (100). 2006. С. 11-12.

Успех борьбы с коррупцией в обществе, государстве, армии возможен только при наличии подкрепленный законодательно политической воли президента и правительства. О.В. Лупаина справедливо считает, что «Президент должен лично возглавить борьбу с коррупцией и преступностью. Это его важнейшая конституционная задача, его историческое предназначение».[1] Мы с этим полностью согласны.

Цирин А.М., кандидат юридических наук

Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции

Общее количество зарегистрированных в России преступлений снижается на протяжении последних 8 лет. При этом темпы снижения зарегистрированных коррупционных преступлений превышают темпы снижения преступности в целом (более чем в три раза). Например, за 2013 г. число всех зарегистрированных преступлений снизилось на 4,2% (с 2 302 168 до 2 206 249). В последние три года количество зарегистрированных преступлений коррупционной направленности снижается примерно на 14 процентов в год, что подтверждает анализ статистических данных[2] МВД России за 2012-2014 г.

Одной из причин возникновения тенденции к снижению количества выявляемых преступлений коррупционной направленности является несовершенство и недостаточное раскрытие потенциала действующего антикоррупционного законодательства.

Отсутствие действенных механизмов защиты заявителей о фактах коррупции существенно влияет на *активность обращения в правоохранительные органы с заявлениями о коррупции.* Актуальной остается проблема обеспечения защиты и экономической безопасности лиц, в том числе, предпринимателей, способствующих разоблачению коррупционных правонарушений.

Заявление о фактах коррупции является одной из категорий практики сообщения о подозрениях в совершении неправомерных действий (whistleblowing). Под данной практикой обычно понимается раскрытие физическим лицом, являющимся сотрудником государственного или муниципального органа, учреждения, организации, либо частного предприятия, общественности неэффективного руководства, фактов коррупции и иных нарушений закона.

1. Согласно статье 33 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. (далее – Конвенция)[3], заявитель о фактах коррупции – это любое лицо, добросовестно и на разумных основаниях сообщающее компетентным органам о лю-

---

[1] См.: Лупаина О.В. Комплексные меры по борьбе с организованной преступностью и коррупцией в аспекте обновления национальной безопасности России // Следователь. № 8 (100). 2006. С. 11.

[2]Специальная форма статистической отчетности «Отчет о результатах работы органов внутренних дел Российской Федерации по борьбе с преступлениями коррупционной направленности».

[3]принята Резолюцией 58/4 от 31.10.2003 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООНв г. Нью-Йорке.

бых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с данной Конвенцией.

Российская Федерация, ратифицировав Конвенцию ООН против коррупции (Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ), обязалась принять Конвенцию за правовую основу для обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст. 33 Конвенции).

Лицо, сообщающее о фактах, связанных хотя бы с одним из перечисленных в Конвенции ООН против коррупции преступных деяний (ст.15 – 25) признается заявителем о коррупции. В соответствии со статьей 33 Конвенции каждое Государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты указанных лиц от любого несправедливого обращения.

Однако на сегодняшний день указанный подход Конвенции ООН не полностью отражен в законодательстве Российской Федерации, в котором отсутствуют правовые основания установления защиты отдельных категории физических лиц, сообщивших о фактах коррупции от дальнейшего преследования и давления.

В России такая защита предоставляется только государственным и муниципальным служащим, уведомившим представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения (ч. 4 статьи 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Вместе с тем, работники Центрального банка Российской Федерации, федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также граждане лишены подобной защиты.

3. Защита лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях – это сложная и многоаспектная проблема, носящая наряду с юридическим аспектом, психологический, этический и поведенческие аспекты.

Основными проблемами организации практики сообщения информации о фактах коррупции являются;

– отсутствие реальной заинтересованности граждан, государственных и муниципальных служащих, работников федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций в придании огласки этим случаям;

– обеспечение соблюдения принципов обоснованности и добросовестности заявления о факте коррупции;

– сложность квалификации лицом, не являющимся специалистом, того или иного деяния в качестве коррупционного;

– боязнь мести/запугивания со стороны обличаемых в рамках распространения информации о фактах коррупции лиц;

– возможность нанесения фактом предоставления информации о фактах коррупции ущерба, превышающего пользу от ее раскрытия;

– специфическое отношение окружающих к лицам, сообщающим информацию о фактах коррупции, которые рискуют стать изгоями в коллективе, получив мету доносчика, стукача, осведомителя).

Если в одних государствах, каналы получения информации о коррупции делаются максимально открытыми (например, система «красных телефонов» в США), то в других государствах эти информационные каналы напротив делаются более закрытыми в целях обеспечения защиты лиц, сообщивших соответствующие сведения.

Анонимность является необходимым аспектом процедуры сообщения о фактах коррупции в том случае, когда законодательная база недостаточно прочна и не обеспечивает полноценной гарантии от физического насилия и социального осуждения.

Культура восприятия практики сообщения о фактах коррупции в нашей стране не развита. В связи с этим при рассмотрении вопроса о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, целесообразно учитывать зарубежный опыт.

4. В международной практике сложились общие принципы предоставления защиты лицам, сообщающим о фактах коррупции. К ним относятся принципы обоснованности и добросовестности заявления о факте коррупции.

Под обоснованностью понимается наличие доказательств совершения неправомерного действия коррупционного характера.

Добросовестность означает, что заявитель думает, что сообщаемые им сведения правдивы. Заявитель при этом не преследует личную выгоду, а действует на благо общества. Таким образом, заявителю, намеренно сообщившему неверные сведения, отказывается в предоставлении защиты.

Мировая практика знает три вида заявления о фактах коррупции: внутреннее, внешнее и заявление в средства массовой информации.

Под «внутренним» сообщением понимается сообщение о правонарушении во внутреннее подразделение государственного, муниципального органа или организации. Таким подразделением может быть служба кадров, подразделение по профилактике правонарушений, контрольный департамент, отдел compliance, специальный сотрудник юридического департамента и т.д.

В некоторых странах (Великобритания, Южная Африка, Канада) особенно уточняется, что заявитель должен в обязательном порядке воспользоваться «внутренними» способами заявления о коррупции, прежде чем обращаться во внешний орган.

«Внешнее» сообщение может осуществляться в компетентный орган государственной власти, внешний, по отношению к органу, в котором должностное лицо занимает должность, в профсоюзы, в правоохранительные органы с заявлением о факте коррупции и с заявлением о нарушении прав заявителя. Вариантом «внешнего» сообщения о фактах коррупции может быть использование горячей линии при специальном или правоохранительном органе.

Так, Министерство контроля КНР создало единый информационный портал (http://www.12388.gov.cn) и единый телефон доверия (12388), в рамках которых каждый может оставить информацию на портале или позвонить и сообщить о ставших известных ему фактах коррупции.

Заявлению о фактах коррупции, отправленному через информационный портал, присваивается идентификационный номер, по которому заявитель может отслеживать процесс его рассмотрения и принятые меры.

Конвенция ООН против коррупции (ст. 33) предписывает Государствам-участникам создать систему защиты заявителя о фактах коррупции от любого несправедливого обращения. Несправедливое обращение может выражаться в различных формах, однако система гарантий и законодательства должна обеспечивать защиту от любых проявлений несправедливого и неблагоприятного обращения по отношению к заявителю.

5. Защита юридических и физических лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам в выявлении и пресечении фактов коррупции и проходящих по уголовным делам в качестве заявителей, в действующем уголовно-процессуальном законодательстве не предусмотрена.

Поэтому зачастую на всех стадиях уголовного процесса, а нередко и после него на них оказывается различное психологическое и моральное воздействие со стороны окружения коррупционеров вплоть до воспрепятствования в осуществлении дальнейшей предпринимательской деятельности.

Трудовое законодательство не содержит каких-либо специальных гарантий для работников – заявителей о фактах коррупции.

Уголовный кодекс Российской Федерации, а также Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также не содержат положений о санкциях за преследование и ущемление прав и законных интересов лиц, сообщивших о фактах коррупции, со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются.

Обычно неблагоприятные последствия для заявителя о коррупции происходят на рабочем месте, поэтому защита заявителя, в первую очередь, связана с защитой его трудовых прав. Неблагоприятные последствия могут проявляться в наложении дисциплинарного взыскания, увольнении, понижении по должности, переводе на другую работу, отказе от продвижения по службе, сокращении заработной платы, бонусов, премий, стимулирующих выплат и т.д.

Анализ зарубежного опыта позволяет выделить ряд мер по обеспечению защиты заявителей о фактах коррупции. К ним относятся:

а) установление процедур для физической защиты таких лиц (ограничение распространения информации о личности и местонахождении, переселение, охрана информаторов (Например, в Гонконге и Сингапуре) и т.д.);

б) запрет разглашения идентификационной информации о заявителе (Например, в Индии за разглашение такой информации предусмотрено тюремное наказание и штраф.);

в) дача показаний с использованием средств, обеспечивающих конфиденциальность передачи информации и безопасность таких лиц (например, разрешение давать показания с помощью специальных средств связи, таких как видеоконференция, интернет-конференция и др.).

г) установление ответственности (как правило, уголовной) лиц, осуществивших неблагоприятное воздействие на заявителей о коррупции (Канада, Китай, США).

д) запрет подачи исков за оскорбление и клевету. (Например, в Корее обеспечивается защита от исков с требованием о компенсации ущерба, причиненного сообщением о подозрениях в совершении неправомерных действий, поскольку данная практика является публичным интересом).

е) возможность перевода лица, сообщившего о фактах коррупции на другую работу.

6. Подпункт «п» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226, предусматривает подготовку проекта нормативного правового акта о совершенствовании юридического и организационного обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции. При этом определено, что такая защита предоставляется от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются.

Принимая во внимание базовый характер Федерального закона от 25 декабря 2008 г. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и нецелесообразность его отягощения существенным объемом вносимых изменений, наиболее целесообразным представляется вариант, предполагающий подготовку специального федерального закона по вопросу о защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях. В настоящее время известна лишь одна законодательная инициатива по рассматриваемому вопросу – проект федерального закона, подготовленный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Корякин В.М., доктор юридических наук, доцент

Правовая характеристика «отката» как специфической формы проявления коррупции в сфере государственных закупок

Одним из характерных признаков коррупции является ее многоликость, множественность форм ее проявления, способность коррупционных действий к постоянному изменению и совершенствованию сообразно изменениям общественных отношений. Многие формы проявления коррупции вообще не криминализированы, т.е. не признаны уголовным и иным законодательством в качестве противоправных и наказуемых деяний. Известный отечественный криминолог В.В. Лунеев к числу таких некриминализированных форм проявления коррупции относит, в частности:

1) коррупционный лоббизм (система воздействия на должностных лиц в целях принятия ими того или иного решения);

2) коррупционный фаворитизм;

3) коррупционный протекционизм;

4) непотизм (кумовство, покровительство по службе родственникам, «своим» людям);

5) тайные взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями или лоббированием интересов взносодателя;

6) келейное проведение приватизации, акционирования и залоговых аукционов;

7) незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот;

8) переход государственных служащих (сразу после отставки) на должности президентов «подкормленных» банков, корпораций[1].

Данное обстоятельство актуализирует вопрос о научном познании юридической наукой подобного рода коррупционных проявлений с тем, чтобы имелась возможность их адекватной правовой оценки и реагирования на них.

К числу таких форм проявления коррупции можно отнести и понятие «откат», который до недавнего времени употреблялся лишь на бытовом, неофициальном уровне в среде предпринимателей и работников государственных структур, занимающихся государственными и муниципальными закупками (своего рода «профессиональный» сленг). Однако теперь данный термин можно встретить и в текстах официальных документов. Так, Национальный план противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226, содержит поручение Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Следственному комитету Российской Федерации и МВД России во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями:

а) разработать криминологическую характеристику незаконной передачи части денежных средств, получаемых за исполнение государственного и муниципального заказа, исполнителем заказа должностному лицу государственного или муниципального органа (учреждения) за представление указанного заказа («откатов»)

б) на основе криминологической характеристики разработать систему мер по предупреждению и пресечению «откатов» и внедрить эту систему в практику.

Попробуем и мы внести свой посильный вклад в теоретическое осмысление данного явления, именуемого «откатом», в разработку мер по его предупреждению.

Сначала разберемся, что же представляет собой понятие «откат» как форма коррупционного поведения субъектов отношений в сфере госзакупок?

---

[1] Лунеев В.В. Проблемы противодействия экономической преступности // Государство и право. 2014. № 2. С. 38.

Механизм реализации данной коррупционной сделки достаточно прост (как и все «гениальное»): организация – государственный или муниципальный заказчик перечисляет исполнителю по государственному или муниципальному контракту бюджетные средства, а организация-исполнитель возвращает (или, иными словами, «откатывает» – отсюда и этимологическое происхождение рассматриваемого термина) часть данных денежных средств соответствующему должностному лицу организации-заказчика в качестве вознаграждения за содействие в получении данного заказа и в исполнении контракта.

Исходя из изложенного можно сформулировать следующее определение: «откат» – это особая форма коррупционной сделки, направленная на хищение бюджетных средств, при которой одна сторона – юридическое лицо, являющееся исполнителем по государственному (муниципальному) контракту, возвращает («откатывает») представителю другой стороны – организации-заказчика в качестве вознаграждения за оказание содействия в получении заказа часть полученных от нее на исполнение контракта средств бюджета.

Следует заметить при этом, что «откат» может осуществляться не только в денежной форме, но также и путем дарения подарков, оплаты счетов, оказания встречных услуг и т.п. Однако сути рассматриваемого явления это не меняет, поскольку и приобретение подарков, и оплата счетов, и оказание услуг производятся исполнителем за счет денежных средств, полученных от заказчика на исполнение контракта.

Из сформулированного определения вытекают два существенных признака «отката» как разновидности противоправной сделки:

– *во-первых*, это специфическая форма хищения бюджетных средств, при которой должностное государственного (муниципального) органа, не имея легальной возможности напрямую завладеть бюджетными средствами, находящимися в его распоряжении, реализует свой преступный умысел на их хищение либо путем сговора с соответствующими должностными лицами организации-исполнителя по государственному (муниципальному) контракту, либо путем вымогательства денежных средств у данной организации в ходе исполнения контракта, в результате чего получает часть перечисленных ей бюджетных средств;

– *во-вторых*, данная сделка носит ясно выраженный коррупционный характер, поскольку получение должностным лицом государственного (муниципального) органа вознаграждения за лоббирование интересов коммерческой организации при заключении и исполнении контракта является ничем иным как взяткой, т.е. тем деянием, которое на языке уголовного закона квалифицируется как получение должностным лицом денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию).

Из сказанного можно сформулировать вывод о двойственном характере правовой природы «отката», поскольку это криминальное явление имеет одновременно признаки двух уголовных преступлений – хищения бюджетных средств и взяточничества.

На практике (с точки зрения времени возникновения коррупционных отношений) рассматриваемая противоправная сделка может совершаться двумя способами.

При первом способе имеет место предварительный преступный сговор, т.е. должностное лицо заказчика еще до заключения государственного контракта заранее «договаривается» с соответствующим должностным лицом коммерческой организации о получении вознаграждения («отката») за оказание содействия в том, чтобы именно эта организация, а не какая-либо другая, участвующая в конкурсе (аукционе, котировках), получила право заключения государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Основными проявлениями коррупционного поведения потенциального взяткополучателя при рассматриваемом варианте совершения коррупционной сделки, именуемой «откатом», могут быть:

– активное оказание помощи в составлении конкурсной документации одному из участников конкурса, консультирование работников данной организации по различным вопросам предстоящих торгов;

– информирование данной организации о других участниках конкурса, о содержании представленных ими заявок на участие в торгах;

– «обработка» членов конкурсной комиссии с целью склонения их к выбору победителем конкурса именно этой, а не иной организации;

– собирание и распространение порочащих сведений об организациях-конкурентах, подавших заявки на участие в конкурсе;

– другие действия.

На этапе исполнения государственного контракта подобного рода действия должностных лиц проявляются в активном содействии в ускорении перечисления бюджетных средств на счета организации-исполнителя; внесение корректив в первоначально заявленные требования с целью облегчения условий исполнения государственного контракта; «закрывание глаз» на нарушения сроков поставки готовой продукции; снисходительность при выявлении недостатков в количестве и качестве поставляемых товаров, работ и услуг и т.п.

При втором способе коррупционные отношения между должностными лицами организации-заказчика и организации-исполнителя заказа на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) возникают на этапе исполнения государственного (муниципального) контракта. В данном случае в ходе конкурсного отбора организации-поставщика, как правило, каких-либо нарушений не происходит, конкурентные процедуры выбора поставщика (исполнителя) проходит в рамках установленных нормативных требований. Однако на этапе непосредственного исполнения заключенного контракта

представитель организации-заказчика, реализуя преступный умысел на неправомерное обогащение, различными способами и средствами (путем предъявления завышенных требований к поставщику и изготовляемой им продукции или предоставляемым услугам; к срокам исполнения обязательств по контракту; мелочных, внешне законных придирок и т.п.) понуждает исполнителя «поделиться» перечисленными ему на выполнение заказа бюджетными средствами (т.е. «откатить» представителю заказчика некую мзду) в обмен на облегчение условий исполнения контракта и приемки готовой продукции.

Задача вымогателя «отката» существенно облегчается, когда у организации-исполнителя возникают трудности с исполнением заказа, например, по обеспечению требуемого качества заказанной продукции и услуг, по срокам ее поставки и др. В данном случае организация-исполнитель сама заинтересована откупиться от излишней придирчивости заказчика путем дачи взятки соответствующим должностным лицам. В итоге преступный интерес двух сторон полностью совпадает, и мы получаем в чистом виде то самое явление, которое получило наименование «откат».

Выше отмечалось, что «откат», по сути, является формой проявления взяточничества и обладает всеми признаками данного уголовно-наказуемого деяния. Вместе с тем, между «откатом» и «обычной» взяткой существует ряд существенных различий, что позволяет рассматривать «откат» в качестве особого криминального явления.

Можно выделить, как минимум, три таких различия:

а) в «обычной» взятке предметом взятки выступают личные денежные средства взяткодателя; при «откате» фигурируют бюджетные денежные средства, выделенные на исполнение государственного (муниципального) контракта;

б) в «обычной» взятке осуществляется подкуп физического лица – государственного или муниципального служащего другим физическим лицом. При «откате» подкуп чиновника осуществляется от имени юридического лица;

в) размер «обычной» взятки, как правило, является небольшим – от нескольких сотен до десятков тысяч рублей; в «откатах» фигурируют, как правило, суммы от сотен тысяч до миллионов рублей.

Конечно, обозначить проблему, дать определение рассматриваемому негативному явлению, привести вопиющие факты коррупции – это, конечно, хорошо, но это только половина дела. Встает извечный российский вопрос: что же делать, чтобы искоренить это зло?

Еще К. Маркс, ныне почему-то не очень почитаемый, в «Тезисах о Фейербахе» писал: «Философы лишь различным образом *объясняли* мир, но дело заключается в том, чтобы *изменить* его».

Одной из таких мер, способных, на наш взгляд, переломить коррупциогенную ситуацию в сфере государственных закупок, создать надежный барьер для живучести «откатов» является введение *обязательной антикоррупци-*

онной экспертизы конкурсной (аукционной) документации. Данная экспертиза представляет собой деятельность по выявлению в указанной документации коррупциогенных факторов, т.е. таких ее положений, которые создают условия для проявления коррупции

К числу таких факторов применительно к конкурсной (аукционной) документации можно отнести:

1) *завышение цены* закупаемых товаров, работ и услуг. Когда цена, по которой государственный заказчик планирует осуществить закупки, превышает среднерыночные цены, сложившиеся на данный тип или вид товаров, работ и услуг, то с достаточно высокой долей вероятности можно утверждать о предпосылках возникновения коррупционных отношений. Именно путем завышения цены заказчик резервирует денежные средства на «откат», который ожидает получить от исполнителя контракта;

2) *нереальные сроки*, предусматриваемые конкурсной документацией на исполнение государственного контракта (когда эти сроки явно сокращены). Коррупционность данного фактора состоит в том, что большинство потенциальных конкурентов воздерживаются от подачи заявок на участие в конкурсе (аукционе, запросе котировок, запросе предложений) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг с очень жесткими сроками исполнения обязательств по контракту, вполне разумно осознавая свою неспособность выполнить обязательства по государственному контракту в столь нереальные сроки. Тем самым создаются условия для определения победителем конкурентной процедуры участника размещения заказа, с которым у организатора торгов имеется предварительная договоренность о получении вознаграждения либо иных материальных благ;

3) *завышенные требования к участнику размещения заказа*, предъявляемые для участия в конкурсе (аукционе), – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к участникам размещения заказов (не предусмотренных законодательством критериев оценки заявок на участие в конкурсе и (или) их значимости, требований к участникам размещения заказов, к размеру обеспечения заявок на участие в конкурсе или аукционе, размеру и способам обеспечения исполнения контракта и др.);

4) *завышенные требования и излишняя детализация номенклатуры закупаемых товаров, работ и услуг*. Коррупциогенность данного фактора состоит в том, что заказчик намеренно формулирует положения технического задания таким образом, чтобы его требованиям удовлетворяла продукция, работы и услуги, которые может поставить (выполнить) только один из участников конкурентных процедур;

5) *юридико-лингвистическая неопределенность* – употребление в конкурсной (аукционной) документации неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Безусловно, это далеко не полный перечень коррупциогенных факторов, которые могут иметь место в конкурсной (аукционной) документации по закупкам товаров, работ и услуг для государственных нужд. Однако и

названных факторов, думаю, вполне достаточно для того, чтобы понять важность, своевременность и актуальность постановки проблемы о необходимости внедрения обязательной антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации.

В связи с этим пред юридической наукой стоит задача разработки соответствующих научно обоснованных методик проведения данной антикоррупционной экспертизы. А разрабатывать такую методику можно только в том случае, если на то будет воля законодателя: обязательность проведения антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации должна быть предусмотрена федеральным законом.

Реальность сегодня такова, что существование «откатов» в системе государственных и муниципальных закупок – это такое же «нормальное» явление, как существование паразитов на теле нечистоплотного человека. Поэтому нужен комплекс профилактических мер по очищению государственного организма от скверны коррупции, от нечистоплотных личностей, которые уверены, что все дозволено и гребут под себя энергично и быстро, не обращая внимания на отчаянные газетные заголовки, на голоса с высоких трибун о том, то коррупция приобрела размах, реально угрожающий безопасности государства.

Тулегенов В.В., кандидат юридических наук, доцент

Коррупция и криминальный профессионализм

В ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» 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.

По нашему мнению, обладание служебным положением в обществе потребления, при отсутствии сдерживающих факторов, выступает в качестве некой преференции, которая активно детерминирует совершение коррупционных преступлений, направленные на повышение личного благосостояния. Данное предположение подтверждается резонансными уголовными делами, возбужденными по фактам коррупционных преступлений. Например, так называемое уголовное дело «Mabetex»[1], дело «Три кита»[1], дело о сети неле-

[1]Основоположника дела Mabetex объявили в розыск. За обман, подстрекательство и кражу часов // Газета Коммерсантъ. – 2001. – 3 марта. – № 039. –Режим доступа: www.kommersant.ru/doc/170306(дата обращения 18.02.2015).

гальных казино в Подмосковье[2], «ОборонСервис»[3], дело мэра Астрахани М. Столярова[4] и т.д.

Естественно, что такое положение дел обусловливает актуальность и необходимость различных научных исследований, призванных разработать объяснительную модель, которая должна служить некой базой как для законодателя, так и для правоприменителя. Одной из составляющих данной модели является теория криминального профессионализма, посредством которой можно будет описать, объяснить и впоследствии прогнозировать не только криминальный профессионализм как социальное явление, но и личность современного преступника.

В настоящей работе мы попытаемся проанализировать коррупционные преступления сквозь призму авторского подхода к криминальному профессионализму.

Прежде всего следует отметить, что сегодня существует некий диссонанс между общенаучным подходом в отношении понятия «профессионализм», подразумевающим, что это свойство деятельности, и криминологическим подходом, предполагающим, что криминальный профессионализм представляет собой вид деятельности. Так, А. И. Гуров под криминальным профессионализмом понимает разновидность преступного занятия, являющегося для субъекта источником средств существования, требующего необходимых знаний и навыков для достижения конечной цели и обусловливающего контакты с антиобщественной средой[5]. Мы же считаем, что криминальный профессионализм являет собой не вид деятельности, а свойство деятельности. В противном случае существующий диссонанс порождает логическую неопределенность, препятствует унифицированию современного терминологического поля, а также обусловливает разночтения в теории юриспруденции, законодательной и правоприменительной деятельности[6].

Исходя из того, что криминальный профессионализм – это свойство деятельности, а также из анализа современной теории криминального профессионализма, законодательства и актов правоприменительной деятельности, слу-

---

[1] Страна трех китов: коррупции, криминала, казнокрадства. Стенограмма закрытого заседания комитета ГД по безопасности// Новая газета. – 2002. –29 июля. –№ 54. Режим доступа:www.2002.novayagazeta.ru/nomer/2002/54n/n54n-s15.shtml (дата обращения 18.02.2015).

[2]ФСБ выявила связи прокуратуры и ГУВД Подмосковья с игорным бизнесом. URL: http://ria.ru/incidents/20110214/334197466.html (дата обращения 20.02.2015).

[3] Осужден сотрудник компании, фигурировавший в деле «Оборонсервиса».URL: http://ria.ru/incidents/20130405/931181751.html (дата обращения 20.02.2015).

[4] Экс-мэра Астрахани Столярова приговорили к 10 годам строгого режима. Бывший градоначальник также заплатит штраф в размере 500 миллионов рублей. URL: http://lifenews.ru/news/144279 (дата обращения 20.02.2015).

[5]Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 40.

[6]См. подробнее: Тулегенов В. В. Соотношение понятия «криминальный профессионализм» и «профессионализм»: опыт криминологического прочтения // Криминол. журн. Байк. гос. ун-та экономики и права. – 2013. – № 4. – С. 25–34.

жебных документов, оперативных сводок, электронных ресурсов, результатов конкретных социологических исследований, мы предлагаем следующее определение криминального профессионализма.

Под ***криминальным профессионализмом*** мы понимаем особое свойство личности, позволяющее ей с использованием специфических личных качеств надежно и эффективно совершать преступления и тождественные им деяния. Исходя из данного определения можно выделить четыре обязательных признака, идентифицирующих криминальный профессионализм:

1) специфические личные качества, знания, умения и навыки;
2) надежность;
3) эффективность;
4) совершение преступлений и тождественных им деяний.

Специфические личные качества, знания, умения и навыки. На наш взгляд, только познания и навыки не отражают в полной мере личностную составляющую профессионализма вообще и криминального профессионализма, в частности. Как нам представляется, полное и объективное исследование личностной составляющей криминального профессионализма невозможно без изучения личных качеств.

Наша позиция основывается на том, что в чистом виде криминальная деятельность вообще и профессиональная преступная деятельность, в частности, иррациональны по своей сути. Если брать во внимание качество жизни в целом (продолжительность жизни, состояние здоровья, доступность материальных и нематериальных благ, комфортность среды, наличие или отсутствие стрессов, микросоциальное окружение), то качество жизни законопослушного гражданина, мы полагаем, выше качества жизни профессионального преступника. Следовательно, осуществляя свой выбор в пользу криминального жизненного сценария, индивидуум выбирает иррациональное поведение. Трудно не согласиться в связи с этим со следующей позицией М. А. Розова: «Будем называть деятельность рациональной, если она осуществляется в соответствии с некоторыми правилами или нормами, которые могут быть зафиксированы в общезначимой форме»[1].

На наш взгляд, проблема смысла криминального профессионализма заключается в имеющемся противоречии между ресурсами личности, целеполаганием и осуществляемой ею деятельностью. Если мы исходим из предположения, что преступная деятельность является, с одной стороны, иррациональной, а с другой стороны, сложной и обусловливает наличие системы психических и физических ресурсов, которая позволяет поставить цели и задачи, разработать план и впоследствии реализовать его, то возникает логичный вопрос: для чего тратить ресурсы личности на иррациональное целеполагание и иррациональную деятельность? Полагаем, что в этих условиях рациональный выбор должен осуществляться в пользу законопослушной, а не криминальной деятельности.

---

[1]Рациональность на перепутье. В 2-х книгах. Кн. 1. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1999. С. 46.

Однако, говоря о лицах, совершающих так называемые коррупционные преступления, мы приходим к выводу, что их действия отчасти рациональны. Так как рациональный расчет строится на том, что, выгода от совершения такого преступления превышает возможные риски, связанные с привлечением к уголовной ответственности.

Таким образом, индивидуум исходя из рационального целеполагания, может прийти к выводу, что коррупция ввиду ее высокой латентности и соответственно относительной ненаказуемости, а также высокой доходности являются достаточно привлекательным видом деятельности.

Помимо личной рациональности криминальный профессионализм коррупционеров характеризуются следующими особенностями.

Коррупционеры для участия совершения рассматриваемых преступлений должны быть включены в соответствующую систему социальных отношений. Думается, что в отношении коррупционеров верно предположение о том, что если в их распоряжении имеются актуальные знания и он может их реализовать, то возрастает вероятность того, что осуществляемая им деятельность будет долгое время оставаться латентной, что повышает степень его общественной опасности и осуществляемой им деятельности.

Следующей особенностью, на которую мы бы хотели обратить внимание является криминальное умение, которое сформулированы нами следующим образом: «Криминальное умение это способность, основанная на приобретенных знаниях и навыках, осуществлять криминальную деятельность – сложную модель поведения, с высоким качеством и необходимым количественным результатом, как в привычных, так и в измененных условиях».

Из предлагаемого нами определения, вытекают следующие признаки умения:

1. Система знаний и навыков;
2. Криминальная деятельность как сложная модель поведения;
3. Высокое качество деятельности;
4. Необходимый количественный результат;
5. Реализация способности в привычных и измененных условиях.

Думается, что данные признаки, характеризующие криминальное умение, достаточно четко идентифицируют криминальный профессионализм коррупционеров. Действительно, без системы знаний и навыков, лежащих в основе соответствующего умения трудно совершать соотвествующее, являющиеся для непосвященного сложной моделью поведения, с высоким качеством и необходимым количественным результатом. Помимо этого данным лицам для конспирации осуществляемой ими деятельности нужно уметь реализовывать способности как в привычных, так и в измененных условиях.

Следующий признак, рассматриваемого подхода, является *надежность.* Надежность как признак криминального профессионализма толкуется нами как способность личности успешно совершать уголовно наказуемые деяния, основанная на системе объективных и достоверных представлений, при наличии достаточных психических и физических ресурсов посредством акту-

альных для конкретной ситуации умений и навыков. Даже поверхностное сравнение криминального умения и надежности позволяет прийти к выводу о тождественности данных дефиниций. Однако говоря о криминальном умении, следует заметить, что умение вообще и криминальное умение в частности носит базовый характер, то есть является качественной характеристикой личности, а надежность в большей мере носит ситуативный характер и определяется особенностями взаимодействия личности с конкретной жизненной ситуацией. Тем самым криминальное умение это способность осуществлять криминальную деятельность вообще, а надежность это способность успешно совершать уголовно-наказуемые деяния здесь и сейчас.

Из данного определения можно выделить следующие признаки надежности:

1) система объективных представлений;
2) актуальные для конкретной ситуации умения и навыки;
3) система психических ресурсов;
4) система физических ресурсов.

Система объективных представлений должна включать специфические и актуальные знания, к которым относятся представление об основах уголовного, уголовно-процессуального и иного законодательства; знание стратегии и тактики деятельности правоохранительных органов, систем безопасности, психологических и виктимологических особенностей личности вообще, а также отдельных категорий личности и иную значимую информацию. К актуальным для конкретной ситуации умениям и навыкам относятся такие умения и навыки, которые в данной конкретной ситуации позволяют наиболее эффективно и успешно совершить преступление. Система психических ресурсов включает в себя комплекс психологических свойств личности, которые позволяют ей совершить преступление. К ним относятся эмоциональные, волевые, когнитивные и иные свойства личности. Система физических ресурсов заключается в том, что состояние здоровья позволяет совершить то или иное преступление.

Эффективность. Полагаем, что эффективность является обязательным признаком криминального профессионализма, так как ее отсутствие фактически исключает профессионализм вообще и криминальный профессионализм, в частности. По этому поводу А. М. Столяренко отметил следующее: «Профессионал – это прежде всего человек, умеющий профессионально действовать, получать практические результаты»[1].

Эффективность заключается, с одной стороны, в том, чтобы при совершении преступления моделируемый результат совпал с реальным или превзошел его, а с другой – чтобы виновный избежал уголовной ответственности или даже не попал в поле зрения правоохранительных органов.

В то же время было бы неверным сводить эффективность криминального профессионализма только к получению дохода от преступной деятель-

---

[1]Энциклопедия юридической психологии / Под общ. ред. проф. А.М. Столяренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – С. 434

ности: криминальный профессионал далеко не всегда стремится к этому. В некоторых случаях моделируемый результат может быть не связан с извлечением дохода (месть, приобретение или укрепление авторитета, дискредитация кого-либо, «альтруизм»). Коррупционеры редко руководствуются иными мотивами, в большинстве случаев ими движет корыстная мотивация, направленная на извлечение дохода или наркотическая зависимость, заставляющая их совершить те или иные действия ради получения наркотических средств.

Совершение преступлений и тождественных им деяний. Под ***преступлением*** мы понимаем виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14).

Тождественное преступлению деяние, по нашему мнению, напротив, формально не содержит признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК РФ, но степень его общественной опасности соразмерна преступлению.

Обобщая вышеизложенное, следует заметить, коррупция представляет собой криминальную угрозу для современного общества, что не может не обуславливать выработки соответствующей стратегии по борьбе с ней.

Анализ данного вида преступности с точки зрения предлагаемого автором подхода к исследованию криминального профессионализма, позволяет обнажить его наиболее существенные признаки:

коррупция является достаточно привлекательным видом криминальной деятельности ввиду ее повышенной латентности;

коррупция является высокодоходным видом деятельности;

у коррупционеров ядро личности составляет интеллект как система объективных представлений, включенность в систему социальных отношений.

Думается, что предлагаемый подход является некой моделью, посредством которой можно описать, объяснить и прогнозировать коррупцию как форму выражения криминального профессионализма.

Михеев И.Р.

Взаимосвязь коррупции и организованной преступной деятельности

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации указано, что, несмотря на формирование в России соответствующих потребностям времени правовых и организационных основ противодействия коррупции, уровень распространенности этого явления продолжает оставаться высоким. Отмечаются многочисленные факты коррупционных преступлений, совершаемых против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Наблюдаются устойчивые тенденции сращивания интересов бизнеса и чиновников, включение в коррупционные схемы должностных лиц и представителей бизнеса иностранных государств.

Являясь одной из системных угроз общественной безопасности, коррупция существенно затрудняет нормальное функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации российской экономики, вызывает серьезную тревогу в обществе и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене[1].

В п. 38 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года в числе главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу указано совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере[2].

При этом ранее в п. 37 данной Стратегии среди основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности указан, в том числе, сохраняющийся рост преступных посягательств связанных с коррупцией.

Указанные документы отражают криминальные реалии. Исследования показывают, что коррупционные деяния могут рассматриваться как самостоятельные преступления. Однако нередко они являются средством совершения других преступлений. Это обстоятельство нашло отражение в п. 4 ст. 33 Уголовного кодекса Российской Федерации, где говорится, что «подстрекателем признается лицо, склонившее другое лицо к совершению преступления путем уговора, ***подкупа,*** угрозы или другим способом», а также в ряде статей Особенной части УК РФ. Например, в части 1 стать и 183. «Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну» (в ред. Федерального закона от 07.08.2001 N 121-ФЗ) говорится: « 1. Собирание сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем похищения документов, ***подкупа*** или угроз, а равно иным незаконным способом…» (выделено нами И.М.). Кроме того, в сложной преступной деятельности, коррупционные преступления бывают только одними из ее элементов, тесно взаимосвязанными с другими.

Нельзя успешно бороться с организованной преступностью, не учитывая изложенного. Подтверждением этому могут служить отдельные положения Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года[3] и судебная практика по ст. 210 Уголовного кодекса Российской Федерации.

---

[1] Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2013 г. № Пр-2685 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

[2] См.: «Российская газета», № 88, 19.05.2009; Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2014 г. № 483 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

[3] См.: «Российская газета», № 128, 15.06.2010; Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2014 г. № 483 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

Так, в пункте 13 указанной Стратегии в качестве стратегических целей государственной антинаркотической политики в сфере сокращения предложения наркотиков в незаконном обороте указано, в том числе, на разрушение коррупционных связей, способствующих незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров. Незаконный оборот наркотиков традиционно является сферой интересов организованной преступности.

Материалы рассмотренных судами уголовных дел свидетельствуют о том, что почти во всех случаях организованные преступные формирования (преступные сообщества и другие) используют коррупционные рычаги.

Анализ приговоров по уголовным делам о привлечении к уголовной ответственности по статье 210 Уголовного кодекса Российской Федерации «организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)» позволяет сделать вывод, что есть все основания рассматривать коррупцию как один из характерных криминологических признаков организованного преступного формирования и его деятельности.

Так, в приговорах Советского районного суда г. Нижнего Новгорода[1] в отношении лиц, признанных виновными в совершении ряда преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в составе организованной преступной группы и в составе преступного сообщества (преступной организации) на территории г. Санкт-Петербург, Ленинградской области и Нижегородской области указано, что созданное преступное сообщество (преступная организация), состоящая из структурных подразделений – организованных групп – характеризовалось, в том числе коррумпированностью.

Коррумпированность, как указано в приговорах, заключалась в подыскании организаторами и руководителем преступного сообщества лиц, у которых имеются личные связи с сотрудниками правоохранительных органов, для получения информации о проведении оперативных мероприятий по контролю за передвижением и задержанием наркосбытчиков, с целью избежания уголовного наказания, систематически встречались с лицами, имеющими отношение к правоохранительным органам (сотрудниками УФСКН России), получали от них интересующую их информацию об оперативных мероприятиях, направленных на пресечение незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на основании которой координировали время, место и способы передачи наркотических средств и психотропных веществ для дальнейшего незаконного оборота.

Кроме того, из числа сотрудников исправительной колонии ГУФСИН России соответствующего субъекта Российской Федерации подыскивались

---

[1] См.: Дела №№ 1-47/2015 (1-384/2014) // https://rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-nizhnij-novgorod-nizhegorodskaya-oblast-s/act-470147472/, 1-66/2015 (1-412/2014) // https://rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-nizhnij-novgorod-nizhegorodskaya-oblast-s/act-469592395/.

лица, которые предупреждали организаторов и руководителя преступного сообщества о проверках в местах содержания осужденных, а также в случае обнаружения и изъятия у них устройств мобильной сотовой связи, поставляли новые сим-карты и сотовые телефоны.

При этом следует отметить, что не всегда в приговоре коррупция как признак организованного преступного формирования определяется через термин «коррумпированность».

В некоторых случаях, при указании признаков организованного преступного формирования – преступного сообщества (преступной организации) в приговоре описываются коррупционные связи, которые способствовали осуществлению организованной преступной деятельности формирования.

Так, в приговоре Санкт-Петербургского городского суда[1] в отношении лиц, признанных виновными в совершении ряда преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в составе организованной преступной группы и в составе преступного сообщества (преступной организации) на территории г. Санкт-Петербург указано, для обеспечения безопасности продажи наркотиков и психотропных веществ членами преступного сообщества (преступной организации) был привлечен сотрудник правоохранительных органов, который за денежное вознаграждение был обязан скрывать любую информацию о деятельности этого лица и других лиц, не привлекать их к уголовной ответственности, сообщать об оперативно-розыскных мероприятиях, проводимых на территории соответствующего района г. Санкт-Петербурга в отношении лиц, торгующих наркотиками, о методах, способах и средствах проведения этих мероприятий, методах и способах противодействия сотрудникам, проводящим эти мероприятия.

Следует отметить, что отражение в судебной практике по делам об организованных преступных формированиях коррупции как самостоятельного признака, наряду с другими характерными признаками: устойчивостью, сплоченностью, структурированностью, распределением конкретных ролей, дисциплиной среди членов формирования, организованным распределением доходов от преступной деятельности, конспирацией, поддержанием связей с представителями криминальных структур, поддержанием воровских традиций и другими признаками, соответствует научным подходам к исследованию проблемы борьбы с организованной преступностью[2].

---

[1] См.: Дело № 2-18/13 // http://online-zakon.ru/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80-%D1%81%D1%82-210-%D1%83%D0%BA-%D1%80%D1%84/

[2] См., например: Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003; Ванюшкин В.С. Организованная преступность в реформируемой России и направления борьбы с ней. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1999; Организованная преступность–4. М., 1998; Абадинский Г. Организованная преступность: Пер. с англ. – СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2002; Бинсун Х. Организованная преступность. Исследование преступности мафиозного характера в континентальном Китае. Пер. с кит. П.Я. Афремова / Науч. ред. и предисл.

Именно использование коррупции позволяет организованным преступникам нередко уходить от уголовной ответственности.

Эффективность борьбы с организованной преступностью в целом и организованными преступными формированиями зависит от эффективности выявления, доказывания коррупционной составляющей организованной преступной деятельности, а борьба с организованной преступностью не случайно непосредственно увязывается в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и во многих других международных правовых документах с борьбой с коррупцией.

Чапурко Т. М., доктор политических наук, профессор
Зелик В. А., кандидат юридических наук, доцент

О современных политико-правовых направлениях трансформации антикоррупционных действий в России

Коррупция - одна из самых актуальных проблем современного общества[1], так как системная коррупция имеет дело с тотальным использованием общественных ресурсов для частной выгоды. К началу XXI века коррупция приобрела тотальный характер и, как отмечается в резолюции Восьмого конгресса ООН[2], стала общемировой проблемой. Она проявляется в многообразных формах, ею пронизаны все ветви власти и поражены самые разнообразные общественные отношения. Особенно масштабные черты она приобрела в Российской Федерации. Системные меры противодействия коррупции приходится применять в условиях политически не структурированного общества, декоративности партий. При этом вождизм – главная характеристика партийной системы и от ценностной ориентации лиц, находящихся во власти политических лидеров, во многом зависит судьба страны и тот путь, который она выберет в борьбе с системными болезнями.

Проявления указанных болезней чрезвычайно разнообразны. Эксперты Фонда ИНДЕМ, оценивая потери от коррупции, чаще сосредотачиваются на прямых финансовых потерях, реже касаются косвенных потерь. К прямым потерям они относят, в том числе, и вывоз капитала, в большинстве случаев осуществляемый, как они полагают, коррупционным путем. Стандартные оценки размера ежегодно вывозимого капитала - 20-25 млрд. долл. в год. По-

---

докт. юрид. наук, проф. А.И. Коробеева, докт. юрид. наук, проф. В.А. Номоконова. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2005.

[1] Elliott K.A. Corruption and the Global Economy. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997; Mauro P. Why Worry About Corruption? // Economic Issues, 1997, № 6. Washington, D.C.: IMF; Papava V. Necroeconomics: The Political Economy of Pot-Communist Capitalism. New York, iUniverse, 2005; Waller C.J., Verdier T., Gardner R. Corruption: Top Down or Bottom Up? // Economic Inquiry, 2002, vol. 40, № 4. PP. 688-703.

[2] Резолюция «Коррупция в сфере государственного управления» / Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, Куба, 27 августа - 7 сентября 1990г. Нью-Йорк: ООН, 1991. С. 150.

тери от несовершенства налоговой системы оцениваются примерно в 25% от ВВП. Выплаты в виде взяток, даваемых чиновникам различного ранга, составляют, по оценкам экспертов, до 10% от суммы сделки[1]. Устойчива тенденция роста числа таких преступлений. Так, если в 2001г. было выявлено 4794+3112 фактов получения и дачи взятки соответственно, в 2010г. – 7747+4265 фактов соответственно4, то в 2013г. по официальной статистике Верховного суда РФ в России было осуждено за получение взятки 1732 чел. и в два раза больше взяткодателей - 3456 чел. При этом из числа взяточников было оправдано 2,37%, а из числа взяткодателей только 0,23%, то есть в 10 раз меньше. Взяточничество характеризуется высокой латентностью, не позволяющей вскрыть его действительные масштабы. По экспертным оценкам, регистрируется менее 1% этих преступлений, в то время как их число достигает 12 млн. в год[2].

Актуальность обращения авторов к данной теме обусловлена необходимостью повышения антикоррупционной устойчивости политико-правовой системы государства. Так, начатая еще в 2008 году Президентом Российской Федерации Д.А.Медведевым антикоррупционная реформа была призвана сдерживать административное давление бюрократии на граждан и бизнес, перевести функционирование политической системы страны на качественно новый уровень[3]. Последовало принятие большого пакета законодательных актов, в числе которых - Национальная стратегия противодействия коррупции и новые редакция Национального плана противодействия коррупции на предстоящие годы[4], а также Указ Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015гг.»[5]. Однако, направленность принятых правовых актов носит поверхностный характер. Но поскольку коррупция в России носит межведомственный характер, то на современном этапе развития страны ключевая задача противодействия коррупционным практикам состоит в ликвидации условий и предпосылок возникновения и воспроизводства этого социального зла.

С точки зрения политических практик, научный анализ связанных с коррупцией проблем часто вторичен, в то время как на первое место выходит политико-правовая целесообразность способов снижения уровня коррупции, а нередко дискурс политиков и правоведов ориентирован на популизм. Так, антикоррупционные меры затрагивают базовые основы организации государственной и муниципальной службы, что является сущностной основой

---

[1] По материалам http://www.indem.ru/russian.asp.

[2] Материалы международной конференции о коррупции // Государство и право. 2000. № 4. С. 105.

[3] О противодействии коррупции: Федеральный закон 25.12.2008г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. 27 дек.

[4] О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011гг.: Указ Президента РФ от 13.04.2010г. № 460 // Российская газета, 2010, 15 апр.

[5] О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015гг.: Указ Президента РФ от 11 апреля 2014г. № 226 // Российская газета. 2014. 13 апреля.

политико-правового противостояния сторонников и противников реформирования. К примеру, актуальность и полезность горизонтальной ротации чиновников обоснована не только с точки зрения необходимости ломки коррупционных связей, но и поможет представителям бюрократии лучше применить свои способности на новом месте работы с тем, чтобы очередное перемещение было уже по вертикали. И хотя антикоррупционные законодательные акты были приняты практически во всех субъектах Российской Федерации, тем не менее ситуация осложняется тем фактом, что в некоторых регионах существуют неприкасаемые государственные и муниципальные структуры. Поэтому только с участием независимой прессы и структур гражданского общества можно изменить сложившиеся в регионах коррупционные практики. Г.А. Сатаров акцентирует внимание научной общественности на необходимости становления нового научного направления социологии коррупции. Главным теоретико - методологическим направлением исследования этого явления в России Сатаров Г.А. считает изучение «взаимодействия между новыми институтами и старыми неформальными нормами и практиками»[1].

Необходимо вести речь и о политологии коррупционных систем. Научный подход к анализу коррупции - необходимое условие теоретического обоснования противодействия этому социальному злу, но и любых иных социальных, политических и правовых дисфункций общества. Тем более, что В.В.Лунеев[2], В.Н.Лопатин, С.А.Карапетян, В.В.Лазарев, С.В. Максимов предлагали уже более десяти лет назад системный подход в антикоррупционной политике[3].

Коррупция как политическая проблема современной России является главным препятствием для достижения в обществе социального спокойствия, взаимопонимания и политического согласия между властями и населением, простыми гражданами и элитой общества. Поэтому позволим себе высказать предположение, в соответствии с которым указанная трансформация является отражением существующего в обществе социального запроса. В подтверждение данного тезиса сошлемся на материалы опросов общественного мнения, когда социологические исследования свидетельствуют, что уровень правовой культуры административно-управленческих кадров еще далек от требуемого - лишь 18,2 % имеют юридическое образование. Более трети опрошенных заявляют, что им не хватает глубоких и разносторонних юридических знаний. Каждый четвертый ощущает слабость подготовки в области конституционного и административного права, государственного и муниципального управления. Острый дефицит знаний ощущается в области общей

---

[1] Сатаров Г.А. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции // Россия и современный мир. 2003. № 4. С. 152.

[2] Лунеев В.В. Политическая преступность // Государство и право. 1994. №7. С.107-121.

[3] Актуальные проблемы антикоррупционной политики в Российской Федерации / В.Н. Лопатин, С.А. Карапетян, В.В. Лазарев [и др.]. -М., 2001. 315 с.

теории права и государства, предпринимательского и трудового права, стратегического управления и антимонопольного законодательства[1]. Однако, сказанное не означает отрицания необходимости принятия новых нормативных актов.

Коррупция - это вторичное явление, поскольку существуют предварительные экономические условия, вызывающие данное социальное зло. Если достижение макроэкономической стабильности и формирования учреждений, соответствующих требованиям рыночной экономике, не достигают их логического завершения, эти два фактора могут стать причиной коррупционных искажений в преобразовании экономики.

Создание либеральной юридической среды, необходимой для развития предпринимательства, является основанием для укрепления института частной собственности. Необходимо предоставить всем предпринимателям, и местным и иностранным равные условиях, для справедливой конкуренции, что должно быть единственным способом выявления победителя.

Опасность коррупции заключается не только в экономических потерях, вызывающих падение качества жизни населения, но и в негативном воздействии на эффективность работы государственных служащих, снижении качества управления обществом, ухудшении геополитического положение страны либо вообще в разрушении государства как суверенной единицы. Коррупция стала негативным фактором, подрывающим авторитет власти, разрушающим государственность, ослабляющим экономику, сильно подрывающим авторитет страны на мировой арене и, в конечном итоге, создающим угрозу национальной безопасности страны.

В последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в Российской Федерации, не обходится без упоминания о необходимости решительной борьбы с коррупцией. Коррумпированность нынешней российской системы государственного управления, отдельных ведомств, предпринимательских структур, вовлеченность в систему коррупционных отношений значительного числа россиян давно стали проблемой, вызывающей повышенное внимание общества.

Многократные попытки борьбы с коррупцией отдельных категорий государственных служащих, создание специальных антикоррупционных комиссий пока не приносят существенных результатов[2]. Представители политической науки озабочены поисками путей повышения правовой культуры

---

[1] Охотский Е.В. Высокая правовая культура – основа эффективной административно-управленческой элиты. // Властные элиты современной России в процессе политической трансформации / Отв. ред. В.Г. Игнатов, О.В. Гаман-Голутвина. -Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. С.330–331.

[2] Азовский С.Ю. Стратегия государственного управления в области антикоррупционной деятельности. // Формирование механизмов устойчивого развития экономики. – Вып. № 6. –М.: МАЭП, 2007; Азовский С.Ю. Совершенствование экономико-правового механизма противодействия коррупции в современных условиях // Нуч. тр. Московской академии экономики и права: Выпуск №23 -М.:МАЭП, 2008.

населения, при этом главной проблемой остаётся недоверие граждан к институтам власти.

Сложился особый тип политической культуры (так называемая культура наблюдателей), для которой характерна неготовность к активному участию в политической жизни. Этот тип политической культуры создает благоприятную почву для распространения такой болезни демократии, как электоральная коррупция (подкуп избирателей), применение «грязных» избирательных технологий и фальсификация результатов выборов[1]. Несмотря на то, что многие из современных российских политиков пришли во власть благодаря делинквентным политическим технологиям, ситуация с коррупцией с каждым годом становится морально проблематичной, поскольку общество предъявляет претензии об отсутствии борьбы с системной коррупцией именно к действующим политикам.

Анонимность принятия административных решений, правовая некомпетентность большинства наших сограждан, невнятность многих правовых норм и нормотворческий хаос, чисто тоталитарные, репрессивные методы, до сих пор остающиеся на вооружении правоохранительных органов, зависимость суда – все это создает идеальные условия для коррупционности чиновничества. Не случайно в рамках нового курса антикоррупционной политики приняты решения, позволяющие привлекать граждан и юридических лиц к экспертизе нормативных актов на предмет их коррупциогенности[2].

Необходима реальная борьба с коррупцией во властных структурах, в том числе и в вопросах использования служебного положения в личных целях. Последнее, по мнению большинства государственных служащих, получило широкое распространение среди высших чиновников не столько в силу их личных качеств, сколько соответствующим в организациях моделям работы аппарата[3]. Политолог Старостин А.М.[4], изучая причины атрофии в современной России государственной власти и муниципального управления, пришел к выводу о значительном влиянии на указанные процессы коррупционных проявлений.

Создание инновационной экономики в России, о необходимости которой говорится с самых высоких трибун, представляется призрачным. Она попросту несовместима со сложившимися в Российской Федерации укладами и

---

[1] Матханов В.Э., Балханов Г.И. Выборы и электоральное поведение населения. – Улан-Удэ: Издательско-полиграфический комплекс ФГОУ ВПО ВСГАКИ, 2006.

[2] Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 года № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность».

[3] Комаровский В., Морозова Е. Кому в России нужна административная реформа? // Власть. 2005. № 4. С.7.

[4] Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. -Ростов н/Д.: Издательство СКАГС, 2003.

приоритетами, которые стали привычны и удобны всей так называемой элите, но не остальному народу.

Поэтому на практике происходит деформация не только экономической, но и политической системы страны. В частности, И.М. Клямкин и Л.М. Тимофеев пишут о «формировании своего рода теневого порядка, существующего параллельно официальному и во многом вопреки нему...»[1].

В свою очередь В.В. Радаев связывает коррупционную «деформализацию» политических практик, прежде всего, с сознательными действиями власти по поддержанию разрыва между формальными и неформальными нормами[2].

Указанные нормы являются частью теневой корпоративной культуры, на борьбу с которой направляются усилия разработчиков антикоррупционной политики. Поэтому мы согласны с М.Ю.Буш, что в рамках существующего в стране политического порядка сложились механизмы торможения, препятствующие возможности институциональных антикоррупционных реформ. При таком варианте функционирования политической системы высока вероятность возникновение перманентных дисфункций политической системы, что способно генерировать массовый политический протест против высокого уровня коррупции, и перекомпозиции расстановки акторов внутри политической элиты общества[3]. При этом коррумпированные и, соответственно, нуждающимися в реорганизации становятся сами структуры ведущие борьбу с этим социальным злом.

В итоге можем сказать, что политическая элита современной России фактически мало заинтересована и не сконцентрирована на активном противодействии существующей в стране системной коррупции и не осознает возрастающих угроз с этой стороны политической системе. При этом наблюдаемые антикоррупционные установки ориентированы на конъюнктурные и ситуативные политические практики, обусловленные как внутриполитическими, так и внешнеполитическими обстоятельствами.

---

[1] Клямкин И. М., Тимофеев Л. М. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т. 2000. С. 83, 206.

[2] Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. М.: ГУ ВШЭ, 2003. С. 135.

[3] Буш М.Ю. Актуальные проблемы антикоррупционной политики в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2006. № 3-4.

РАЗДЕЛ 2. КОРРУПЦИЯ И РЕАГИРОВАНИЕ НА НЕЕ В РАЗНЫХ САФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Какителашвили М.М., кандидат юридических наук

Некоторые вопросы противодействия электоральной коррупции

Одно из наиболее опасных явлений – коррупция в избирательном процессе, поскольку она порождает последующее многообразие коррупционных проявлений во всех органах власти.

Поведение так называемой «элиты общества» провоцирует пренебрежение к закону у всего населения, которое выражается в том числе, в правовом нигилизме. Представление о должности на государственной службе как о возможности личного обогащения остается весьма распространенным в общественном сознании.

В результате человек начинает постепенно принимать на себя наблюдаемые образцы поведения и вступает в коррупционный оборот. Дополнительным фактором, закрепляющим коррупционную поведенческую модель, является наличие примеров региональных чиновников.

Так, бывший глава администрации Тверской области В.И. Платов был осужден в ноябре 2005 г. на пять лет лишения свободы по обвинению в превышении должностных полномочий. В 2007 г. решением Тверского областного суда осуждена половина депутатов Тверской городской Думы – 15 из 31. «Логичным» завершением стало осуждение избранного главой администрации города Твери Лебедева О.С. в августе 2008 г.

В науке, электоральную коррупцию выделяют как вид политической коррупции, которая заключается в создании преимуществ, представителям правящих политических сил и групп, подавление их политических конкурентов и искажение свободного волеизъявления граждан посредством противоправного использования в ходе избирательного процесса государственных структур, их должностных лиц и ресурсов[1].

Цель электоральной коррупции состоит в достижении не материальной, а политической выгоды[2], для того чтобы впоследствии использовать ресурсы государства.

---

[1] Кабанов П.А., Райков Г.И., Свигузова А.П., Чирков Д.К. Электоральная преступность в условиях формирования в России демократического правового государства Монография / Под ред. П.А. Кабанова. М., 2012; Нисневич Ю.А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы // Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория, опыт, перспективы. Антонов О.Ю. Теория и практика выявления и расследования электоральных преступлений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

[2] Нисневич Ю.А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы // Технологизация политических процессов в условиях глобализации: тео-

Понятие электоральной коррупции пришло к нам из 90-х годов прошлого века. Вместе с распространением, рыночных отношений, конкуренции партий, появилось и частное финансирование избирательных кампаний.

По утверждению представителей средств массовой информации, некоторые депутаты якобы пытались «заработать» на финансирование своих последующих избирательных кампаний.

«Выборы – это бизнес. И сами выборы резко подорожали», – так охарактеризовал институт выборов депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с первого по четвертый созыв Владимир Рыжков. «Это не взяточные затраты, а необходимые минимальные затраты, которые потом будут показаны в отчетах»[1].

По подсчетам ряда экспертов, в «белом секторе» «видна» только половина сумм, затрачиваемых на избирательные компании, остальная идет через «черную кассу».[2]

Одна из главных объективных причин увеличения затрат на финансирование избирательных кампаний – внедрение новых технологий, использование технических возможностей теле- и радиовещания, привлечение специалистов по опросам общественного мнения, возникновение различного рода специализированных ассоциаций по «раскрутке» кандидатов и партий, а также юридическое сопровождение избирательных кампаний. Депутат, не пользующийся достаточным авторитетом у избирателей, но обладающий достаточным финансовым ресурсом, начинает доминировать на выборах.

Увеличение затрат на избирательные кампании обостряет процессы незаконного финансирования. Выборы привлекают к себе не только политически активные категории граждан, но и лиц, которые видят в них возможность лоббировать свои интересы (или интересы финансирующих их избирательную кампанию, лиц или групп) и участвовать в распределении финансовых потоков. В этой связи для достижения победы на выборах затрачивается все большее количество денежных средств, в том числе и добытых преступным путем.

В целом же на избирательные кампании на всех уровнях выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления расходуются без преувеличения гигантские суммы.

Современное российское законодательство направлено на противодействие коррупции. Предусматривается административная и уголовная ответственность за нарушение порядка финансирования избирательных кампаний.

Однако, порой существует огромный пробел между нормой закона и тем, как она применяется в действительности. Выделим некоторые из них.

рия, опыт, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 19 октября 2012 г. / Под ред. В.И. Камышева, О.Е. Гришина. М.: Федерация мира и согласия, 2012. С. 193 - 201.

[1] The New Times. 2007. № 18. 15 июня.

[2] См., например, Известия. 2007. 24 августа.

Во-первых. Порядок формирования и предельные размеры избирательных фондов избирательных кампаний.

Выборы должны служить консолидации общества. Но есть ряд структур, цель которых – проведение в органы государственной власти своих представителей, т.н. лобби, которые отстаивают интересы не народа, а определенных коммерческих структур.

Кандидаты на государственные выборные должности стремятся получить эти полномочия официально, используя помощь финансовой элиты в обмен на возможность влияния в дальнейшем на принятие выгодных для них решений.

Если раньше финансовые лоббисты в большинстве своем оставались в тени, то сейчас, не скрывая своих намерений, сами стремятся на выборные должности органов власти, напрямую используя свои финансовые возможности.

В соответствии с Указом Президента РФ от 31.07.2008, которым утвержден Национальный план противодействия коррупции, предлагалось рассмотреть вопрос о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность. Согласно п. 15 Национального плана противодействия коррупции на 2012 - 2013 гг., утвержденного Указом Президента РФ от 13.03.2012 № 297, Министерству экономического развития РФ совместно с Министерством юстиции РФ и другими ведомствами было поручено провести публичное обсуждение проблем формирования в стране института лоббизма. В юридической литературе отсутствует единое мнение относительно сущности лоббистской деятельности и ее влияния на политическую систему[1].

Можно рассматривать «лоббистскую» деятельность граждан с целью выражения их воли (т.е. политическую деятельность), а также «лоббистскую» деятельность в интересах коммерческих организаций, таких как финансово-промышленные группы. Последняя деятельность, по нашему мнению, есть совмещение коррупции и современного лоббизма в России.

Политика Российской Федерации как социального государства должна быть направлена на выражение интересов человека, а не организаций, целью которых является извлечение прибыли.

Законодательство о выборах, принятое рядом субъектов Российской Федерации, допускает возможность наличия пожертвований только двух юридических лиц для формирования всего избирательного фонда кандидата в депутаты регионального парламента, как, например, это предусматривается в законах Карачаево-Черкесской Республики, Республики Алтай, Ненецкого автономного округа, а в Тульской и Брянской областях пожертвование одного юридического лица может сформировать весь избирательный фонд канди-

---

[1] См., например, Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53 – 59; Боброва Н.А., Заикин Д.А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 1.; Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3.

дата в депутаты.

Возникает ситуация, когда кандидат (избирательное объединение), не пользующийся авторитетом в регионе у избирателей, но обладающий достаточным финансовым ресурсом, играет ключевую роль на выборах.

Основная сумма пожертвований в избирательный фонд поступает из различных коммерческих организаций, которые создаются под конкретные выборы. Действительная цель создания таких организаций – «перекачка» денежных средств в избирательные фонды нужных кандидатов.

Пожалуй, было бы наивно полагать, что коммерческие организации (ЗАО, ОАО, ООО) просто так будут перечислять сотни миллионов рублей, финансировать кампании того или иного кандидата.

По меткому замечанию профессора С.А. Авакьяна: «Если мы откажемся от частных денег на раскрутку кандидата, возрастет роль тех, кто его выдвинул: партий, движений, групп избирателей. Не надо тратить миллионы на зомбирование избирателя, превращая его в голосующую куклу».[1]

Законодательное закрепление привлечение юридических лиц к уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в сфере выборов не разрешит проблемы. Как нам представляется, голосуют на выборах граждане, а не коммерческие организации, поэтому и оказывать финансовую поддержку кандидатам, выдвинувшим их политическим партиям, должны граждане.

На вторую проблему, указывали эксперты ГРЕКО в докладе о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации[2].

Ранее российское законодательство допускало займы, но детально не регламентировало связанные с ними вопросы.

Например, согласно отчетам политических партий, опубликованным на сайте Центральной избирательной комиссии РФ, руководитель одной из партий – представитель крупного бизнеса, давал взаймы возглавляемой им же партии (в 2012 г. – более 45 млн. руб.[3], в 2011 г. – более 58 млн. руб.[4], а в 2010 г. – более 120 млн. руб.[5]). Условия погашения таких займов партией не публикуются, да и погашен ли займ, не известно.

В СМИ часто ставят вопрос, о том, что крупные бизнесмены, к примеру, недавний лидер партии «Правое дело», становятся спонсорами партий, а фактически покупают партии. Наверное, это и есть политическая коррупция, а займы – это одно из средств держать партию под контролем.

Данные претензии ГРЕКО к нашему законодательству справедливы и очевидны. Предоставление займов должны быть конкретно зафиксированы в

---

[1] Авакьян С.А. Крестик в бюллетене // Российская Федерация сегодня. 2000. № 23. С. 33.

[2] См.: Оценочный доклад о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации. ГРЕКО. Страсбург, 20-23 марта 2012 года.

[3] http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_12.html.

[4] http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_11.html.

[5] http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_10.html.

финансовых отчетах партий. Конкретизировать условия договора о предоставлении займов (максимальную величину, условия погашения и т.д.).

Однако только летом прошлого года были внесены изменения[1] в Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ. Так теперь, в течение календарного года общая сумма, на которую политической партией и ее региональными отделениями могут быть заключены договоры займа с одним физическим или юридическим лицом ограничена.

Вместе с тем после проведения выборов кредиты, предоставленные политическим партиям, и используемые ими для формирования избирательных фондов, могут выплачиваться за счет средств третьих лиц, что фактически является уклонением от исполнения требований Федерального закона.

Кроме того, задолженности по выданным кредитам могут списываться кредиторами, либо условия получения кредитов политическими партиями могут существенно отличаться от рыночных и использоваться для обхода требований, установленных для пожертвований политической партии.

Основная проблема на наш взгляд, заключается в том, что посредствам таких займов, осуществляется скрытое финансирование политической партии, а займы один из способов поставить политическую партию в зависимость от таких займов.

Третья проблема - это привлечение к уголовной ответственности.

За период с момента введения в 2003 г. ст. 141.1 УК РФ о нарушениях правил финансирования всего 5 человек были признаны виновными в таком преступлении.

Хотя в указанный период выборы проходили на всех уровнях государственной власти и органов местного самоуправления.

Соучастниками данного состава преступления могут быть подставные лица, через которых вносятся пожертвования в крупных размерах в избирательный фонд, а также руководители финансовых и иных институтов, через которых осуществляется противоправная финансовая и иная материальная поддержка в крупных размерах.

При этом к административной ответственности были привлечены около 100 физических лиц и 10 юридических лиц.

Можно сделать вывод либо об отсутствии преступлений данной направленности либо их скрытом характер, правоохранительные же органы неспособны противостоять таким преступлениям.

Как представляется, столь незначительное количество возбужденных уголовных дел по данному составу преступлений свидетельствует не об отсутствии преступлений, а о других моментах. В том числе неэффективности уголовного законодательства.

Обращает на себя внимание квалифицирующий признак статьи 141.1 УК РФ. В примечании к статье раскрывается смысл понятий «крупный размер» и «иная материальная поддержка». Под ними понимается размер суммы

---

[1] Федеральный закон от 28.06.2014 № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях».

денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают 10 процентов (но не менее 1 млн. руб.) от предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответствующего кандидата (политической партии, избирательного объединения), что на практике тяжело доказать.

Например, на выборах депутатов Государственной Думы РФ предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, помимо избирательных фондов ее региональных отделений, составляла 700 млн. рублей[1], одна десятая от этой суммы составляет соответственно 70 млн. рублей.

При этом административное наказание за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний не столь адекватно совершенному правонарушению.

Это приводит к тому, что следственные органы в настоящее время не имеют возможности эффективно бороться с преступностью в области финансирования избирательных кампаний.

В таких условиях необходимо ужесточение УК РФ в толковании «крупный размер».

Возможным вариантом решения проблемы стало бы использование критериев привлечения к конституционно-правовой ответственности (в виде отмены регистрации кандидата, политической партии) за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний.

Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 7 ст. 76) предусматривает отмену регистрации кандидата (избирательного объединения) в случаях использования кандидатом (избирательным объединением) денежных средств помимо средств избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда.

Поэтому в статье 141.1 УК РФ следует исчислять «особо крупный размер» следует исчислять как 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда.

Однако не стоит полагать, что достаточно только ввести уголовный закон, да пожестче – и вредное явление, за которое он наказывает, исчезнет[2].

Подводя итог, еще раз заметим, что наличие электоральной коррупции не только ставит под сомнение законность проведения выборов, но и легитимность власти в широком смысле и поэтому требует не только активизации правоохранительных органов, внесения законодательных изменений, но и дальнейшего научного осмысления.

---

[1] П. 3 ст. 64 Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

[2] Цит. по: Алексеев В.Б., Измайлова Ф.Ш. Оценка и анализ состояния законности после принятия Конституции РФ // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 43.; Правда. 1987. 9 октября.

Козяйкин Н. Я.

Коррупционная преступность адвокатов

Криминологически значимые сведения о состоянии и закономерностях преступности преимущественно формируются на основе фактических данных, которые позволяют отражать количественные и качественные характеристики изучаемой совокупности уголовно-наказуемых деяний. Среди таких данных первостепенное значение традиционно отводится статистическим показателям о числе зарегистрированных преступлений, количестве выявленных лиц, их совершивших, привлеченных к уголовной ответственности, а также осужденных за них.

В настоящее время сведения о количестве совершенных адвокатами преступлений при осуществлении профессиональной деятельности не могут быть получены посредством динамического метода, первостепенного для любого криминологического исследования, ввиду отсутствия специальных форм статистического учета и разделов в них, в которых могли бы быть отражены искомые для изучения данные.

Учитывая сложности отражения в формах статистического учета субъектов «адвокатских» преступлений из числа представителей корпорации лиц, оказывающих квалифицированную юридическую помощь, закономерно встает вопрос о поиске и оперировании репрезентативной информацией для целей борьбы с рассматриваемым видом преступности.

Изучение материалов уголовных дел занимает особое место в криминологических исследованиях. Крайне важно использовать полученные в ходе их проведения сведения для целей разработки мер профилактики и предупреждения преступности адвокатов.

Ценной может стать выявляемая информация для обеспечения правовосстановительного компонента правоохранительного направления в содержании борьбы с преступностью[1]. Ведь стоимость или цена адвокатских преступлений (как в прямом ущербе от них, так и косвенном, связанном с затратами на правоохранительное обеспечение борьбы с ними) как правило несоизмеримо выше чем от иных уголовно-наказуемых деяний. Особенно это касается случаев участия адвокатов в рейдерстве, мошенничестве в налоговой сфере, криминальном банкротстве, финансовых преступлениях, связанных с легализацией (отмыванием) преступных доходов и выводом активов за рубеж.

Итак, первостепенный объект такого анализа представляется целесообразным сосредоточить на выявлении типологии криминальных проявлений, их генезиса и механизма преступного поведения адвокатов, а также на стандартной криминологической картине уголовно-правовых запретов, кото-

---

[1]Такой компонент редко выделяется, но в учебной криминологической литературе его связывают с деятельностью по восстановлению нарушенных преступлением прав и законных интересов потерпевших, а также возмещению ущерба. См., например: Криминология. Учебник для вузов. Под общей редакцией *А.И. Долговой*. М., 1997. С. 334.

рые они нарушают в ходе осуществления своей профессиональной деятельности.

По результатам проведенного автором анализа материалов уголовных дел о преступлениях рассматриваемой категории, можно выделить три крупных блока криминальных проявлений, которые в совокупной основе образуют феномен адвокатской преступности. В порядке ранжирования по степени распространенности их можно представить в следующем порядке: 1) мошенничество (во всех формах: организация и исполнение, покушение и соучастие) (159 УК РФ); 2) коррупционные уголовно-наказуемые деяния (посредническая деятельность и инициативный подкуп) (ст.ст. 291.1 и 291 УК РФ); 3) преступления против правосудия (ст.ст. 294, 303, 307, 309, 310 УК РФ).

Интерес представляет оценка общего в разрезе выше выделенных криминальных проявлений. Прежде всего, бесспорно, все они фиксируются исключительно в связи с осуществляемой адвокатом профессиональной деятельностью защитника. При этом предложенное деление криминальных проявлений на три блока достаточно условно (в большей мере необходимо для последующего определения их криминологически значимых особенностей) – в большинстве случае отмечаются не единично выраженные преступления в одном исключительном составе, а их тесная совокупность и взаимосвязь. Так, например, мошенничество часто квалифицируется в предикатных свойствах по отношению к намечаемой или анонсируемой адвокатом перед своим доверителем коррупционной посреднической деятельности. Это те случаи, когда адвокаты истребуют денежные средства от своих клиентов (доверителей) «для решения вопроса» о благоприятном исходе уголовного (гражданского) дела со следователем, дознавателем, судьей, прокурором.

Общим и нередким в проявлениях для всех выделяемых преступлений, является групповой и организованный характер их совершения. Между тем более чем в половине случаев, мошенничество адвокатов, совершенное в группе, инициируется ими же самостоятельно, и нередко возникает изначально в разрезе предлагаемых и затем осуществляемых ими услуг защитника своим доверителям. Безусловно, что здесь нужно иметь в виду непреложную истину, которую принято воспроизводить в экономическом звучании, а именно – спрос рождает предложение. Принимая во внимание эту формулу, криминологически важно отметить проблему не только «внутренней криминогенности» адвокатуры, но и внешней ее криминализации, вызванной вовлеченностью адвокатов в преступные замыслы и действия других лиц.

В качестве общей тенденции можно отметить изменение качественных свойств преступных посягательств в связи с отмеченными уголовно-наказуемыми деяниями адвокатов. Последние прибегают к недобросовестным околокриминальным, а иногда и прямо криминальным схемам деятельности по оказанию квалифицированной юридической помощи в сложных сферах правоприменения.

В этой связи следует отметить ставшую распространенной практику работы адвокатов по делам о возврате значительных сумм налога на добавоч-

ную стоимость (НДС) крупным налогоплательщикам. Оказание адвокатами юридической помощи по фискальным правоотношениям, впоследствии зачастую квалифицируются как мошеннические действия уголовно-правового характера.

Показательно в данном случае уголовное дело, по которому осуждены два адвоката г. Санкт-Петербурга и предприниматели, которые через 39 подставных юридических лиц похитили более 4 млрд. рублей под видом возмещения НДС. Примечательно, что виновным предъявлено обвинение не только по ч. 3 ст. 30 и ч. 4 ст. 159 – «Мошенничество» УК РФ, но и по ч. 1 ст. 210 – «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)». Как следует из приговора суда, в преступное сообщество входили 15 активных членов, среди которых адвокаты, предприниматели, бухгалтеры, частнопрактикующие юристы, специализирующиеся в области налогового и таможенного законодательства, а также арбитражной практики. Для придания видимости законности осуществления финансово-хозяйственной деятельности сообщники зарегистрировали на подконтрольных номинальных директоров более 75 юридических лиц. Аналогичное уголовное дело об участии юристов, осуществляющих свою профессиональную деятельность в рамках адвокатского кабинета, в незаконном возврате НДС рассмотрено в мае 2014 года в Воронежской области[1].

Весьма востребованной на криминальном рынке оборота финансовых инструментов и денежных ресурсов оказывается юридическая помощь адвокатов, в противных уголовно-правовым и иным законодательным запретам, установленным в банковской сфере деятельности.

На примере ряда уголовных дел, можно отмечать следующие схемы использования компетенции и полномочий адвокатов для реализации криминальных умыслов в финансово-кредитной системе:

заключение ничтожных, но высоко стоимостных договоров на оказание юридической помощи;

сопровождение мнимых сделок.

Во всех изученных материалах уголовных дел по преступлениям рассматриваемой категории, участие адвокатов с криминологических позиций представляется в содержании открытой формы криминального консалтинга. Примечательны, в данном случае, громкие преступления о хищении и легализации (отмывании) денежных средств Вологодского филиала «Банка Москвы», а также ОАО «Банк ВЕФК» (фигурантам уголовного дела предъявлены обвинения в совершении уголовно-наказуемых деяний, предусмотренных ч. 4 ст. 159 и ч. 3 ст. 174.1 УК РФ)[2]. Примечательно, что в ОАО «Банк ВЕФК» оказалась настолько хорошо культивирована криминогенная обстановка, что в последующем, в очень короткое время, большой группе сотруд-

---

[1]Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие»: сайт. – Режим доступа: // http://www.sudrf.ru/.

[2] См. официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации http://www.sledcom.ru/news/394841.html; http://sledcom.ru/actual/393857

ников данного кредитно-финансового учреждения были предъявлены обвинения по ст. 172 – «Незаконная банковская деятельность» УК РФ, в рамках которой были обналичено более 40 млрд. рублей[1].

Тенденцией последнего десятилетия стало не только качественное изменение преступных проявлений в контексте реализации адвокатами своих полномочий, но и генерирование новых форм криминальных деяний, которые прямо связаны с оказанием профессиональной юридической помощи. Уголовно-правовое содержание этих деяний хотя и укладывается в рамки конкретных норм уголовного закона (в частности, ст. 159 УК РФ), но с криминологических позиций представляет собой новые формы механизма преступного поведения, имеющего узкую и даже особенную специализацию, непосредственно связанную с преступным использованием адвокатами своих профессиональных знаний, умений и навыков в новых реалиях юридической практики.

Речь идет о двух аспектах такой практики, в связи с обеспечением рассмотрения дел доверителей в Европейском суде по правам человека и в связи с оказанием бесплатной юридической помощи. До того, как перейти к разбору конкретной типовой картины механизма преступлений, рассматриваемой категории, предлагается кратко остановиться на фундаментальных правовых основаниях участия адвокатов в оказании правовой помощи в указанных сферах юридической практики. Это позволит выяснить обстоятельства детерминации, в том числе причинного комплекса, криминализации специфических для нового времени юридических услуг, которые оказывают адвокаты.

Специалисты в области государственного права нередко при обосновании ст. 48 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует право на получение квалифицированной юридической помощи, а также на предусмотренное законом бесплатное ее оказание, рассматривают в позициях острой потребности в них для населения, которое в 1990-х годов столкнулось с мошенническими пирамидами, массовым обманом и нарушением прав граждан при купле-продажи квартир. При этом отмечается, что современная правовая система усложнилась и в условиях непрерывного реформирования законодательства в квалифицированной специализированной юридической помощи нуждаются все граждане, в том числе имеющие дипломы юридических вузов[2].

Интенсивная криминализация сферы оказания квалифицированной помощи по делам, рассматриваемым Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ), наиболее остро себя проявила в 2000-е годы. Специфика досудебной подготовки жалоб к рассмотрению в ЕСПЧ, сам непростой и долговременный процесс отстаивания позиций при рассмотрении таких жалоб,

---

[1] См. официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации http://www.sledcomspb.ru/news/spb/8276

[2] *Грудцына Л.Ю.* Адвокатское право: учебно-практическое пособие. М.: Деловой двор, 2009. С. 104.

объективно свидетельствует о том, что юридическая практика и организационно-исполнительская деятельность адвокатов в этой сфере является дорогостоящей.

Стоимостный критерий оказываемых услуг в этой связи на фоне неплатежеспособности лиц, нуждающихся в услугах юристов, стал приобретать свойства решающего фактора для генезиса мошенничества со стороны адвокатов потому, что в соглашениях об оказании юридической помощи для целей достижения необходимого решения ЕСПЧ, они нередко анонсируют получение своего гонорара за счет присуждаемой ЕСПЧ так называемой «справедливой компенсации». В соответствии с положениями ст. 60 Регламента ЕСПЧ, посвященной требованию о присуждении справедливой компенсации, возможность заявителя получить от государства-ответчика справедливую компенсацию в связи с нарушением прав, предусмотрена ст. 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, устанавливающей право Суда присудить пострадавшему лицу определенную денежную сумму в качестве справедливой компенсации за ущерб, нанесенный ему в результате нарушения Конвенции.

На фоне высокой динамики поступающих в ЕСПЧ жалоб против России (которая в последние годы, занимает первые места по количеству дел из России, передаваемых судейским составам, а также достаточно солидных размеров присуждаемых размеров денежной компенсации (свыше 200 тысяч евро)[1], представленная выше специфика причинного комплекса поведения и мотивации отдельных адвокатов, избирающих преступный путь при осуществлении профессиональных услуг в сфере оказания юридической помощи своим доверителям в ЕСПЧ, представляется весьма убедительной.

Примечательно в этой связи уголовное дело о преступлении (ч. 2 и 3 ст. 159 УК РФ) адвоката Б., которой предъявлено обвинение в хищении более 50 млн. рублей компенсации, назначенной ЕСПЧ 42 гражданам Российской Федерации, интересы которых она представляла в европейской судебной инстанции. Технически, механизм преступного поведения оказался не сложным. Как следует из материалов уголовного дела адвокат, пытаясь подстраховаться, чтобы клиенты, получив компенсации, не оставили ее без гонорара, предлагала клиентам оплатить ее работу после решения ЕСПЧ, а если они не готовы к этому, то расчеты предложено было вести после поступления средств на ее счет, с чем ее клиенты согласились и в последующем оформили нотариально заверенные доверенности на имя адвоката. Потерпевшие отмечали, что после поступления средств на счет адвоката, последняя, их не выдавала, ссылаясь на непредвиденные расходы, но некоторым предлагала суммы, гораздо меньше причитающейся, занижая размер истинно полученной компенсации.

В ходе изучения материалов вышеуказанного уголовного дела удалось выделить специфическое обстоятельство, которое можно рассматривать как

---

[1] См. например: «Дело Илашку и другие против Молдовы и России» (жалоба № 48787/99, решение от 8 июля 2004 года).

условие, которое благоприятствовало совершению описанного преступления. Это обстоятельство носит характер неполноты правового регулирования процедурных аспектов получения присужденной компенсации истцам. Как следует из материалов уголовного дела, Министерство юстиции Российской Федерации извещало по запросу адвоката, что перечисление денежной компенсации на ее счет по желанию доверителей не противоречит закону[1]. Примечательно в этой связи, что причины и условия, способствующих совершению подобного преступления, до сих пор не устранены и не предприняты попытки их устранить ни на законодательном уровне, ни в порядке частного определения суда (в настоящее время по заявлениям этого же адвоката в ЕСПЧ рассматривается еще 173 дела).

Новый вид мошеннических действий со стороны адвокатов в ходе осуществления своей профессиональной деятельности все чаще стал фиксироваться по делам, связанным с оказанием бесплатной юридической помощи. Способом совершения адвокатами преступления, предусмотренного ст. 159 УК РФ, как правило, является подделка документов, в частности заявлений граждан об оказании юридической помощи в рамках государственной системы бесплатного ее получения. Примечательно, что размер криминальной выгоды от мошеннических действий по получению адвокатом субсидированных государством платежей невелик. Так, из материалов уголовных дел, возбужденных по факту совершения рассматриваемых преступлений, общая консолидированная сумма преступно полученных доходов (по нескольким эпизодам) не превышала 30-35 тысяч рублей[2].

Важно обратить внимание на объективную сторону фиксируемых мошеннических действий адвокатов в системе бесплатной юридической помощи населению. Все они связаны с опосредованными (не предполагающими широкой известности) формами оказания помощи, которая имела фиктивное содержание под видом: устного консультирования, составления заявления, жалоб и ходатайств. Примечательно, что размеры государственных региональных субсидий финансирования бесплатной юридической помощи не велики. Так, например, в 2014 году Правительство Московской области утвердило и выделило из бюджета Адвокатской палате Московской области средства в размере 1 млн. 387 тысяч рублей для целей реализации государственной программы «Бесплатная юридическая помощь в Московской области»[3]. Размер дотаций имеет конкретную стоимость применительно к каждой услуге адвоката, который имеет соглашения об оказании бесплатной юридической помощи и предоставлении субсидии, в частности: устная консультация – 300 рублей, а письменная – 500 рублей; составление запросов, ходатайств и жалоб – от 400 до 1 500 рублей.

---

[1] См. Дело №2-2742/13 от 20.09.2013. г. Владикавказ (архив Советского районного суда г. Владикавказа).

[2] См. например: http://pravo.ru/news/view/105032/

[3] См.: Постановление Правительства Московской области № 554/27 от 15.07.2014.

Приведенные стоимостные показатели имеют важное значение для определения криминологически значимой картины рассматриваемых преступлений. Исходя из суммы установленного прямого ущерба (примерно 30-35 тысяч рублей) можно без труда установить, что мошеннические действия адвокатов, уличенных в фальсификации отчетных документов на получение субсидий, имели не только длящийся характер, но и определялись устойчивым прямым умыслом.

Справедливости ради следует отметить, что подобные преступления в системе бесплатной юридической помощи не являются распространенными. Причины редких криминальных махинаций, в данном случае имеющих исключительный характер, объясняются трепетным отношением адвокатов к своему профессиональному имиджу и редким согласием им пренебречь только ради высоких гонораров. В этой связи показательны уголовные дела, которые возбуждаются в отношении адвокатов по ст. 159 УК РФ за мнимые юридически значимые действия, осуществление которых анонсируется в коррупционных интересах доверителя, но имеет заведомо преступный и очевидный мошеннический характер. Это те многочисленные случаи, освещаемые в средствах массовой информации, когда адвокаты камуфлируют под видом обеспечения коррупционного получения гарантированных преимуществ своему доверителю в уголовном, гражданском или арбитражном процессах, банальное присвоение переданных для этого денежных средств клиента. Характеристику таким преступлениям давать сложно, поскольку в них сочетаются элементы и подстрекательства к совершению коррупционных уголовно-наказуемых деяний (ст.ст. 204, 291 УК РФ) присвоения или растраты (ст. 160 УК РФ), и собственно мошенничество (ст. 159 УК РФ).

Для примера следует привести сведения из материалов уголовных дел о конкретных криминальных формах такого адвокатского мошенничества, которые позволяют отобразить типовые формы их проявления на разных стадиях уголовного процесса (именно в нем они частые и постоянные). Первичные проявления рассматриваемых преступных деяний со стороны адвокатов можно отмечать на стадии предварительного расследования уголовных дел по преступлениям, совершенным физическим лицом, выступающим клиентом оказываемых услуг по предоставлению квалифицированной юридической помощи.

Нередко адвокаты предлагают быть посредниками в передаче коррупционного вознаграждения лицам (следователям, руководителям следственных органов, судьям, прокурорам), которые принимают уголовно-процессуальные решения или могут оказать влияние на его принятие (изменение меры пресечения, переквалификация преступления, заключение досудебного соглашения о сотрудничестве, изменение обвинительного заключения, и другие процессуально значимые действия). Как видно из материалов большинства уголовных дел, адвокаты внешне не придают денежным средствам, испрашиваемым или получаемым для коррупционных нужд, свойства своих гонораров даже в какой-либо их части. При этом часто фактически вся

сумма коррупционного вознаграждения присваивается адвокатом, без передачи предполагаемому их получателю.

Показательны следующие конкретные сведения (по материалам уголовных дел, приговоры по которым вынесены судами)[1], о криминальных деяниях адвокатов в контексте их участия в уголовном процессе в качестве защитников.

В мае 2014 года Московским областным судом осужден адвокат (ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 УК РФ), взявший с клиента $ 100 000 за заключение досудебного соглашения, якобы предназначавшихся следователю.

В июле 2014 года Московский городской суд оставил в силе приговор бывшему следователю СКР и адвокату, осужденным (ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 УК РФ) за получение $ 150 000 от фигурантов уголовного дела в целях передачи «работникам суда» для решения вопроса о возможности его условного осуждения.

В этот же период Ростовский областной суд вынес приговор адвокату за совершение преступления по ч. 2 ст. 159 УК РФ, который убедил своего подзащитного, обвиняемого в совершении грабежа, в необходимости передать 100 000 рублей, для переквалификации преступления на менее тяжкое. Деньги, по словам адвоката, предназначались следователю отдела полиции. Однако, как установлено судом, обвиняемый заведомо знал и осознавал, что не сможет выполнить взятые на себя обязательства.

В Татарстане суд вынес приговор (ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ) адвокату Х., который собрал со своих клиентов более 26 млн. рублей на взятки судьям и сотрудника правоохранительных органов. Полученные деньги Х., присваивал и тратил на личные нужды.

В Волгоградской области вынесен приговор (ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 УК РФ) адвокату, уговорившему свою доверительницу-подследственную дать ему 1 800 000 рублей для передачи следователю за смягчение обвинения. Как следует из материалов уголовного дела, адвокат в течение трех месяцев убеждал клиентку передать ему денежные средства.

Ставропольским краевым судом вынесен приговор адвокату Б. (ч. 3 ст. 30, ч 4 ст. 159 УК РФ), взявшему 25 млн. рублей от своего подзащитного, которому обещал решить вопрос о переквалификации деяния клиента на тяжкую статью УК РФ и назначения ему наказания, не связанного с реальным лишением свободы.

Часто встречаются и откровенные мошеннические действия со стороны адвокатов, в ходе, непосредственно осуществляемой ими деятельности по защите интересов своего доверителя. В Ленинградской области вынесен приговор адвокату Р., совершившему преступления по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ. Адвокат защищала гражданина, подозреваемого в незаконном обороте наркотиков. Дело было возбуждено дознавателем полиции, который проин-

[1] По результатам изучения материалов судебных решений, опубликованных на интернет-портале Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие»: сайт. – Режим доступа:// http://www.sudrf.ru/.

формировал адвоката о намерении прекратить его в связи с отсутствием состава преступления. Адвокат, воспользовавшись этим обстоятельством, сообщила своему клиенту о возможности прекращения уголовного преследования только в случае передачи взятки начальнику отделения дознания. Получив требуемую сумму (100 000 рублей), адвокат была задержана с поличным сотрудниками ФСБ.

Анализ конкретных обстоятельств совершения преступлений изучаемой категории, как это следует из вышеприведенных материалов уголовных, заставляет остановиться на целом ряде криминологически значимых положений.

Во-первых, обращает на себя внимание общераспространённый в региональном контексте Российской Федерации характер аналогичных преступлений, совершенных адвокатам, деяния которых квалифицируются по совокупности одних и тех же статей УК РФ (ч. 3 ст.30 и ч. 3 или 4 ст. 159), образующих покушение на мошенничество (проявляется эффект так называемой «дежурной статьи»).

Во-вторых, важно обратить внимание на виктимологические аспекты таких преступлений, заключенных в пусковом механизме их совершения. В абсолютном большинстве случаев, между адвокатом и его клиентом, впоследствии пострадавшим от мошеннических действий своего защитника, складывались доверительные и нередко дружественные (особенно в случаях длительности уголовного процесса, их объединяющего) отношения, основанные на убеждении в том, что их связывает общее дело, в положительном исходе которого заинтересованы субъекты коррупционных притязаний из числа сотрудников правоохранительных органов и работников судебной системы, а сами адвокаты занимают посредническую роль в передаче незаконного вознаграждения, не имея собственной выгоды и работающих за так называемый гонорар успеха.

Примечательны в этой связи, встречающиеся методические рекомендации по формированию индивидуальных и специальных подходов к психологическому обеспечению содержания профессиональной деятельности адвокатов в контексте взаимодействия с клиентами. В частности, в специальных работах, адресуемых широкому кругу частнопрактикующих юристов, отмечаются следующие советы: «в первую очередь, успех адвокатской деятельности во многом зависит от умения разобраться в структуре личности клиента. С первых дней общения необходимо правильно выстроить межличностные отношения со своим подзащитным… начинать общение с клиентом адвокат должен с создания доверительных отношений … адвокат обязан суметь установить доверие с клиентом в первую очередь на подсознательном уровне»[1]. Конечно, описываемым методам и приемам управления клиентом, или манипулирования им, в цитируемой работе не придается криминогенного значе-

[1]*Виноградов М.В.* Психология в профессиональной деятельности адвоката // Мораль и догма юриста: профессиональная юридическая этика. Сборник научных статей. М., Эксмо. 2008. С. 310-311.

ния. Более того, даже нет намека на такой оттенок. Между тем, анализ криминальных проявлений со стороны адвокатов, дает множество примеров тонкой психологической их подстройки под личность своего клиента, а совместно разработанные и согласованные планы действий по обеспечению защиты, в действительности нередко приобретают или оборачиваются в формы склонения адвокатом своего клиента к совершению преступления.

Не менее уязвимой от проявлений мошенничества остается уголовно-исполнительная сфера, которая оказывается подвержена криминальным действиям со стороны адвокатов в связи с распространенной и дорогостоящей на криминальном рынке услугой частнопрактикующих юристов по решению вопросов об условно-досрочном освобождении осужденного.

Как свидетельствуют материалы изученных уголовных дел (в авторской выборке представлено 12 таких дел, по которым вынесены обвинительные приговоры в 2013-2014 годах), преступления адвокатов в связи с их участием в обеспечении принятия положительных решений об условно-досрочном освобождении обладают спецификой. Отметим несколько криминологически значимых аспектов, позволяющих в перспективе определить объем и направления профилактического воздействия на причинный комплекс рассматриваемых преступлений. В большинстве случаев, из числа изученных уголовных дел, можно отмечать длящийся характер взаимоотношений между адвокатом и доверителем, которым выступает чаще всего ближний родственник осужденного. Как правило, их знакомство и взаимодействие происходило на стадии расследования уголовного дела, по которому адвокат предоставлял квалифицированную помощь своему подзащитному. С большой долей вероятности можно выдвинуть гипотезу о том, что именно в таких случаях фиксируется постепенное воплощение криминализации отношений, связывающих адвоката и доверителя, отмеченной переходом из досудебной стадии в постсудебную (пенитенциарную). Это отражает тенденции активности и устойчивости преступности адвокатов как криминологически значимого явления. Данное обстоятельство в свою очередь может предопределять свойства организованности преступлений с учетом специфики криминализации общественных отношений. В частности, в преступлениях адвокатов, в связи с обеспечением положительного решения об условно-досрочном освобождении своих клиентов, оказывается опосредованно замешан руководящий состав учреждений ФСИН России, а также судьи и прокуроры. Нельзя не отметить и значительные размеры материального ущерба, который причиняется в ходе реализации преступного умысла.

Нельзя обойти вниманием и использование адвокатами появившихся возможностей обеспечения своей деятельности на криминогенном поприще «решения вопроса об условно-досрочном освобождении» через деятельность правозащитных организаций, а также через институт общественных наблюдательных комиссий, которые оказываются, задействованы в вопросах уголовно-исполнительного значения. В частности, в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об общественном

контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»[1], одной из самых содержательных в криминогенном воздействии сфер деятельности общественной наблюдательной комиссии, является ее участие в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие (п.п. 6 п. 1 ст. 15 Закона).

Для отражения действительной типичной картины преступного поведения и механизма его реализации, предлагается привести следующие фактологические данные, содержащиеся в материалах уголовных дел[2].

Самарским областным судом вынесен приговор адвокату (ч. 3 ст. 30 и ч. 2 ст. 159 УК РФ), который получил от клиентки (супруг который отбывает наказание в виде лишения свободы) 150 тысяч рублей для подкупа Красноглинского районного суда г. Самары с целью «профинансировать его условно-досрочное освобождение».

Примечательно другое уголовное дело, по которому защитник принялся исполнять функции ФСИН. Адвокат Л. пообещал клиенту, что его осужденных мать и отчима направят отбывать наказание в колонию недалеко от Москвы. Свои обязательства адвокат непосредственно отразил в заключенном соглашении об оказании юридической помощи, в котором отмечалось что «поручение будет считаться исполненным в случае определения, осужденных в места, определенные сторонами». Помимо этого, по-другому, дополнительному соглашению, адвокат обязался представлять интересы осужденных в надзорных инстанциях «в связи с распределением к местам отбывания». Однако свои обязательства он не исполнил, а денежные средства, уплаченные по соглашению, не вернул.

Причинный комплекс описанных выше преступлений непросто определить и нельзя оценивать однозначно. Прежде всего, проявляют себя обстоятельства правового нигилизма, допущенные в равной степени, как адвокатами, так и их клиентами. Причем, если со стороны доверителей (получателей квалифицированной юридической помощи), правовая безграмотность носит объективный характер, в основе которого находятся обстоятельства незнания закона и практики его правоприменения, то со стороны адвокатов – очевидно проявляется пренебрежение требованиями законодательства (по приводимому примеру, – вопрос о месте отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы решается в соответствии с нормами Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации), нормами профессиональной этики, а также стандартами осуществления правомочий защитника (заключение соглашения на оказание юридической помощи с таким предметом отражает сознательное введение доверителя в заблуждение).

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 16.06.2008. № 24. ст. 2789.

[2] Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие»: сайт. – Режим доступа:// http://www.sudrf.ru/.

В формировании механизма преступного поведения адвокатов нельзя исключать ведущую роль фактора, выраженного в разном уровне экономической, правовой и бытовой психологии со стороны двух, принципиально разных субъектов-личностей, а именно адвокатов, вооруженных знаниями и опытом в области права, и их клиентами, которые доверчиво склоняются на внешне не выраженные преступные замыслы и предложения, обязательства, исполнения которых анонсируются адвокатами.

Конечно, здесь нельзя исключать и существующие на макроуровне причинные факторы, благоприятствующие преступности в профессиональной среде деятельности адвокатов. Ведущее значение среди них приобрел фактор экономический, который за длительное время эскалации криминальной ситуации в России приобретал формулу выражения в действии: «при помощи денег решаются любые проблемы».

На бытовом уровне общественного сознания, формирование преступных ухищрений отдельных адвокатов в отношении своих доверителей происходит под влиянием психологического фактора, получившего известное выражение в изречении (или профессиональной поговорке) «первый враг адвоката – его клиент»[1]. В данном случае это обстоятельство не свидетельствует о деформации института адвокатуры. Ведь квалификационные комиссии, рассматривающие жалобы на адвокатов по фактам допущенных с их стороны нарушений, ведущие дисциплинарное производство, существенно препятствуют криминализации сферы профессиональной деятельности в своем сообществе лиц, оказывающих квалифицированную юридическую помощь. Примечательны в этой связи, следующие текущие данные о работе квалификационной комиссии в одной региональной палате адвокатов (Московской области) за 1-е полугодие 2014 года: рассмотрено 208 дисциплинарных производств. В 89 случаях квалификационная комиссия признала доводы обращений доказанными и дала заключение о наличии в действиях адвокатов нарушений норм законодательства об адвокатской деятельности и (или) ненадлежащем исполнении своих обязанностей перед доверителями. По результатам рассмотрения дисциплинарных производств совет адвокатской палаты Московской области прекратил статус трем адвокатам, 23 адвокатам было объявлено предупреждение и 28 – замечание[2].

Отмечаемый выше феномен отношения некоторых адвокатов к своим клиентам можно рассматривать только в рамках условного однофакторного подхода учения о детерминации и причинности преступности, и нельзя не отмечать в этой связи проблему социальной реальности, которая тождественна общественному сознанию, являющемуся продуктом аномии (распада нормативной системы общества, проявлений беззакония).

---

[1] *Г. Резник*. Клиент не всегда прав // Адвокаты XXI века. Трибуна. http://www.bestlawyers.ru/php/news/archnew.phtml?id=380&idnew=11581&start=0

[2] См.: Обзор дисциплинарной практики Адвокатской палаты Московской области за первое полугодие 2014 года http://www.apmo.ru/uid19/?show=theme&id=509

Представленные суждения и объяснения причинного комплекса преступных замыслов и конкретных криминальных проявлений со стороны адвокатов в отношении своих клиентов нельзя считать исключительно проблемой одностороннего порядка или действия.

Существуют и иные обстоятельства генезиса криминогенности, а точнее сказать коррупциогенности сферы уголовного процесса, выступающие результатом взаимодействия адвокатов и следователей и проявляющиеся в «решении вопросов» в пользу доверителей адвокатов. Примечательно, что эти обстоятельства отмечались руководителем крупнейшей адвокатской палаты в России – в г. Москве Г.М. Резником, причем с позиции сочетания внутренней и внешней криминализации не только института адвокатуры, но и следствия.

Криминализация проявляется в эффекте «карманных адвокатов» для следователей. Типичный механизм генезиса коррупционного их взаимодействия описывается так: «следователь задерживает человека и говорит: знаешь, возьми этого адвоката, тогда я тебе помогу: квалификацию поменьше, а может, и вообще через некоторое время признаю, что нет состава преступления. Человек соглашается… в итоге следователь доволен, адвокат доволен и задержанный доволен… Поднимите отказные и прекращенные дела. Что вы обнаружите? Один, в лучшем случае, два адвоката все время кормятся в каком-то райотделе … интересно, почему клиенты все время к нему обращаются?»[1].

Однако случаи слияния интересов адвокатов с сотрудниками правоохранительных органов, далеко не всегда имеют «невинный» характер. По сути «случайные совпадения» выражаются в постоянном избрании подозреваемыми одного адвоката «по наводке» следователя или дознавателя. Взаимодействие адвокатов и сотрудников правоохранительных органов нередко имеет откровенный преступный характер. Показательно, для высказанного соображения, уголовное дело, возбужденное в Башкортостане в отношении адвоката и полицейского, задержанных оперативниками республиканского УФСБ при передаче-получении 400 000 рублей за уничтожение материалов предварительного следствия[2].

Все вышеприведенные примеры, наводят на мысль о том, что криминальный или околокриминальный рынок услуг адвокатов, имеет разные уровни и определенную дифференциацию, которая обусловлена обстоятельствами востребованности умений адвокатов, их личными связями. Можно даже высказать гипотезу о том, что те или иные услуги адвокатов, востребованные для преступных целей, обладают признаками объективной монополии. Последняя образуется, как в результате ограниченного спроса-предложения на юридически значимые услуги, так и способностей адвокатов генерировать и оказывать их в востребованном содержании.

---

[1] Интервью с Г.М. Резником «Нередко судьи жалуются, чтобы сделать адвокату бяку» // http://www. pravo.ru/review/fase/view/108969/

[2] http://pravo.ru/news/view/109146/

Интерес в данном случае представляет эксклюзивные проявления преступных деяний, совершенные адвокатами не без профессиональных знаний и умений, мастерства обращения в преступную пользу несовершенства законодательства и правоприменительной практики. Следует сразу же оговориться, что примеры, которые будут приводиться ниже, эксклюзивны еще и потому, что достаточно редко становятся предметом уголовно-правового разбирательства в силу их высокотехнологичного совершения и латентности. Примечательно, что следствие по уголовным делам о таких преступлениях, имеют непростые перспективы завершения.

В Ставропольском крае возбуждено уголовное дело на адвоката, который создал искусственную конкуренцию на аукционе по аренде земельных участков, чтобы затем отказаться от участия в нем за 80 000 рублей.

В Санкт-Петербурге расследуется уголовное дело в отношении находящегося в розыске адвоката, который по данным следствия вместе с генеральным директором государственной компании вывел в Швейцарию более 300 млн. рублей. Как следует из материалов уголовного дела, в 2004-2007 годах адвокат разработал и осуществил план хищения денежных средств компании при помощи фиктивной ее задолженности перед подконтрольной ему швейцарской компанией.

Примечательные криминологически значимые обстоятельства последнего примера заключены в неординарных характеристиках преступных деяний, а именно, их организованности и активности, которые обуславливают свойства преступной деятельности, которую сложно отнести к исключительной адвокатской сфере. Между тем, бесспорно, что именно компетенция адвоката и преступное использование им профессиональных знаний и умений, предопределила осуществление преступных умыслов в том содержании, которое квалифицируется в рамках четырех норм УК РФ. При этом именно этот пример выступает свидетельством модификации криминальных проявлений со стороны адвокатов, которые диссонируют на фоне «адвокатских преступлений», бесспорных с точки зрения уголовно-правовой их квалификации.

К таковым можно отнести примеры преступных действий адвокатов, совершенных в ходе исполнения своих полномочий лица, оказывающего квалифицированную юридическую помощь, чаще всего в рамках уголовного процесса. Как правило, такие действия (бездействие) квалифицируются по ст. 303 – «Фальсификация доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности», ст. 309 – «Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу», ст. 310 – «Разглашение данных предварительного расследования» УК РФ. Эти преступления, совершаемые адвокатами, на фоне вышеприведенных криминальных схем их деятельности в финансово-кредитной, налоговой сферах, можно считать классическими, в уголовно-правовых оценках их совершения, именно указанными субъектами[1].

---

[1]Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие»: сайт. – Режим доступа: // http://www.sudrf.ru/.

Распространенными являются преступления адвокатов предусмотренные ст. 310 УК РФ. Изучение материалов уголовных дел по ст. 310 УК РФ (проанализировано 11 таких дел, по которым приговоры вступили в силу в 2013-2014 гг.) показывает, что характер их совершения непосредственно связан с осуществляемой деятельностью защитника по уголовным делам своих доверителей – разглашение данных предварительного расследования происходило среди иных фигурантов (свидетелей, соучастников) уголовного дела, по которому адвокат имел ордер.

Результаты анализа изученных материалов уголовных дел по совершенным адвокатам уголовно-наказуемых деяний в ходе осуществления своей профессиональной деятельности, свидетельствуют о том, что в качестве постоянного средства достижения преступного умысла избирается коррупционный механизм. При этом значительным является число регистрируемых преступлений, совершенных адвокатами, предусмотренных ст. 291 «Дача взятки» УК РФ, которые совершены в отношении самых разных участников уголовного процесса (дознавателей, следователей, судей, прокуроров).

В 50% случаев данные преступления адвокатов выявляются наряду с преступлением, предусмотренным ст. 290 «Получение взятки», совершенным указанными субъектами. Количество возбужденных уголовных дел по ст. 291 УК РФ в отношении адвокатов, из числа изученных в ходе настоящего исследования, позволяет отвести им второе место по распространенности среди адвокатов (после уголовно-наказуемого деяния, предусмотренного ст. 159 УК РФ).

Принимая во внимание различные по степени общественной опасности, генезису, механизму совершения и иным криминологически важным характеристикам преступления адвокатов отмечать можно определенную их дифференциацию. Она находится в зависимости от разных обстоятельств, взаимодействия с внешней средой, благоприятной криминальной ситуации, недостатков нормативного правового регулирования, слабых профилактических возможностей упреждения уголовно-наказуемых деяний, и много другого.

Эти обстоятельства нуждаются в пристальном внимании криминологов, которые заняты исследованием не только преступности адвокатов, но и смежных с ней иной совокупности криминальных проявлений.

Аширкова Т.В., кандидат юридических наук

Противодействие коррупции в сфере лекарственного обращения

Здравоохранение является одной из наиболее коррумпированных сфер оказания услуг населению. По данным ВОЗ ежегодно в мире тратится 750 млрд. долларов на глобальном рынке фармацевтических препаратов, при

этом 10% - 25% расходов на государственные закупки (включая закупки лекарственных средств) теряется из-за коррупции[1].

По результатам опроса исследовательской организации «Левада-Центр» права на медицинскую помощь и социальную защиту являются наиболее уязвимыми. Их ущемление в России отмечает каждый второй респондент[2].

Взятки, вымогательство и другие злоупотребления коррупционного характера в здравоохранении воспринимаются особенно болезненно, потому что в массовом сознании «профессия врача ассоциируется с бескорыстным и самоотверженным служением людям, а здоровье является фундаментальным человеческим благом, без которого другие ценности утрачивают свой смысл»[3].

Коррупция в здравоохранении способствует формированию негативной морально-этической ситуации в обществе, углубляет дискриминацию граждан, деструктивно воздействует на систему государственного управления, приводит к массовому нарушению конституционных прав и свобод граждан.

Коррупционные проявления в сфере обращения лекарственных средств имеют тяжелые социальные последствия, так как лишают население доступных эффективных и безопасных лекарственных средств. Из оборота вымываются дешевые препараты, которые заменяются на дорогостоящие аналоги. Рынок наводняется фальсифицированными препаратами, или не прошедшими необходимую регистрацию.

Все это приводит и к общим потерям для общества: утрате ограниченных ресурсов общественного здравоохранения, подрыву доверия общественности к государственным институтам.

Одной из наиболее распространенных форм коррупции в сфере обращения лекарственных средств является получение врачами бонусов от фирм производителей за рекомендацию больным лекарственных препаратов конкретных фирм. В таких случаях коррупция приобретает до такой степени официальный характер, что люди чувствуют себя бессильными повлиять на изменение ситуации.

Коррупция при обращении лекарственных средств проявляется на всех этапах их производства и распределения — от научных разработок до реализации населению. Способы совершения коррупционных проявлений в сфере обращения лекарственных средств весьма многообразны. Они могут выражаться в подкупе работников и медицинских работников, осуществляющих регулирующие функции; искажении данных о результатах клинических испытаний лекарственных препаратов; нецелевом использовании бюджетных средств, выделенных для закупок лекарственных препаратов или доходов,

---

[1] http://www.medlinks.ru/article.php?sid=39379

[2] http://www.levada.ru/category/tegi/meditsina

[3] http//oprf.ru /Доклад Подкомиссии по проблемам противодействия коррупции в Российской Федерации «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты».

полученных от реализации лекарств потребителям. Нарушается порядок осуществления государственных закупок посредством вовлеченности чиновников в различные сговоры и получение «откатов», что приводит к переплатам за приобретаемые лекарственные препараты и невозможности обеспечения их надлежащего качества.

Коррупционные действия могут осуществляться не только государственными служащими, но и частными хозяйствующими субъектами. «В тех случаях, когда в результате недобросовестных действий обогащается руководящий состав больниц, врачи, или руководители фармацевтических компаний, формально они не злоупотребляют своим служебным положением. Однако они злоупотребляют вверенными им полномочиями и расхищают ценные ресурсы, которые необходимы для развития здравоохранения»[1].

Российская прокуратура уделяет большое внимание вопросам борьбы с коррупцией в сфере обращения лекарственных средств. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о распространенности нарушений законов в области лицензирования, ценообразования, государственных закупок, которые обусловлены, в том числе и коррупционными проявлениями.

Совершению правонарушений в сфере обращения лекарственных средств способствует недостаточная правовая регламентация. Так, Минздравом России до сих пор не утверждены правила изготовления и отпуска лекарственных препаратов аптечными организациями и индивидуальными предпринимателями, порядок использования наркотических средств и психотропных веществ в медицинских целях.

Региональные правовые акты по вопросам лекарственного обеспечения населения не всегда соответствуют требованиям федерального законодательства. Например, прокуратура Санкт-Петербурга выявила несоответствие федеральному законодательству распоряжения комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга «О порядке обеспечения льготных категорий жителей Санкт-Петербурга лекарственными средствами, назначение которых осуществляется под контролем главных внештатных специалистов Комитета по здравоохранению», которым ограничиваются права граждан в части возможности получения рецептов на лекарственные средства в любом амбулаторно-поликлиническом учреждении по выбору гражданина, и незаконно возложена обязанность по посещению для получения рецепта конкретных медицинских учреждений, перечень которых строго ограничен.

По результатам рассмотрения принесенного протеста в распоряжение внесены изменения: за выпиской рецептов на дорогостоящие лекарственные препараты жители Санкт-Петербурга теперь льготных категорий вправе обращаться по своему выбору[2].

Ненадлежащим образом организовано непосредственное обеспечение лекарствами больных, в том числе страдающих редкими заболеваниями. Не-

---

[1] *А.В. Тихомиров.* Коррупция в здравоохранении // Главный врач: хозяйство и право. 2009. №6.

[2] http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-84308/

обходимые лекарственные препараты нередко отсутствовали в региональных аптечных сетях в связи с не заключением уполномоченными лицами контрактов на их закупку, невыполнением программ государственных гарантий оказания бесплатной медпомощи. Реальная потребность в некоторых лекарственных средствах порой искусственно занижалась, что было обусловлено, в том числе и коррупционными мотивами, в результате в задания на закупку таких средств не закладывалось необходимое финансирование.

Не всегда органы государственного контроля и надзора надлежащим образом реализовывали свои полномочия: ими не проверялся порядок установления предельных торговых надбавок к ценам на лекарства, соблюдения учреждениями условий лицензирования, что приводило к реализации лекарственных средств, не прошедших государственную регистрацию.

Нередко, только после обращения прокуроров в суд, граждане получали необходимые лекарственные препараты либо им возвращались, затраченные на приобретение лекарств, средства. Например, Ковровской городской прокуратурой Владимирской области установлено, что женщина-инвалид 1 группы, страдающая онкологическим заболеванием, была вынуждена за счет собственных средств приобретать, рекомендованный ей для лечения препарат «Нексавар», в связи с тем, что в необходимом объеме не была им обеспечена ГБУЗ ВО «Ковровская городская больница № 2». Всего заявительницей было потрачено свыше 147 тысяч рублей. По результатам проверки, прокурор в судебном порядке добился решения обязать лечебное учреждение компенсировать инвалиду расходы на покупку препарата. Решение суда исполнено[1].

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях законодательства об обращении лекарственных средств, при организации закупок для государственных нужд.

Так, выявлены нарушения при закупке лекарственных средств и медицинских препаратов в Сахалинской области. Так, цена контракта, заключенного Министерством здравоохранения Сахалинской области, на поставку, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов формировалась государственным органом без установления оптовых надбавок, что исключило круг потенциальных участников размещения заказа[2].

Прокурорами установлены факты реализации лекарственных средств и медицинских изделий, не прошедших государственную регистрацию, превышения участниками фармацевтического рынка предельных надбавок к фактическим отпускным ценам на лекарства.

Так, в Хакасии, по результатам совместной проверки прокуратуры и УФСБ России, возбуждено уголовное дело о мошенничестве в особо крупном размере в отношении руководителей Государственного унитарного предприятия «Росфармация», которое незаконно завышало фактическую отпускную цену производителя по различным наименованиям жизненно необ-

[1] http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-438886/
[2] http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-481623/

ходимых лекарственных средств, в которые вносились ложные сведения о фактической цене и в последующем незаконно предъявлялись к оплате за счет средств Территориального фонда обязательного медицинского страхования по Республике Хакасия. В результате незаконных действий федеральному бюджету был причинен ущерб в размере более 1 млн. 189 тыс. руб.[1]

Опыт антикоррупционной деятельности различных стран показывает, что для уменьшения масштабов коррупции необходимо применение системы «сдержек и противовесов» в каждом звене обращения лекарственных средств. Надлежащее управление этим процессом является одним из важнейших средств организации качественного, доступного и своевременного медицинского обслуживания населения и включает прозрачность, подотчетность, стимулирование институциональной честности и высоконравственное лидерство[2].

Для достижения реальных успехов в борьбе с коррупцией, в том числе в сфере обращения лекарственных средств, необходимо также применение ужесточения наказаний, уменьшения количества ситуаций, предполагающих возникновение коррупции, таких как, снижение налогов, уменьшение количества проверок, конфискации имущества у лиц, которых осудили за этот вид преступления. Среди эффективных способов борьбы с коррупцией, можно назвать и создание независимых институтов для расследования обвинений в коррупции, повышение этической культуры государственных служащих.

Совместно со специалистами в сфере разработки, производства, сбыта лекарственных средств целесообразно разработать план пошаговых мероприятий, исключающих причины и условия коррупциогенных рисков и схем.

В органах управления здравоохранением, как на федеральном, так и на региональном уровнях, целесообразно создать специальные антикоррупционные комиссии, ввести должность уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции.

Необходимо усилить контроль за деятельностью учреждений здравоохранения, аптечными организациями, освещать в СМИ случаи раскрытия дел, связанных с коррупцией. И здесь у прокуратуры имеются широкие возможности и неиспользованные резервы.

Необходимо, чтобы органы прокуратуры дали еще более ясно понять, что коррупционное поведение влечет за собой ответственность посредством жесткого и неуклонного, определенного законом преследования за коррупционные действия. Кроме того, очень важно поддерживать общую атмосферу нетерпимости к коррупции среди населения[3].

---

[1] http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-343686/

[2] *Российская Фармацевтика. Эффективность, безопасность, качество / http://pharmapractice.ru/9400*

[3] Способы борьбы с коррупцией. – Размещено: http://www.corrupciya.ru/page4.html [23.02.2010].

Диканова Т.А., доктор юридических наук

К вопросу о коррупции в сфере обустройства государственной границы

Обустройство государственной границы – проблема, значимость которой для Российской Федерации трудно переоценить. Обустроенная граница – это заслон попыткам осуществления подрывной деятельности спецслужб и организаций иностранных государств, противоправной деятельности организованных преступных групп, специализирующихся на контрабанде и незаконной миграции. Как известно, эта проблема актуализировалась для России после распада СССР, когда обустроенная граница СССР стала внешней границей стран - бывших республик Союза, а Россия должна была создавать свою границу, по существу, заново.

До настоящего времени граница и пункты пропуска через нее не обустроены. Более того, часть пунктов пропуска (особенно, причальные сооружения) не являются федеральной собственностью. Например, в Приморском крае в 2010 г. из 5 автомобильных, 8 морских, 1 воздушного и 3 железнодорожных пунктов пропуска только один являлся федеральной собственностью. Остальные пункты пропуска находились в частной или в муниципальной собственности[1]. Не для всех пунктов пропуска установлены их пределы. Проверка, проведенная Генеральной прокуратурой РФ в марте 2013 г. показала, что пределы определены только у 43% пунктов. Всего в стране имеется 372 пункта пропуска через границу. Из них 79 воздушных, 66 железнодорожных и 146 автомобильных[2]. Все это создает благоприятные условия для совершения преступлений, в том числе коррупционного характера.

Ситуация с обустройством границы для России чрезвычайно обострилась из-за событий на Украине. Эти события в значительной степени спровоцировали кризис российской экономики в 2014 г., который по прогнозам экономистов, обещает быть долгим. Конечно, на российскую экономику оказал влияние общемировой кризис, но большинство стран стали выходить из него, последствия же для России были самыми не утешительными. Страны ЕС, Канада, Норвегия, Австралия и США ввели против России санкции, самыми значимыми из которых явилось ограничение доступа к иностранным кредитам, в то время, как указанные страны требуют от российских компаний возврата долга – в 2014 и 2015гг. Резко упали цены на нефть, что также пагубно сказалось на российской экономике, построенной на экспорте углеводородов. Россия ввела антисанкции против вышеуказанных стран, однако они практически не дают эффекта, в отличие от санкций против России. Так, участники Таможенного союза – Казахстан и Беларусь - не только не поддержали российские антисанкции, но и предоставляют свою территорию для

[1] «Росграница намерена прикрыть частные пункты пропуска в Китай». http://otv-prim.com/news4902.html, 10:55, 19.02.2010.

[2] См.: http://www.rg.ru/2013/02/27/granica.html

незаконного ввоза санкционных товаров в Россию. При этом используют различные приемы: якобы товар направляют, к примеру, из Беларуси в Казахстан, или - представляют товар, как произведенный в этих странах, и, значит, ввозимый беспошлинно в Россию. Организовали элементарную переработку санкционных товаров, например, норвежской форели, и ввозят ее в Россию. Все это дает большую прибыль.

Казахстанские и белорусские таможенники явно в недостаточной степени обеспечивают защиту российских интересов. Опасные последствия такого контроля резко возрастают в кризис, когда, как показывают, криминологические исследования, многократно увеличивается число экономических преступлений, прежде всего, связанных с внешней торговлей. Совершенно очевидно, что российские интересы должны обеспечиваться российской стороной. Интеграционные связи очень важны, но они должны быть организованы так, чтобы быть экономически выгодными всем.

Даже до западных санкций, были проблемы с участниками ТС. На территории Беларуси – это махинации с российской нефтью. Территория Казахстана всегда использовалась наркодельцами как основной транзитный путь наркотиков в Россию. При создании ТС и отмене таможенного контроля на границе с Казахстаном альтернативы этому контролю создано не было. С 1.01.2015 должен быть отменен и пограничный контроль на этой границе. Когда наркотики ввозятся с территории Казахстана в обычных товарных партиях, это - самые значительные по объему поставки наркотиков в Россию. Ожидается рост контрабанды наркотиков через Казахстан из Афганистана – в связи с выводом из этой страны американских войск и ростом масштабов производства наркотиков за время нахождения в ней этих войск - в 10 раз.

Кроме того, увеличились объемы поступления в Россию китайских наркотиков. Они также идут через казахскую границу. Как известно, предполагается присоединения Киргизии к ТС; а, значит, усиление угрозы контрабанды наркотиков и незаконной миграции из этой страны (объемы посевов наркосодержащих растений в Киргизии сравнимы в афганскими) или через ее территорию. Эксперты говорят о прогнозируемом росте контрабанды наркотиков и оружия из Украины.

В значительной степени из-за необустроенности российской границы, по экспертным оценкам, на территории России находятся 1,5 млн. лиц без определенного статуса, покинувших государства своей национальности. Около 3,5 млн. иностранцев занимаются незаконной трудовой деятельностью. Перевозка незаконных мигрантов стала глобальным бизнесом, приносящим огромные доходы. В том числе за счет коррупционной составляющей.

Не менее важной проблемой на государственной границе РФ, непосредственно связанной с недостаточным ее обустройством, является торговля людьми. Исследования криминологов показывают, что ситуация в России с этими преступлениями гораздо более сложная, чем, например, в Молдове,

Украине и др., а также в Венгрии, Румынии, Албании, хотя и в этих странах обстановка далека от благополучной.[1]

В этой связи главное - обустроить границу и пункты пропуска через нее. В последние годы руководство страны придает большое значение этому.

11 октября 2007 г. Президент РФ В. Путин подписал Указ № 1359 о создании Федерального агентства по обустройству государственной границы (Росграница), которое подчиняется непосредственно Правительству РФ. Распоряжением Правительства РФ от 11.09.2008 № 1309-р утверждена Концепция реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации». Сформированы территориальные органы и подведомственная организация Росграницы – ФГКУ Росгранстрой.

На обустройство государственной границы тратятся огромные деньги: общий бюджет на выполнение мероприятий по реализации Федеральной целевой программы (ФЦП) «Государственная граница Российской Федерации (2012-2020 годы)» составит 134 млрд. рублей. Важнейшая задача – обеспечить их рациональное использование в условиях кризиса. Предыдущая Федеральная целевая программа "Развитие государственной границы РФ на 2003-2011 годы", также предусматривала миллиарды руб., однако она не выполнена.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, объем незавершенного строительства по заключенным государственным контрактам составляет 61% от суммы капитальных вложений. Ревизионная комиссия, изучавшая распределение бюджетных средств по этой программе пришла к выводу, что «обустройство пунктов пропуска через государственную границу было сведено к банальному освоению бюджетных средств».

В июле 2014 г. был объявлен в международный розыск по подозрению в хищении более миллиарда бюджетных средств (через банк своего отца), выделенных на строительство пограничного перехода на границе с Абхазией по вышеназванной ФЦП, бывший руководитель Федерального агентства по обустройству границы Российской Федерации (Росграница) Безделов, т.е. основное ответственное лицо за обустройство. В хищении бюджетных средств подозреваются также, бывший начальник управления капитального строительства и эксплуатации Росграницы и еще четыре человека, в том числе из дочерней структуры «Росгранстрой».

Такая ситуация требует незамедлительных мер к усилению контроля и надзора за исполнением законодательства об обустройстве государственной границы и противодействии коррупции, устранению нарушений. Совершенно очевидно, что при назначении на высокие должности допущены серьезные кадровые просчеты, требуется выяснять их причины. Недопустимо и то, что виновные лица привлекаются к ответственности лишь после окончания срока действия программы, что свидетельствует об отсутствии должной ор-

[1] Купить человека: рынок труда в России: от олигархов до рабов. Рос. газета, 2003, 4 марта, с.3-4.

ганизации финансового контроля даже в важнейшем для страны деле – обустройстве государственной границы.

Надзор за исполнением законодательства об обустройстве государственной границы возложен на транспортные прокуратуры (приказ Генерального прокурора РФ от 15.07. 2011 г. №211). Проверки, ими проведенные, выявили множество нарушений этого законодательства, которые имеют тесную связь с коррупцией.

Так, выявлены следующие нарушения:

- нарушаются требования к проектированию, строительству, реконструкции, оборудованию, вводу в эксплуатацию объектов приграничной инфраструктуры, которые установлены Градостроительным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ, Земельным кодексом РФ, федеральными законами РФ: от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»; техническими регламентами [1]; Решением Комиссии Таможенного союза (далее КТС) от 22.06.2011 № 688 «О Единых типовых требованиях к оборудованию и материально-техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного и транспортного контроля, осуществляемых в пунктах пропуска через внешнюю границу государств - членов Таможенного союза, Классификации пунктов пропуска через внешнюю границу государств - членов Таможенного союза и форме Паспорта пункта пропуска через внешнюю границу государств - членов Таможенного союза», Законом Российской Федерации от 1.04.1993 №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 25.12.2007 № 930 «Об утверждении общих требований к строительству, реконструкции, оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» и др.;
- пункты пропуска не соответствуют типовым требованиям по строительству и реконструкции, оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска; техническое состояние большинства пунктов пропуска не отвечает установленным требованиям;
- в пунктах пропуска отсутствует необходимое оборудование и инфраструктура: системы принудительной остановки транспортных средств, весовое оборудование, тепловизоры, печи для уничтожения карантинной продукции и др. Не выполняются правила пожарной безопасности. Нет системы автоматического определения весовых параметров и габаритных размеров автотранспортных средств. Не выделены помещения для проведения личного досмотра, места хранения объектов с повышенным уровнем ионизирующих

[1] Федеральный закон 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

излучений. ФГКУ «Росгранстрой» не принимает меры по выделению земельных участков, помещений, необходимых для организации надлежащего государственного контроля в пунктах пропуска, игнорируют требования о принятии мер к оснащению пунктов пропуска оборудованием, необходимым для осуществления ветеринарного, санитарного и фитосанитарного контроля, не решает вопрос о замене неисправного оборудования;

- в пунктах пропуска оказываются услуги, которые не являются видами деятельности, разрешенной распоряжением Правительства РФ от 24.06.2008 № 907-р; вопреки положениям Федерального закона от 27.11.2010 №311-ФЗ «О таможенном регулировании» в зоне таможенного контроля пунктов пропуска производственная и иная хозяйственная деятельность осуществлялась, без письменного заявления заинтересованного лица и разрешения начальника таможенного органа, в регионе деятельности которого создана зона таможенного контроля;
- пункты пропуска принимаются в эксплуатацию с объектами незаконченного строительства, недоотлаженным оборудованием, при наличии замечаний контролирующих органов. Необоснованно затягиваются сроки строительства, увеличиваются объемы финансирования из федерального бюджета за счет удорожания стоимости строительных материалов, работ и иных расходов. Для выполнения работ привлекаются подрядные организации, имеющие значительную задолженность. Сооружение объектов производится по рабочей документации, не прошедшей Главгосэкспертизу и не утвержденной заказчиком. Введенные в эксплуатацию объекты не отвечают санитарным нормам. «Росграница» и ФРКУ «Росгранстрой» не предоставляют филиалам соответствующих финансовых и сметных инструментов, необходимых для осуществления контрольных полномочий в сфере строительства. ФГКУ «Росгранстрой» не осуществляет надлежащий строительный и технический надзор за проведением строительно-монтажных работ при строительстве и реконструкции пунктов пропуска;
- отсутствуют сведения о подписании Росграницей или ФГКУ «Росгранстрой» акта приемки законченного строительством объекта. Нарушаются требования Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 (правоустанавливающие документы на здания отсутствуют, сведения об объекте в реестр федерального имущества не внесены, право собственности РФ и право оперативного управления ФГКУ «Росгранстрой» не зарегистрированы);
- построенные пункты пропуска передаются филиалам «Росгранстроя» в нарушение установленного порядка и при отсутствии полного пакета разрешительной и исполнительной документации, причем не сразу после подписания акта приёмки законченных строительством объектов, а по истечении гарантийного срока, определенного контрактом с генеральным подрядчиком в три года. В нарушение ст.55 Градостроительного кодекса РФ пункты пропуска эксплуатируются без разрешения на ввод в эксплуатацию;

- нарушается законодательство о государственных закупках: требования Бюджетного кодекса РФ, федеральных законов от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»; от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и др.
- Осуществляются необоснованные закупки и ненужные траты бюджетных средств. Государственные заказчики незаконно выплачивают высокие авансовые платежи (от 80 до 100%). Должностные лица территориальных управлений «Росграницы» не исполняют требование предоставить сведения о заключенных с единственными поставщиками гражданско-правовых договорах в реестр государственных контрактов1. ФГКУ «Росгранстрой» и территориальные управления «Росграницы» устанавливают требования, ограничивающие количество участников размещения заказов. Вводятся не предусмотренные законом ограничения к участникам размещения заказов, к документам. Документации об аукционе составляется с нарушениями (отсутствуют требования к характеристикам предлагаемого к поставке товара и др.). Завышается стоимость выполненных работ. Так, общая сумма двойных оплат одних и тех же работ, оплат невыполненных работ по автомобильному пункту пропуска Адлер составила более чем 884000 руб. В ФАС России не направляется информация для включения в реестр недобросовестных поставщиков. Филиалы ФГКУ «Росгранстроя» не проверяют должным образом наличие обеспечения контрактов со стороны подрядных организаций, а в случае ненадлежащего обеспечения не предъявляют требования об их замене, вопрос о расторжении государственного контракта не ставят и сведения в территориальное управление ФАС не направляют.
- средства федерального бюджета используются не по назначению. Проведенной проверкой ТУ Росфиннадзора в Ростовской области установлен факт такое использования суммы, превышающей 1,2 млн. руб., в связи с чем, начальник финансового отдела – главный бухгалтер Южного территориального управления «Росграницы» привлечена к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.14 КоАП РФ;
- ФГКУ «Росгранстроя» и его филиалы нарушают федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».

В связи с вышеизложенным, требуется не только усиление контроля за исполнением законодательства об обустройстве государственной границы, привлечение виновных в отсутствии контроля и халатном отношении к выполнению своих контрольных обязанностей к ответственности, но и выявление этой связи. На наш взгляд, для этого должна быть усилена, прежде всего,

---

[1] Сведения должны размещаться на официальном сайте в сети Интернет www.zakupki.gov.ru;

соответствующая оперативно-розыскная деятельность. Необходимо привлекать к гражданско-правовой ответственности лиц, нарушивших договорные обязательства, обеспечить реальное взыскание с них ущерба, причиненного государству. К сожалению, нельзя сказать, чтобы такая работа была организована на должном уровне.

Отмеченные выше нарушения не должны быть допущены при обустройстве Таможенной границы таможенного союза, которое также финансируется Россией. Представляется, что следует продумать специальную систему мер контроля, учитывая нахождение этой границы далеко за пределами России, что создает серьезные осложнения для контроля. Ситуация здесь очень напряженная. По сообщениям средств массовой информации руководство Казахстана практически не уделяло внимания своей безопасности, переложив эту задачу на Россию. Так, государство с огромной территорией и населением в 20 млн. чел. имеет армию в 40 тыс., из которых в сухопутных войсках лишь 20 тыс. Внутренние войска – 20 тыс. и всего 9 тыс. пограничников. Между тем, на южной границе Казахстана, которая является таможенной границей ТС, нестабильно, это, прежде всего, – граница с Узбекистаном и Туркменией – более 3 тыс. км. По оценкам экспертов, нынешняя казахская армия теоретически может локализовать некое «экстремистское вторжение», но совершенно не способно поддержать статус региональной державы. Вместе с тем, особенно в связи с украинскими событиями, давшими новый импульс казахской оппозиции, и активной политикой США, пытающихся переориентировать финансовые и транспортные потоки в казахском и туркменском регионах с севера и востока (Россия и Китай) на юг - на Афганистан и Пакистан, реанимировать «Новый шелковый путь» мешает неразвитость инфраструктуры в южных регионах Казахстана, на самой границе Казахстана с Узбекистаном и Туркменией, а также вдоль границы – это серьезная проблема. Проблема и для России, в частности, в связи с таможенным союзом.

Жбанков В.А., доктор юридических наук, профессор,
Авдонин В.А.

О влиянии коррумпированных работников органов власти и управления на борьбу с таможенными преступлениями и с коррупцией в таможенных органах

Повышенная общественная опасность таможенных преступлений в значительной степени определяется наличием связи лиц, их совершающих, с коррумпированными представителями органов государственной власти и управления, нередко, на самом высоком уровне. Об этом, в частности, свиде-

тельствует принятие закона о декриминализации контрабанды[1], которая была проведена в интересах криминальных структур с целью получения доступа к супердоходам и возможности безнаказанно расхищать национальные богатства России[2]. При этом, представители криминальных структур нередко занимали довольно высокие государственные должности.

Анализ прекращённых уголовных дел по контрабанде свидетельствует, в частности, что следственным департаментом МВД России прекращено уголовное дело в отношении руководителей фирмы «Медика», которых обвинили в контрабанде томографа. Оно вызвало громкий коррупционный скандал, в котором оказались, замешаны начальник главного следственного управления ГУ МВД по Москве Иван Глухов, и его подчиненная Нелли Дмитриева, арестованная за вымогательство взятки в $3 млн.[3].

Прекращено уголовное дело в отношении бывшего руководителя МВД Бурятии Виктора Сюсюры, которому вменялось 59 эпизодов контрабанды, заключавшейся в систематическом перемещении в составе организованной группы лиц товаров в крупном размере через границу России в зоне деятельности таможенных постов Южного таможенного управления ФТС РФ[4].

Уссурийский городской суд прекратил уголовное дело о масштабной китайской контрабанде ширпотреба на 7 млрд. руб., сбывавшегося на Черкизовском рынке[5].

Следует отметить, что в ряде случаев, контрабандисты, в отношении которых прекращены уголовные дела, требовали привлечь к ответственности сотрудников правоохранительных органов, занимавшихся расследованием уголовных дел. Так, китайские бизнесмены обратились в Басманный райсуд Москвы и ФСБ с жалобой на бездействие Следственного комитета, который отказался заниматься делом о таинственной пропаже их имущества — 200 вагонов ширпотреба на сумму в 7 млрд. рублей с требованием возбудить дело против следователей и оперативных сотрудников МВД, занимавшихся расследованием в 2008–2009 годах скандального дела о «китайской контрабанде», в рамках которого было изъято их имущество[6].

Естественно, что преступники, в первую очередь, пытаются установить связи с сотрудниками таможенных органов, с целью сознания благоприятных условий для криминальной деятельности.

---

[1] Федеральный закон от 07.12.2011 года №420 «О внесении в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельный законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 12.12.2011, № 50, ст. 7362.

[2] URL: http://www.compromat.ru/page_31679.htm

[3] СМИ: прекращено дело о контрабанде томографов на $3 млн. [Электронный ресурс] / http://www.narodnie-recepti.ru/novosti/smi-prekrasheno-delo-o-kontrabande-tomografov-na-3-mln.html.

[4] Особенности национальной декриминализации [Электронный ресурс] / http://nnm.me/blogs/rus001/osobennosti-russkoy-dekriminalizacii/.

[5] URL: http://www.compromat.ru/page_31679.htm

[6] URL: http://pravovoydozor.org/case/pressa/kitaiskie-biznesmeny-sudyatsya-s-sk-iz-za-200-vagonov-kontrabandy

В этой связи, борьбе с коррупционными проявлениями среди должностных лиц таможенных органов в настоящее время уделяется весьма серьёзное внимание.

Так, в 2012 году по материалам подразделений по противодействию коррупции ФТС России возбуждено 159 уголовных дел, из них 113 уголовных дел – по преступлениям коррупционной направленности (92 – в отношении 57 должностных лиц таможенных органов и 21 – в отношении 13 взядкодателей).

В 2013 году по материалам подразделений по противодействию коррупции следственными органами возбуждено 247 уголовных дел. Из них по преступлениям коррупционной направленности возбуждено 177 уголовных дел (122 – в отношении 86 должностных лиц таможенных органов и 55 – в отношении 52 взяткодателей), по иным преступлениям против интересов государственной службы – 16 уголовных дел, по другим составам преступлений (по частям 1, 2 и 4 статьи 159 УК РФ («Мошенничество»), частям 1 и 2 статьи 160 УК РФ («Присвоение или растрата»), статье 327 УК РФ («Подделка документов»)) и иным – 54 уголовных дела[1].

В 1 квартале 2014 г. по материалам подразделений по противодействию коррупции возбуждено 80 уголовных дел. Из них по преступлениям коррупционной направленности возбуждено 49 уголовных дел (35 – в отношении 20 должностных лиц таможенных органов и 14 – в отношении 14 взяткодателей). По иным преступлениям против интересов государственной службы возбуждено 3 уголовных дела; по другим составам преступлений (по частям 1, 2 и 4 статьи 159 УК РФ («Мошенничество»), частям 1 и 2 статьи 160 УК РФ («Присвоение или растрата»), статье 327 УК РФ («Подделка документов») и иным) – 25 уголовных дел[2].

Совершенствование организационных и практических мер, направленных на выявление и пресечение фактов совершения должностными лицами таможенных органов умышленных правонарушений против интересов службы, позволяет выявлять и пресекать не только отдельные факты противоправных деяний, но и целые преступные схемы, в которые вовлечены должностные лица таможенных органов.

Так, по материалам Службы по противодействию коррупции ДВТУ Дальневосточным следственным управлением на транспорте Следственного комитета Российской Федерации возбуждено 4 уголовных дела по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 5 статьи 290 УК России, в отноше-

---

[1] Информационные материалы о результатах работы подразделений по противодействию коррупции таможенных органов Российской Федерации за 2013 год [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=18782: 2013-&catid=76:2011-01-25-08-23-45&Itemid=1856

[2] Информационные материалы о результатах работы подразделений по противодействию коррупции таможенных органов Российской Федерации за 1 квартал 2014 года [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=19233:-1-2014-&catid=76:2011-01-25-08-23-45&Itemid=1856.

нии должностного лица таможенного поста «Морской порт Владивосток» по факту получения им неоднократных взяток на общую сумму более 2,2 млн. рублей[1].

Рубцова М.В.

Коррупция при предоставлении государственных услуг в таможенной сфере

Совершенствование системы государственных услуг и усиление антикоррупционной деятельности относятся к стратегической цели и приоритетам таможенной политики в развитии таможенной службы Российской Федерации. Одним из факторов достижения стратегической цели таможенной службы Российской Федерации в части содействия международной торговле является качественное предоставление государственных услуг в области таможенного дела участникам внешнеэкономической деятельности. В современных условиях, таможенная служба Российской Федерации, как часть экономической системы государства наряду с выполнением традиционных функций государственного администрирования в области налогообложения внешней торговли, все активнее выступает как социально-экономический институт, где таможенная деятельность проявляется как особая форма услуги[2]. Таможенные услуги - это государственные услуги особого рода, связанные с защитой экономической безопасности государства, с обеспечением интересов национальной экономики и направленные на развитие внешнеэкономических связей. Вся деятельность Федеральной таможенной службы как института государства обеспечивается специальными таможенными методами, процедурами и технологиями в рамках соответствующей таможенной инфраструктуры. Исходя из того, что она нацелена на повышение благосостояния страны, можно утверждать, что в конечном итоге, в результате такой деятельности, создается определенное социально-экономическое благо. По сути же деятельность, приносящая такое благо, и есть услуга. В таможенных органах такая деятельность осуществляется безвозмездно в рамках соответствующих административных регламентов. На сегодняшний день в таможенных органах применяется 15 административных регламентов по предоставлению государственных услуг[3]. Порядок выдачи разрешений, влекущих установление длящихся отношений между субъектами разрешительной си-

---

[1] Таможенная служба Российской Федерации в 2012 году / Справочные материалы к заседанию коллегии ФТС России, М., ФТС, 2013 г., С. 52-54

[2]Принят Федеральный закон от 05.05.2014 № 113-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» в части совершенствования административных процедур при предоставлении государственных услуг».

[3]Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».

стемы в сфере таможенного дела, регламентирован правовыми актами ФТС России. При этом большинство из них - административные регламенты. Следует отметить, что из пятнадцати административных регламентов девять направлены на урегулирование исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг, связанных с выдачей разрешений, что подчеркивает особую значимость разрешительных административных процедур в деятельности таможенных органов. В частности, разрешения на осуществление деятельности в сфере таможенного дела. Данная сфера деятельности в значительной мере подвержена коррупционным проявлениям. Повышенный коррупционный риск разрешительной сферы обусловливается дискреционностью разрешительных полномочий. Деятельность различных органов, обладающих разрешительными полномочиями, признается в качестве зоны «повышенной коррупционной активности». При этом разрешительная система существует в самых различных сферах и областях общественной жизни (в том числе тех, с которыми соприкасаются предприниматели): экономика, социальная сфера, экология, транспорт, таможенное дело, промышленная и пожарная безопасность, безопасность дорожного движения и многие другие. В связи с этим, обеспечение законности при осуществлении разрешительных процедур, имеет определяющее значение для развития предпринимательства и улучшения инвестиционного климата на территории страны, а противодействие коррупции на этом направлении организуется в приоритетном порядке[1]. Административные регламенты ФТС России определяют порядок по предоставлению государственных услуг, по информированию об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела в разрешительной сфере и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов[4]. Ими руководствуются сотрудники таможенных органов, выполняющие отдельную функцию государственного органа по предоставлению государственной услуги. Отдельные их положения призваны исполнять и лица, которым предоставляется услуга (участники ВЭД, таможенные брокеры и др.). Кроме того, административные регламенты могут и должны способствовать противодействию коррупции и иным должностным злоупотреблениям со стороны должностных лиц различных органов власти и управления.

Между тем, в административных регламентах по предоставлению государственных услуг в области таможенного дела административных проце-

---

[1]Субанова Н.В. «Обеспечение прокурором законности в сфере осуществления разрешительных процедур». «Законность», 2014, № 6.

[4]Приказ ФСТ России от 09.06.2012 № 1128 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию об актах таможенного законодательства, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов».

дур можно встретить положения, выходящие за рамки их содержательной направленности, что может привести к коррупционным правонарушениям. В течение длительного времени пристальное внимание ученых и практиков привлекает такой раздел административных регламентов, как стандарт предоставления государственной услуги, вокруг которого разворачивается оживленная научная дискуссия. Повышенный научный интерес вызывает такой подраздел данного раздела, как показатели доступности и качества государственной услуги. Безусловно, что перечень данных показателей во многом определяется содержанием услуг. Однако зачастую различное смысловое наполнение данного подраздела зависит непосредственно от разработчиков административных регламентов. Описание рассматриваемого подраздела в них разнится. Так, в отдельных регламентах данный подраздел сформулирован не только очень кратко, но и усеченно[1]. Наличие указанных проблем может привести к коррупционным правонарушениям при реализации положений указанных нормативных правовых актов. Одним из факторов, отрицательно влияющим на имидж таможенной службы Российской Федерации, дестабилизирующим экономику Российской Федерации и перспективы расширения экономического сотрудничества с развитыми странами, является наличие коррупционных проявлений в таможенных органах. Результаты анкетирования работников прокуратуры в данной сфере правоотношений показали, что наибольшее число прокурорских работников считают уровень преступности и коррупции в таможенной сфере высоким - 51,9%, средним - 44,4%, низким - 3,7%. Практика правоохранительной деятельности показывает, что среди сотрудников ФТС РФ оказалось немало лиц с коррумпированными связями.

В настоящее время таможенные органы РФ осуществляют свою деятельность в условиях функционирования Таможенного союза и членства во Всемирной торговой организации. Федеральной таможенной службе удалось наладить эффективную систему противодействия коррупции и борьбы с нарушениями в собственных рядах. Девять из десяти уголовных дел коррупционной направленности возбуждаются по материалам собственных подразделений таможенных органов по противодействию коррупции. ФТС России проводит системную работу по противодействию коррупции и должностным правонарушениям, которая реализуется планомерно и комплексно, в соответствии с требованиями антикоррупционного законодательства Российской Федерации и ведомственных правовых актов. Увеличившееся количество выявленных нарушений отражает эффективность системных мер, а также является одним из непосредственных результатов работы подразделений таможенных органов по противодействию коррупции, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, выявляют преступления и направляют собранные материалы в следственные органы. Всего за 2014 год по материалам

[1]Трунина Е.В. Административные регламенты в области таможенного дела: вопросы методологии. «Право и экономика», 2013, № 12.

подразделений по противодействию коррупции было возбуждено 305 уголовных дел, что на 23,5% больше, чем в 2013 году (247 уголовных дел), из них по преступлениям коррупционной направленности – 155 уголовных дел. Возросла до 90,3% доля уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных по материалам подразделений по противодействию коррупции таможенных органов в общем количестве коррупционных уголовных дел, возбужденных всеми правоохранительными органами Российской Федерации в отношении должностных лиц таможенных органов. Аналогичный показатель в 2013 году составлял около 90%[1]. ФТС РФ особое внимание уделяет воспитательно-профилактической работе по борьбе с коррупционными проявлениями в таможенных органах. Выявление, пресечение и предупреждение преступлений коррупционной направленности, преступлений против интересов службы в таможенных органах, совершенных должностными лицами при исполнении должностных обязанностей, а также преступлений, направленных на вовлечение должностных лиц в преступную деятельность, остаются важнейшими направлениями работы Федеральной таможенной службы.

Александрова Л.И.

Проблемы противодействия коррупции в таможенных органах

Коррупция, несмотря на все принимаемые государством усилия, начинает приобретать в России системный характер и является реальной угрозой национальной безопасности страны. Последствием распространения коррупции является снижение эффективности деятельности органов государственной власти, и в крайней своей форме может привести к ее деградации, что станет тормозом в развитии государства.

В 2014 году предотвращенный органами госбезопасности ущерб от коррупционной деятельности в России в 2014 году составил около 142 млрд рублей, - заявил представитель Службы экономической безопасности ФСБ Дмитрий Рябов. По его словам, в 2014 году возбуждено свыше 5 тысячи уголовных дел по преступлениям коррупционного характера, в том числе 1590 дел в отношении сотрудников госкорпораций и компаний с государственным участием, осуждено свыше 1200 лиц[2].

---

[1]http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=20428: 2014-&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835

[2]http://www.infox.ru/authority/state/2015/02/10/FSB_pryedotvratila_k.phtml. Готовность к эффективной борьбе с коррупционными проявлениями рассматривается мировым сообществом в качестве важнейшего показателя цивилизованности государства, его приверженности демократическим ценностям. Международное движение по противодействию коррупции Transparency International опубликовало 3 декабря 2014 года юбилейный, двадцатый Индекс восприятия коррупции. Как и прежде, страны мира ранжировались по шкале от 0 до 100 баллов, где ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто — самый низкий. Первые три места в общем рейтинге заняли Дания, Но-

Таможенные органы, обладающие распорядительными и контрольными функциями, способные повлиять на движение значительных товарных и денежных потоков, естественным образом подвергаются действию коррупциогенных факторов, коррупционных тенденций, что определяет специфику противодействия коррупции среди их должностных лиц. Между тем, высокая эффективность функционирования таможенных органов особенно важна в современной России, т.к. из-за особенностей экономики именно таможенная службы на сегодняшний день обеспечивают больше половины поступлений в федеральный бюджет.

Воздействие коррупционных процессов на коммерческую составляющую участников внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) в таможенной сфере выражается в многочисленных «серых» схемах импортно-экспортного товарооборота, ухода от уплаты таможенных платежей и налогов, незаконном вывозе валютных средств, отмывании доходов, полученных преступным путем. Коррупция в таможенных органах оказывает негативное влияние на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации.

Проблемы борьбы с коррупцией в таможенной сфере сопряжены с определенными трудностями выявления таких нарушений, поскольку обе стороны таможенных правоотношений заинтересованы в сохранении порочных связей. Для участников ВЭД - это облегчение прохождения таможенных формальностей, снижение уплаты установленного уровня таможенных платежей (путем недостоверного декларирования, занижения таможенной стоимости), для таможенников – получение дополнительного вознаграждения. Реализация коррупционных схем осуществляется, как правило, при личном контакте граждан с должностными лицами таможенных органов.

Серьезной проблемой также продолжает оставаться сама деятельность таможенных органов, нацеленная на усиление фискальной функции по собираемости таможенных платежей для формирования доходной части федерального бюджета, где на второй план отходят правоохранительные функции таможенников, направленные на обеспечение экономической безопасности. Итогом этого становится криминализация внешней торговли, влекущая огромные потери для федерального бюджета.

Имеют место случаи, когда предприниматели отказываются от участия в ВЭД предпочитают закупать импортный товар в России, предвидя необхо-

---

вая Зеландия и Финляндия (92, 91 и 89 баллов соответственно). В 2014 году Россия получила всего 27 баллов (на один балл меньше, чем в 2013 году) и заняла 136 место, поделив его с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном. Как считают эксперты, причинами того, что Россия остаётся в последней трети Индекса восприятия коррупции (ИВК) являются «нерешительность в преследовании коррупционных преступлений и хаотичность мер по предотвращению коррупции». Место России в ИВК сохраняется практически неизменным на протяжении последних нескольких лет (http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/indeks-vospriiatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball).

димость уплаты не только высокого объема таможенных платежей, но и «вознаграждения» должностным лицам таможенных органов.

Системная коррупция проявляется в формировании взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками на различных участках управленческой деятельности между ведомствами и структурами. В состав коррупционной сети могут входить группы государственных чиновников, обеспечивающих принятие соответствующих решений; коммерческие и финансовые структуры, реализующие получение выгоды, льгот, доходов; правоохранительные работники, обеспечивающие «прикрытие» со стороны МВД, ФСБ, налоговых логанов и др.

Коррупция в таможенных органах наносит большой вред престижу таможенной службы. Поэтому борьба с коррупцией в собственных рядах является приоритетом в деятельности подразделений таможни.

Итоги работы за 2014 год Управления по противодействию коррупции Федеральной таможенной службы (ФТС России) показали, что ФТС России удалось повысить эффективность системы противодействия коррупции и борьбы с нарушениями в собственных структурных подразделениях. Так, девять из десяти уголовных дел коррупционной направленности были возбуждены по материалам собственных подразделений по противодействию коррупции.

Всего за прошедший год по материалам данных подразделений было возбуждено 305 уголовных дел, что на 23,5 % больше, чем в 2013 году (247 уголовных дел), из них преступлений коррупционной направленности – 155 уголовных дел.

Возросла до 90,3% доля уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных по материалам подразделений по противодействию коррупции таможенных органов в общем количестве коррупционных уголовных дел, возбужденных всеми правоохранительными органами Российской Федерации в отношении должностных лиц таможенных органов. Аналогичный показатель в 2013 году составил около 90%[1].

По фактам получения должностными лицами взяток в 2014 году по материалам подразделений таможенных органов по противодействию коррупции было возбуждено на 34,5% уголовных дел больше, чем в 2013 году. В частности, по статье 290 УК РФ «Получение взятки» в отношении должностных лиц таможенных органов возбуждено 39 уголовных дел в 2014 году и 29 уголовных дел – соответственно, в 2013 году.

Следует отметить, что по данным исследования, проведенным Организацией экономического сотрудничества уровней 427 случаев взяток, раскрытых силовыми структурами 24 стран, включая Россию, было выявлено, что наибольшее число взяточников составляют представители государственных

[1] Для справки: иными правоохранительными органами за 2014 год было возбуждено 11 уголовных дел (в 2013 году – 14 уголовных дел) по преступлениям коррупционной направленности в отношении должностных лиц таможенных органов

компаний – 27 %, таможни – 11%, здравоохранения – 7% и силовых ведомств – 6 %[1].

Так, показательным примером осуждения взяткополучателя- таможенника является рассмотрение 7 августа 2014м года Первомайским районным судом г. Ростова-на-Дону уголовного дела в отношении должностного лица таможенного поста Аэропорт Ростов-на-Дону Ростовской области, возбужденного по материалам службы по противодействию коррупции Южного таможенного управления. Судом было установлено получение этим лицом от гражданина РФ взятки в размере 17 300 рублей за выпуск для внутреннего потребления коммерческой партии товаров без таможенного оформления и взимания таможенных платежей. Должностное лицо признано виновным по ч.3 ст.290 УК РФ и ему назначено наказание в виде лишения свободы на срок 3 года 6 месяцев, с отбыванием наказания в колонии общего режима и штрафа в размере 4 млн.200 тыс. рублей[2].

В июне 2014 года Первореченским районным судом г. Владивостока рассмотрено уголовное дело, возбужденное в 2012 году по материалам службы по противодействию коррупции Дальневосточного таможенного управления в отношении начальника таможенного поста Морской порт Владивосток, который с 2011 по начало 2012 года неоднократно получал взятки от представителя коммерческой организации за беспрепятственное осуществление внешнеэкономической деятельности путем перевода денежных средств на расчетный счет сторонней организации на общую сумму более 2 млн. рублей. Должностное лицо признано виновным по ч. 4 ст. 290 УК РФ («Получение взятки») и назначено наказание в виде 10 лет лишения свободы в исправительной колонии строгого режима и штрафа в размере 700 тысяч рублей[3].

По статье 291 УК РФ «Дача взятки» в 2014 году было возбуждено 52 уголовных дела, что на 33% больше, чем по статье 290 УК РФ «Получение взятки»[4]. Таким образом, сохраняется тенденция, выявленная еще в 2013 году: взяткодателей в таможенной сфере гораздо больше, чем должностных лиц, берущих взятки.

Согласно статистике Верховного суда Российской Федерации, в 2014 году число осужденных за получение взятки увеличилось на 13%, а за дачу взятки – на 25%[5].

В прошедшем году в России за коррупционные преступления было осуждено 11 тысяч человек, из числа которых за получение взятки осудили 1700 человек, а за её дачу – 4080 человек.

Чрезвычайно актуальными остаются вопросы исполнения должностными лицами таможенных органов, установленных для них ограничений и

---

[1] http://www.tks.ru/news/ntarby/2014/03/003

[2] http://www.customs.ru/index.php?view... Информационные материалы ФТС России о результатах работы подразделений по противодействию коррупции за 9 месяцев 2014 г.

[3] http://expertft.ru/2015/01/borbe-s-korrupciej/

[4] http://www.logistic.ru/news/news.php?num=2015/01/28/13/31244429

[5] http://pasmi.ru/archive/119127

запретов, контроля за их соблюдением, жесткой регламентации последствий обнаружения.

Анализ результатов проверок транспортными прокуратурами соблюдения сотрудниками и федеральными государственными гражданскими служащими таможенных органов законодательства о противодействии коррупции показал, что допускаются факты прохождения службы при наличии судимости вопреки установленному законом запрету, возможности возникновения конфликта интересов,

Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов таможенных органов не отвечает требованиям закона, а кадровыми подразделениям не проводятся проверки в порядке, утвержденном Указом Президента РФ от 21.09.2009 №1065, и др.

Так, например, Ульяновским транспортным прокурором выявлен факт наличия судимости у главного государственного таможенного инспектора отдела таможенного оформления и таможенного контроля № 2 таможенного поста Ульяновской таможни Т. (был осужден приговором районного суда Ульяновской по п. п. «а», «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ за кражу, совершенную группой лиц по предварительному сговору, неоднократно, по которому назначено наказание в виде 2-х лет лишения свободы с условно с испытательным сроком 6 месяцев).

Т. при поступлении на государственную службу при заполнении анкеты на вопрос: были ли судимы (когда и за что) собственноручно внес запись о том, что не судим. Таким образом, вопреки требованиям п. 2 ч. 2 ст. 26 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», распоряжения Правительства РФ от 26.05.2005 № 667-р Т., при поступлении на государственную службу в Ульяновскую таможню, были представлены заведомо ложные сведения о наличии в прошлом судимости.

В целях устранения нарушений закона Ульяновским транспортным прокурором начальнику Ульяновской таможне было внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено. В настоящее время служебный контракт с Т. расторгнут, и он с государственной службы уволен.

Сызранским транспортным прокурором выявлен факт замещения должности государственного гражданского служащего таможенного поста «АвтоВаз» лицом, супруг которого работает в организации, чья деятельность непосредственно связана с контрольно-распорядительными функциями таможни, что может влиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и привести к конфликту интересов.

По результатам проверки прокуратурой в адрес начальника Самарской таможни внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства о противодействии коррупции, которое рассмотрено и удовлетворено[1].

Приказом начальника Читинской таможни уволена главный государственный таможенный инспектор Забайкальского таможенного поста в связи

[1] http://procrf.ru/news/269947-privoljskaya-transportnaya-prokuratura-podvela.html

с утратой доверия. В ходе проведенной прокурорской проверки совместно с сотрудниками подразделения по противодействию коррупции Читинской таможни было выявлено, что данное должностное лицо грубо нарушило Федеральные законы «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе в РФ».

Было установлено, что супруг главного таможенного инспектора имеет личное подсобное хозяйство, на котором занимается разведением крупного рогатого скота и реализацией крупных партий мясной продукции, что приносит семье регулярный доход. В связи с занятием данной деятельностью у него в пользовании находится чабанская стоянка, включающая в себя земельный участок и объекты недвижимости, где содержится скот. Однако сведения об указанных доходах и обязательствах имущественного характера супруга не нашли своего отражения в соответствующей справке, представленной государственной гражданской служащей в кадровое подразделение Читинской таможни.

Кроме того, было установлено, что семьей сотрудницы таможни сдавалось в аренду гаражное помещение, расположенное на их придомовой территории, которое граждане КНР использовали под хранение партий незаконно ввезенных на территорию РФ товаров для их последующей отправки в регионы.

Данные факты стали основанием для внесения Даурским транспортным прокурором представления начальнику Читинской таможни с требованием о принятии мер по обеспечению надлежащего исполнения подчиненными работниками законодательства о противодействии коррупции и о государственной гражданской службе, а также привлечении к ответственности виновной.

По итогам рассмотрения представления прокуратуры на заседании комиссии Читинской таможни по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов начальником таможни был издан приказ о соответствующем увольнении указанной государственной гражданской служащей[1].

Анализ отечественного и зарубежного опыта показывает, что только уголовно-правовым и административно-правовым инструментарием проблемы борьбы с коррупцией не решить. Президент России неоднократно отмечал, что реальное противодействие коррупции возможно только в случае, если она будет рассматриваться государством и обществом как системное явление, затрагивающее широкий комплекс экономических, социальных, организационных и иных проблем.

Согласно Национальному плану противодействия коррупции на 2014-2015 годы, утвержденному Указом Президента РФЫ от 11.04.2014 № 226, в настоящее поставлены задачи по:

- совершенствованию организационных основ противодействия коррупции в субъектах РФ;

[1]http://zabmedia.ru/news/64874/glavnyj_tamozhennyj_inspektor_v_zabajkalske

- активизации антикоррупционного просвещения граждан;

- обеспечения исполнения законодательных и управленческих решений в области противодействия коррупции в соответствии с Национальной стратегией противодействия коррупции[1].

Алгоритм формирования в обществе нетерпимого отношения к коррупции, изложенный в данном документе, является важнейшим инструментом для снижения уровня коррупции, в том числе в таможенных органах.

Игнатов А.Н., доктор юридических наук
Кашкаров А.А., кандидат юридических наук

Коррупция в органах публичной власти как системное явление

Как отмечают исследователи, наиболее опасной разновидностью коррупции представляется системная коррупция, сутью которой является то, что она поражает различные государственные структуры, существенно снижает их дееспособность. В отдельном случае даже решение простейших вопросов, входящих в сферу полномочий соответствующего государственного органа, становится практически невозможным. В глазах населения это выглядит как паралич власти, которая становится неспособной к решению наиболее насущных вопросов[2].

Законодательного закрепления понятия «коррупционная преступность» и «коррупционные преступления» в законодательных актах России, к сожалению, нет, однако следует отметить, что правоприменитель в лице Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ сформировал перечень статей Уголовного кодекса РФ (далее УК РФ) которые признаются коррупционными преступлениями (преступлениями коррупционной направленности)[3].

Относительно содержания понятия «коррупционные преступления в органах публичной власти» следует отметить, что под коррупционными преступлениями мы понимаем любое корыстное преступление совершенное должностным лицом, то есть лицом, которое является представителем власти, обладает организационно-распорядительными либо административно-

---

[1] Утверждена Указом Президента РФ от 13.04.2010 N 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»

[2] Подольный Н.А., Подольная Н.Н. Системная коррупция – системная угроза взаимодействию между обществом и государством. / Н.А. Подольный, Н.Н. Подольная / Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014 № 3. С. 33-39.

[3] Указание Генпрокуратуры России № 387-11, МВД России N 2 от 11.09.2013 "О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности" // [Электронный ресурс]: режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154639/

хозяйственными функциями с использованием полномочий предоставляемых должностью[1].

Нельзя оставить без внимания и то, что коррупционные преступления неразрывно взаимосвязаны с преступлениями террористического характера и экстремистской направленности, наркобизнесом. Коррупционное влияние в органах публичной власти нивелируют мероприятия, направленные на борьбу с организованной преступностью, поскольку коррупция для организованной преступности – прямое средство обеспечения не только корыстного (экономического), но и политического интереса, связанного с необходимостью обеспечить сверхдоходы и власть ради их сохранения и приумножения[2] [4, с. 806]. Коррупция является неотъемлемой частью экономической преступности, многоструктурным и многомасштабным явлением сложного финансового, законодательного и политического характера [3].

Еще одним понятием, которое необходимо раскрыть, является термин «публичная власть». К органам публичной власти относятся все ветви государственной власти, такие как судебная, законодательная и исполнительная, а также представительные и исполнительные органы местного (муниципального) управления. В публичных общественных отношениях всегда одна из сторон наделена властными полномочиями и эту сторону следует признавать субъектом властных полномочий. Субъект властных полномочий доминирует над остальными участниками публичных общественных отношений (физические и юридические лица), по средствам делегированных государству либо органу местного самоуправления народом и населением полномочий, части своих прав и свобод. Реализация функций органов публичной власти осуществляется по средствам наличия аппарата принуждения. Деятельность публичной власти и ее субъектов должна базировать на принципе «разрешено то, что прописано в законе, что не прописано – то запрещено».

«Публичная власть» – это совокупность органов государственной и местной власти, которым властные (законодательные, исполнительные, административные, судебные и охранные) полномочия делегированы народом и населением, а также обеспечиваются по средствам правового принуждения. На органы публичной власти возлагаются функции управления наиболее значимыми общественными отношениями, органами публичной власти также обеспечивается охрана этих отношений. Именно органы публичной власти пронизывают все общественные отношения, они занимают важнейшую роль: в экономике государства, по средствам правового регулирования эко-

---

[1] Кашкаров А.А. Сравнительно-правовая характеристика преступлений, предусмотренных ст. 290 Уголовного кодекса Российской Федерации и ст. 368 Уголовного кодекса Украины. / А.А. Кашкаров // Вестник Казанского юридического института МВД России № 4 (18) 2014, с. 56 – 62

[2] Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. – 4-е изд., М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 1008 с.

[3] Буткевич С.А. Відмивання грошей і корупція: актуальні проблеми протидії та шляхи їх вирішення / С.А. Буткевич // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) № 2 (28), 2012., С. 88 – 97

номических институтов – банковскую систему, эмиссию денежных средств (монополия государства), валютную политику государства, рынок ценных бумаг, импортно-экспортную политику, фискальную политику и т.д.; в социальной сфере – пенсии и стипендии, социальная защита малоимущих, образование, медицинское обеспечение, строительство и обслуживание объектов социальной и транспортной инфраструктуры и т.д.; в экологической сфере – осуществление порядка недропользования и недродобычи, обеспечение экологической безопасности и т.д.; в сфере национальной безопасности – обеспечение обороноспособности и мобилизации, ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, обеспечение противодействия и борьбы с преступностью и правонарушениями и т.д.

Понимание преступности как системы, т.е. сложного рефлективного сплава реального и условного, играющего роль «вспомогательной реальности», служит конкретным инструментом ее познания, направления которого определяются интегративным качеством и атрибутивными системными признаками. Их «набор» (но не внутреннее созерцание) одинаков для всех систем – естественных и искусственных, материальных («предметных») и идеальных («теоретических»), детерминированных и вероятностных, открытых и закрытых. В качестве таких атрибутивных признаков выступают: наличие нескольких типов связей (пространственных, функциональных, генетических и др.), структура, наличие уровней и их иерархия, самоорганизация, функционирование и развитие[1].

Коррупция является системой, которая подчинена действиям определенных психологических, социальных, экономических, политических и также иных закономерностей (факторов), которые объективно существуют в обществе. Эти факторы являются различными по своей природе и происхождению, динамикой и интенсивностью возникновения, а также функциональной нагрузке и силе воздействия. Их влияние многомерно, они тесно взаимосвязаны, а в некоторых случаях неразделимы, они постоянно видоизменяются и влияют на всю систему. Установление основных закономерностей системы - это одна из задач этой статьи.

Коррупция в органах публичной власти является системным явлениям, это объясняется наличием ряда факторов, обусловленных ее соответствующими сущностными характеристиками.

Первым из факторов системности коррупции в органах публичной власти – это ее целостность. Во-первых, система коррупционных преступлений на обще-эмпирическом уровне определена правоприменителем (Генеральной прокуратурой, МВД, Следственным комитетом) и доктриной уголовного права и криминологии, о чем отмечалось выше. Целостность системы коррупционных преступлений должностных лиц органов публичной власти следует определить как – взаимосвязанное множество всех проявлений корыст-

---

[1] Шапиев С.М. Преступность и общество: криминологическое теоретико-прикладное исследование: дис. … докт. юрид. наук : 12.00.08 / С. М. Шапиев. М., 2003. С. 36.

ных преступлений совершенных должностными лицами, представителями публичной власти с использованием полномочий предоставляемых занимаемой должностью. Во-вторых, целостность системы определяется шаблонностью поведения должностных лиц органов публичной власти и характеристикой личности преступника, т.е. типичностью и устойчивостью взаимосвязей между элементами системы. Фундаментальным системообразующим признаком преступности как таковой является противоправное поведение человека по отношению к другому человеку или обществу в целом, которое конституируется спецификой природы человека как биосоциального существа[1], а в данном случае противоправное поведение, связанное с использованием полномочий, предоставляемых должностным лицам органов публичной власти занимаемой должностью.

Следующим фактором, который дает утверждать о системности коррупции в органах публичной власти – это ее структурированность, обусловленная локализацией коррупционных преступлений в органах публичной власти. Коррупционные преступления могут совершаться только в системе органов публичной власти, где субъект преступления злоупотребляет полномочиями государственного должностного лица либо должностного лица органа местного самоуправления и административно-хозяйственными и организационно-распорядительными функциями предоставляемыми органами публичной власти.

Нельзя и оставить без внимания фактор множественности, распространённости, стабильности проявлений коррупционных преступлений в органах публичной власти и способность к самовоспроизводству коррупционной преступности в органах публичной власти в целом. Не смотря на высокую степень латентности, различного рода коррупционные преступления стабильно выявляются правоохранительными органами и органами госбезопасности каждый день, что свидетельствует о стабильности и масштабности коррупции в органах публичной власти.

Основным же фактором системности коррупции в органах публичной власти является ее взаимосвязь с другими системами и обществом как метасистемой, выражающаяся, прежде всего, в ее негативном влиянии на них и сами органы публичной власти в том числе. Коррупционные преступления препятствуют эффективному функционированию и подрывают авторитет органов публичной власти на всех уровнях, способствуют ухудшению имиджа органов публичной власти у населения; влияют на рост экономической, общекриминальной, наркопреступности и организованной преступности; нивелируют институты рыночной экономики и роль здоровой конкуренции в экономике; создают угрозу национальной безопасности (военной, экономической и экологической); негативно влияют на развитие гражданского общества, а в некоторых случаях и блокируют его развитие.

---

[1] Ігнатов О. М. Протидія загальнокримінальній насильницькій злочинності в Україні : монографія. – Харків : Диса Плюс, 2014. – С. 51.

Корж П.А.

Коррупция в вузах и некоторые вопросы борьбы с ней

Коррупция в вузах является одной из наиболее опасных форм проявления коррупции. Связано это с тем, что студент, часто вчерашний школьник, учится решать любые учебные проблемы при помощи денег (или иных форм взяток). Как следствие, молодой человек выходит в профессиональную жизнь, твердо усвоив этот принцип, приобретя устойчивые навыки взяткодателя или взяткополучателя.

И если изменить уже сложившегося взяточника вряд ли возможно (если человек привык жить не только на зарплату, то ее размер влияет только на сумму взятки, но никоим образом ни на отказ от ее получения), то оградить студента от приобретения навыка дачи взятки необходимо. Это серьезная профилактическая мера на всю его последующую профессиональную жизнь.

Говоря об особенностях вузовской коррупции можно отметить два ее признака. Во-первых, она, как и все коррупционные преступления, латентна. Мало кто из студентов обращается в правоохранительные органы, поскольку это означает и отмену соответствующей оценки (зачета), и необходимость повторной сдачи. В ряде случаев отмечаются и этические проблемы.

Во-вторых, и это весьма существенно, несмотря на латентность, с точки зрения официального выявления фактов, научно-преподавательское и студенческое сообщество, как правило, знает наиболее коррупционные вузы, факультеты и кафедры в городе. Это секрет полишинеля. При этом мы умышленно закончили перечисление на кафедрах. Поскольку про преподавателя-взяточника, руководство кафедры и даже факультета прекрасно знает. Как минимум, руководство относится к этому безразлично (что, кстати, предполагает косвенный умысел), как максимум – соучаствует.

Эта особенность, кстати, дает большие возможности для проведения оперативно-розыскных мероприятий, как в агентурной, так и в технической формах, с целью не столько выявления фактов, но, сколько их фиксации и дальнейшей процессуальной реализации.

Таким образом, исходная посылка заключается в том, что вузовская коррупция есть явление достаточно открытое, которое существует в поле видимости руководства вуза (факультета, кафедры) и, в худшем случае, под его контролем.

Исходя из этой посылки, можно определить базовое правило профилактики вузовской коррупции – через руководство. Как только руководство решит покончить с коррупцией – это будет сделано в течение одного семестра. Что подтверждается, в частности, опытом Евразийского национального университета (г. Астана, Казахстан), озвученным в рамках конференции «Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы» С.М. Баймолдиной, и опытом Сибирского федерального университета.

И наоборот, если коррупция в вузе наблюдается, значит, руководство не считает нужным с ней бороться (в лучшем случае; в худшем – поощряет). В этом случае уже необходимо непосредственное противодействие, заключающееся в выявлении фактов и привлечении виновных к уголовной ответственности.

Полагаем, при этом, что лишь привлечение непосредственных виновных принципиально не изменяет ситуацию, поскольку руководство, которое ранее покрывало виновного, остается на своих местах. Его привлечение к ответственности проблематично, так как проблематично доказать факт сговора. Таким образом, в данном случае, выявление единичного факта не решает ситуацию.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что одним из вариантов разрешения этой проблемы может быть привлечение к ответственности вуза. Несмотря на критическое отношение ряда исследователей, например А.С. Евстегнеева, к юридической ответственности юридических лиц, полагаем, что при данной ситуации это вполне оправдано.

Поскольку вуз есть не просто юридическое лицо, но образовательное учреждение и организация, занимающаяся лицензируемым видом деятельности, механизм привлечения видится в рамках проверок соблюдения лицензионных требований, а также процедур мониторинга и аккредитации. Что, разумеется, потребует внесения соответствующих дополнений в положения. В качестве санкции видится широко применяемый при проверках соблюдения лицензионных требований, запрет на набор абитуриентов на следующий год в рамках направления (специальности). Такая санкция не нарушит прав на получение образования действующих студентов, в числе которых могут быть информаторы, свидетели или потерпевшие, но, с другой стороны, станет весьма серьезным наказанием, как для бюджетного, так и для негосударственного образовательного учреждения. Что повлечет соответствующие дисциплинарные вопросы и к руководству. Таким образом, воздействие на допустившее коррупцию руководство будет не прямым, а опосредованным, но не менее действенным.

Отдельно хотелось бы остановиться на факторе заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов как элемента профилактики риска коррупционного поведения. Полагаем, что эти два явления напрямую между собой не связаны. Как указывалось выше, если лицо привыкло жить не только на зарплату, но и на «дополнительное вознаграждение», то повышение зарплаты будет влиять только на размер взяток, но не на отказ от них. Достаточно посмотреть на некоторые факты коррупционного поведения в вузах за август-сентябрь 2014 г.:

- судят заведующего кафедрой Ставропольского ф-ла МГГУ им. М.А. по ч.3 ст.290 УК РФ (информация от 22.09.2014.);
- возбуждено дело в отношении заведующего кафедрой теории права Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета по ч.3 ст.290 УК РФ (информация от 02.09.2014.);

- судят декана юридического факультета Алтайского государственного университета по ч.1 ст.286 и ч.3 ст.290 УК РФ (информация от 21.08.2014.);
- осуждены ректор и проректор НОУ «Уральский институт коммерции и права» по ч.6 ст.290 УК РФ (информация от 18.08.2014.);
- возбуждено дело в отношении заведующего кафедрой и доцента Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета по п.«а» ч.5 ст.290 УК РФ (информация от 01.08.2014.)[1].

Полагаем, что все вышеуказанные лица, исполняющие, кроме преподавательской еще и административные обязанности, в силу последнего, не являются низкооплачиваемыми работниками. Поэтому повышение заработной платы профессорско-преподавательского состава, с точки зрения противодействия коррупции, может оказать влияние лишь на мотивацию молодых преподавателей. Мы не считаем, что такое повышение не нужно, тем более есть поручение Президента РФ и коррекция соответствующих мониторинговых показателей, мы только полагаем, что оно не отразится серьезно факторе вузовской коррупции.

Коррупция есть явление системное. Как следствие и борьба с ней должна вестись системно, при помощи всех средств юридической ответственности. Соответственно, кроме уголовной ответственности непосредственно виновных, возможна административная ответственность для вуза и дисциплинарная для руководителей. Именно комплексный подход к наказанию способен стать фактором системной борьбы. При этом не стоит забывать и про поощрение добросовестного состава научно-педагогических работников, которых все-таки в вузах большинство.

Уткина Е.В.

О некоторых аспектах коррупционной преступности в сфере лесопользования

Существование коррупции в сфере лесопользования наряду с незаконной рубкой лесных насаждений, уничтожением или повреждением лесов наносит большой ущерб лесному хозяйству Российской Федерации. Коррупционные действия снижают эффективность природоохранной деятельности и повышают уровень латентности лесонарушений[2]. Кроме того, как отмечали Сухаренко А.Н. и Жернова М.В., высокий уровень коррупции является одной из главных причин незаконных рубок лесных насаждений[3].

---

[1] Информация приведена с информационных сообщений сайта pravo.ru

[2] Кочергин Г.М., Костыря Е.А., Минаев В.В. Проблемы незаконной рубки лесных насаждений на Северо-западе России // Юридический мир. - 2012. - № 7. - С. 9 - 13.

[3] Сухаренко А.Н., Жерновой М.В. Декриминализация лесной отрасли России: проблемы и перспективы // Российская юстиция. - 2014. - № 7. - С. 55 – 58; Сухаренко А. Под властью топора // ЭЖ-Юрист. - 2014. - № 27. - С. 1, 3.

Особенно негативно на состоянии лесного хозяйства сказывается коррупция в органах государственной власти и органах местного самоуправления, осуществляющих полномочия по использованию лесных ресурсов, а также по охране, защите и воспроизводству леса.

Здесь, полагаю, следует согласиться с Шутовой В.Н., указывающей на то, что коррупция в сфере лесопользования сопровождает практически все этапы добычи и сбыта лесного ресурса: выделение лесных участков, заготовку леса, транспортировку и сбыт леса[1].

Действующим Лесным кодексом Российской Федерации[2] и принятыми в соответствии с ним подзаконными нормативными правовыми актами на должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления возложены широкие полномочия по предоставлению лесных участков для проведения рубок, заключению договоров купли-продажи лесных насаждений, проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений. На практике наличие таких, по сути, дискреционных полномочий нередко приводит к злоупотреблениям ими со стороны уполномоченных должностных лиц.

Так, например, произошло в Невонском лесничестве Красноярского края, где в период 2011-2012 годов существовала схема взиманий с предпринимателей (лесозаготовителей) денежной платы за отводы лесосек.

Следствием установлено, что руководитель КГКУ «Невонское лесничество», в нарушение действующего законодательства, в соответствии с которым отводы лесосек для проведения лесозаготовок древесины для собственных нужд местного населения обеспечиваются органами государственной власти (лесничествами) на безвозмездной основе, выходя за пределы своих полномочий, организовал на обслуживаемой территории взимание с предпринимателей (лесозаготовителей), действующих в интересах местного населения по заготовке древесины для собственных нужд местного населения, денежной платы за отводы лесосек. По данным фактам в отношении уже бывшего руководителя лесничества возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ)[3] (превышение должностных полномочий) и по пункту «б» ч. 5 ст. 290 УК РФ (полу-

---

[1] Шутова В.Н. Некоторые аспекты коррупции в региональном природопользовании // Российский следователь. 2013. № 16. С. 44 - 45.

[2] Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ // Российская газета. – 2006. - № 277; Российская газета. 2014. № 166.

[3] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; Российская газета. 2014. № 293.

чение взятки)[1]. В настоящее время данное уголовное дело находится на рассмотрении в Богучанском районном суде Красноярского края[2].

Другое уголовное дело по факту превышения должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) возбуждено в 2014 году в отношении руководителя, заместителя руководителя и заведующего сектором государственных заказов Комитета лесов Республики Коми, а также директора ГУ РК «Сыктывдинское лесничество».

Указанные лица подозреваются в организации в 2012-2013 годах незаконного предоставления лесных участков для сплошной коммерческой рубки без проведения аукционов и заключения договоров аренды лесных участков. В частности, чиновники включали в государственные контракты на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов положения, позволяющие проводить сплошные рубки на участках без проведения восстановительных работ. В ряде случаев вопреки закону производилась произвольная замена указанных в контрактах участков.

Всего по такой схеме было заключено около 50 государственных контрактов, объем незаконно заготовленной древесины превысил 680 тысяч кубометров. Нанесенный бюджету ущерб по предварительным расчетам превысил 40 миллионов рублей[3].

Зачастую злоупотребление полномочиями со стороны должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления связано с получением данными лицами незаконного вознаграждения (взятки), в том числе с вымогательством такого вознаграждения.

Так, например, гр-н П., замещающий ранее должность заместителя директора департамента лесного комплекса Тюменской области, признан виновным по п. «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ в получении взятки в крупном размере в виде иного имущества - автомобиля иностранного производства за оказание помощи одному из лесозаготовителей в осуществлении регистрирующим органом государственной регистрации договоров аренды лесных участков, а также за положительное решение иных вопросов, связанных с использованием лесных участков в соответствии с условиями договоров их аренды.

Кроме того, бывший заместитель директора департамента лесного комплекса признан виновным по п. «б, в» ч. 5 ст. 290 УК РФ в вымогательстве взятки в крупном размере у сотрудника департамента за продление с ним служебного контракта.

Решением Тюменского районного суда Тюменской области от 21 апреля 2014 года за указанные преступления бывший заместитель директора

---

[1] По материалам сайта Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Красноярскому краю. URL: http://www.krk.sledcom.ru/news/detail.php?news=14941.

[2] По материалам сайта Богучанского районного суда Красноярского края. URL: http://boguchan.krk.sudrf.ru

[3] Глава комитета лесов Коми задержан по подозрению в превышении полномочий с ущербом в 40 миллионов: материалы сайта «Российские лесные вести». URL: http://lesvesti.ru/news/news/7665/.

департамента лесного комплекса приговорен к лишению свободы сроком на 8 лет 6 месяцев с лишением права занимать должности государственной гражданской службы в органах государственной власти сроком на 2 года и со штрафом в размере 10 миллионов рублей[1].

Помимо рассмотренных полномочий в сфере использования леса действующим законодательством Российской Федерации, за должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления закреплены также полномочия по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением лесозаготовителями норм лесного законодательства, в том числе за соблюдением ими условий заключенных договоров купли-продажи лесных насаждений или договоров аренды лесных участков.

Кроме того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях[2] за должностными лицами, осуществляющими государственный лесной надзор (лесную охрану), закреплены полномочия по привлечению лиц, совершивших правонарушения в сфере лесопользования, к административной ответственности.

Следует отметить, что указанные контрольные полномочия обладают не меньшей коррупционной составляющей, нежели полномочия по предоставлению лесных участков, поскольку позволяют должностным лицам органов власти по их усмотрению привлекать или не привлекать лиц, виновных в совершении лесонарушений, к административной ответственности, а также скрывать совершенные лесозаготовителями лесонарушения, в том числе преступления в сфере лесопользования. Причем на последнее обстоятельство указывалось и в докладе Генеральной прокуратуры Российской Федерации, подготовленном по итогам проведенной в 2013 году масштабной проверки исполнения законодательства при использовании, охране лесов и обороте древесины.

Так, в докладе отмечалось, что незаконные вырубки леса зачастую скрываются лесными инспекторами. В июне 2013 года Осташковским городским судом Тверской области начальник Осташковского лесничества осужден по ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), скрывший незаконную рубку, повлекшую ущерб лесному фонду на 25 миллионов рублей. Чугуевским районным судом Приморского края лесничий Чугуевского филиала ГКУ «Примлес» привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 285 УК РФ за то, что не сообщил в полицию о выявленной незаконной рубке деревьев на сумму свыше 1 миллиона рублей на территории лесного

---

[1] По материалам сайта Тюменского районного суда Тюменской области. URL:http://tumensky.tum.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=26068434&delo_id=1540006&new=0&text_number=1.

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Российская газета. – 2002. - № 256; Российская газета. – 2014. - № 293.

участка, арендованного коммерческой организацией, директором которой являлся его знакомый[1].

Также в докладе Генеральной прокуратуры Российской Федерации указывалось на выявленные органами прокуратуры случаи участия руководителей лесничеств в преступных сообществах, факты незаконного расходования субвенций федерального бюджета на выполнение полномочий в лесной сфере и факты превышения главами органов местного самоуправления полномочий при предоставлении лесных участков. Так, по материалам проверки прокуратуры Вологодской области было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 286 УК РФ в отношении главы района, который на протяжении 3 лет предоставлял предпринимателям лесные участки якобы в целях заготовки древесины для муниципальных нужд[2].

По итогам указанных проверок к административной и дисциплинарной ответственности было привлечено более 10 тысяч лиц, возбуждено 901 уголовное дело[3]. Однако, несмотря на такую «продуктивность» прокурорских проверок, факты сокрытия лесонарушений и не привлечения виновных лиц к ответственности выявляются и в настоящее время. Так, сравнительно недавно в ноября 2014 года уголовное дело было возбуждено в отношении начальника территориального отдела Агентства лесного хозяйства Иркутской области по Усольскому лесничеству, подозреваемого в получении от предпринимателя взятки в размере 400 тысяч рублей за общее покровительство и не привлечение к административной ответственности за незаконную рубку леса в Усольском районе[4].

Также необходимо отметить, что существующие коррупционные схемы нередко связаны с необходимостью совершения должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления действий по внесению заведомо ложных сведений или исправлений, искажающих действительное содержание, в официальные документы, то есть необходимостью совершения служебного подлога (ст. 292 УК РФ). Так, например, в 2013 году в совершении служебного подлога признан виновным инспектор территориального отдела по Таштагольскому лесничеству департамента лесного комплекса Кемеровской области.

Как следует из материалов уголовного дела, инспектор, из личной заинтересованности, обусловленной стремлением искусственно создать видимость своей хорошей работы по выявлению лесонарушений на обслуживаемой территории, а также нежеланием должным образом осуществлять производство по делу о выявленном административном правонарушении, а именно, составлять протоколы об административных правонарушениях в присут-

---

[1] По материалам сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86709/.

[2] По материалам сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86709/.

[3] Там же.

[4] По материалам сайта Следственного комитета Российской Федерации. URL: http://sledcomrf.ru/news/155641-v-usole-sibirskom-nachalnik-mestnogo.html.

ствии лиц, которые фактически указанные административные правонарушения не совершали, вносил в протоколы об административных правонарушениях, являющихся официальными документами, заведомо ложные сведения, а именно, что им обнаружены факты совершения указанными лицами административных правонарушений. Кроме того, инспектор собственноручно вносил в протоколы заведомо ложные объяснения от имени данных лиц, а также собственноручно подписывал протоколы от их имени.

Приговором Таштагольского городского суда Кемеровской области за 4 эпизода служебного подлога инспектору назначено наказание в виде 1 года исправительных работ условно с испытательным сроком 8 месяцев[1].

В Камчатском крае за совершение аналогичного преступления в 2013 году осуждены руководитель (участковый лесничий) и двое работников (помощники лесничих) Козыревского участкового лесничества – обособленного подразделения КГКУ «Ключевское лесничество», которые в течение 2011 года составляли от лица Агентства лесного хозяйства и животного мира Камчатского края подложные договоры купли-продажи насаждений для собственных нужд на граждан, проставляя от их имени в данных договорах подписи.

Как следует из материалов дела, в целях искусственного повышения количественных показателей работы по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд указанные лица, используя свои служебные полномочия вопреки интересам службы, вносили в официальные документы, предоставляющие право вырубки лесных насаждений – договоры купли-продажи лесных насаждений и прилагаемые к ним документы, заведомо ложные ведения о том, что граждане, указанные в договорах купли-продажи лесных насаждений как покупатели, действительно являлись стороной по договору и приобретали лесные насаждения с правом их вырубки для собственных нужд.

Своими преступными действиями работники лесничества существенно нарушили права и законные интересы граждан, не получивших положенные им 1 раз в год для целей отопления объемы древесины и лишенных возможности реализовать свое право на заготовку древесины, предусмотренное действующим законодательством. Причиненный гражданам ущерб составил 52 тысячи рублей.

Приговором Усть – Камчатского районного суда Камчатского края от 25 сентября 2013 года руководитель (участковый лесничий) Козыревского участкового лесничества признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) и ч. 2 ст. 292 УК РФ (служебный подлог), а двое работников (помощников лесничих) Козыревского участкового лесничества - в совершении преступлений, предусмотренных ч. 5 ст. 33 ч. 1 ст. 285 УК РФ (по-

[1] По материалам сайта Таштагольского городского суда Кемеровской области. URL:http://tashtagolsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=137507740&delo_id=1540006&new=0&text_number=1&case_id=72280466.

собничество в злоупотреблении должностными полномочиями) и ч. 5 ст. 33 ч. 2 ст. 292 УК РФ (пособничество в служебном подлоге).

За указанные преступления руководителю участкового лесничества назначено наказание в виде 1 года лишения свободы условно с испытательным сроком 1 год со штрафом в размере 60 тысяч рублей, а двум работникам лесничества – наказания в виде штрафов в размерах 40 тысяч рублей и 35 тысяч рублей, соответственно[1].

Таким образом, подводя итог настоящему исследованию коррупционной преступности в сфере лесопользования, необходимо отметить тот факт, что, к сожалению, несмотря на изменения лесного законодательства в части ужесточения порядка предоставления лесных участков для вырубки насаждений,[2] а также усиления уголовной ответственности как за совершение лесонарушений, так и за совершение коррупционных преступлений, коррупция и в настоящее время существует в сфере лесопользования, продолжая оказывать негативное воздействие на состояние лесного хозяйства. И, представляется, что данное обстоятельство в немалой степени обусловлено неизменным наличием у субъектов общественных отношений в сфере лесопользования личной заинтересованности (в том числе, корыстной), которая зачастую выступает в качестве главной мотивации во взаимоотношениях при предоставлении лесных участков под вырубку или при осуществлении лесного контроля (надзора) за исполнением действующего законодательства.

Решение данной проблемы видится в повышении эффективности мер по противодействию коррупции в Российской Федерации, и не только мер по борьбе с коррупцией, но и мер по профилактике коррупционной преступности, предусмотренных законодательством о государственной службе.

Тухватуллин Т.А., кандидат юридических наук

Нарушения закона о государственных и муниципальных закупках – основной коррупционный фактор в экономической сфере

Приоритет укрепления законности в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд неоспорим. Данный экономический институт наиболее подвержен коррупционным рискам ввиду значительных финансовых ресурсов, осваиваемых посредством закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд. По разным оценкам, ежегодно в России из бюджетов различных уровней, выделенных на госзакупки, расхищается порядка 1 трлн. руб.[3].

---

[1] По материалам сайта Усть-Камчатского районного суда Камчатского края. URL:http://ustkamchatsky.kam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=380553&delo_id=1540006&new=0&text_number=1&case_id=374978.

[2] Тихонова С.С., Уткина Е.В. Преемственность в уголовно-правовом регулировании охраны лесов в России // Юридическая техника. – 2011. - № 5. – С.475 - 481.

[3] См.: http://top.rbc.ru/politics/14/11/2012/825074.shtml.

В этой связи на государственном уровне решению этой проблемы уделяется серьезное внимание, в т.ч. путем корректировки законодательства. Так, с 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», заменив ранее действовавший Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Положения нового закона направлены на достижение эффективности, результативности осуществления госзакупок товаров (работ, услуг), обеспечения гласности и прозрачности их осуществления, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Серьезную роль в укреплении законности в рассматриваемой сфере, помимо органов финансового надзора и контроля, играли и продолжают играть органы прокуратуры,[1] которыми ежегодно выявляются десятки тысяч коррупционных нарушений законов[2], причем за последние пять лет (с 2009 г. по 2013 г.) количество таких нарушений увеличилось в 2 с лишним раза (с 19 781 нарушения в 2009 г. до 40 436 в 2013 г.). При этом число выявляемых прокурорами нарушений законодательства о контрактной системе также возрастает из года в год. Только за 11 месяцев 2014 г. прокурорами выявлено почти 103 тыс. нарушений законов против 78 тыс. за весь 2013 г.

Следует отметить, что нарушения законов прокурорами вскрываются на всех стадиях размещения госзаказов. Практически повсеместно не соблюдаются требования закона об обязательном и своевременном размещении в сети Интернет планов-графиков размещения заказов, сведений о заключенных и исполненных контрактах, о ведении реестров закупок. Многочисленны случаи размещения заказа у единственного поставщика с нарушением закона, в том числе не всегда производится расчет и обоснование начальной (максимальной) цены контракта. Выявляются нарушения при определении способа размещения заказов, в действиях комиссий по размещению заказов при определении победителей, в т. ч. выразившихся в рассмотрении заявок, подлежащих отклонению. Комиссиями допускаются факты незаконного отказа в допуске к участию в аукционе и необоснованного отклонения заявок участников. Проверками вскрываются случаи включения заказчиками в документацию по проведению торгов и запроса котировок незаконных требований, в том числе устанавливающих административные барьеры и ограничивающих конкуренцию. Широко распространена практика предоставления участниками размещения заказов фиктивных банковских гарантий. Допускаются неза-

---

[1] См.: Тухватуллин Т.А. Определение приоритетов прокурорской деятельности в экономической сфере // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 4. С. 58-65.

[2] По данным формы Генеральной прокуратуры Российской Федерации 501 «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности».

конные изменения сторонами условий контрактов в части увеличения сроков выполнения работ (поставки товаров, оказания услуг), расширения ассортимента поставляемых товаров, влекущего увеличение цены контракта. Продолжают иметь место случаи ненадлежащего исполнения подрядчиками (поставщиками) предусмотренных контрактами обязательств, при этом одновременно распространены факты ненадлежащего контроля со стороны заказчиков, непринятия ими мер по предъявлению штрафных санкций и расторжению контрактов.

Обращаясь к практике прокурорского реагирования, остановимся на выявленных нарушениях в системе контрактной системе, которые в той или иной связаны с коррупционными проявлениями. Полагаем, что любое нарушения закона о контрактной системе, даже самое незначительное, например, связанное с неразмещением или несвоевременным размещением информации в сети Интернет, могут быть расценены коррупционными. Это объясняется тем, что такое неразмещение информации лишает потенциальных участников возможности своевременно подать заявку на участие в торгах или направить в антимонопольный орган жалобу о нарушении законодательства о защите конкуренции. Таким образом, любое нарушение закона в сфере закупок, направленное на ограничение конкуренции с целью провести к победе в торгах аффилированную к заказчику организацию, можно считать коррупционным.

По-прежнему, имеют место факты заключения муниципальных контрактов без проведения торгов. По результатам прокурорской проверки УФАС по Республике Бурятия глава муниципального образования и его первый заместитель привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ за строительство спортивного комплекса на сумму 17 млн. руб. и разработку проектно-сметной документации на строительство детских садов на общую сумму 4,23 млн. руб. без проведения конкурсных процедур. Прокуратурой Алтайского края в арбитражный суд направлено исковое заявление о признании недействительным договора купли-продажи водогрейных котлов, заключенного между ООО «Каменьмехсервис» и администрацией Крутихинского района без проведения торгов.

Наиболее криминализированной остается стадия приемки товаров (работ, услуг), в ходе, которой путем оплаты фактически невыполненных работ совершаются хищения бюджетных средств. К примеру, прокуратурой Тульской области выявлен факт оплаты областным Управлением мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения невыполненных подрядчиком работ по капитальному строительству на сумму 165,3 млн. руб. По материалам прокуратуры области в отношении и.о. руководителя Управления возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285 УК РФ.

В ходе проведенной прокуратурой Варгашинского района Курганской области проверки установлено, что руководством Верхнесуерского детского сада с ООО «Уралстройтехснаб» заключен договор на выполнение работ по капитальному ремонту здания детского сада на сумму свыше 15 млн. руб. В

последующем не исполненных в полном объеме, предусмотренных контрактом работ, уполномоченными лицами подписаны акты выполненных работ и справки об их стоимости, на основании которых произведено перечисление денежных средств в размере 4,85 млн. руб. По материалам прокуратуры района возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 327 УК РФ.

Многочисленны факты неправомерного распоряжения бюджетными средствами, повлекшие причинение имущественного ущерба соответствующим бюджетам. Проверкой, проведенной прокуратурой республики Бурятия, установлено, что директором Хозяйственно-транспортного комплекса Администрации Президента и Правительства Республики Бурятия утвержден план ремонтно-строительных работ, в соответствии с которым в бюджет республики заложены расходы на реконструкцию несуществующего гостевого дома. В дальнейшем при отсутствии потребности в реконструкции данного здания директор учреждения заключил с ООО «Стройпромснаб» контракт на проведение работ по реконструкции гостевого дома, что повлекло необоснованное расходование бюджетных средств в размере 13,7 млн. руб. Кроме того, при отсутствии оснований и предварительного согласования ФАС России директором ГКУ «Хозяйственно-транспортный комплекс» приняты решения о проведении закрытых конкурсов, по результатам которых заключены контракты на реконструкцию здания и выполнению иных работ на сумму 36,9 млн. руб.

По указанным фактам, по постановлению прокуратуры республики в отношении директора и главного бухгалтера Хозяйственно-транспортного комплекса СУ СК РФ по Республике Бурятия возбуждено уголовное дело по ст. 285.1 УК РФ. Кроме того, по постановлению заместителя прокурора республики директор Хозяйственно-транспортного комплекса привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ в виде штрафа в размере 30 тыс. руб. По результатам рассмотрения внесенного прокуратурой республики в адрес Главы республики представления к дисциплинарной ответственности привлечено 4 должностных лица учреждения.

Проведенными проверками выявлены факты аффилированности между должностными лицами заказчика и участниками размещения заказа. Прокуратурой Тункинского района Бурятии установлено, что Единую комиссию по проведению торгов Тункинского района возглавил первый заместитель руководителя администрации этого муниципалитета, являющийся родственником учредителя ООО «Китой», ООО «Ока-лес». В частности, указанный сотрудник председательствовал в заседаниях комиссий по 4 аукционам, по результатам которых были заключены контракты с ООО «Китой». По данному факту прокурором Тункинского района главе района внесено представление.

Прокуратурой Октябрьского района Бурятии главному врачу Республиканской клинической больницы им. Н.А. Семашко внесено представление в связи с заключением 6 договоров на поставку товаров и оказание услуг с ООО «Дарина», учредителем и генеральным директором которого является ее сын.

В Волгоградской области выявлялись признаки сговора заказчиков с исполнителями государственных контрактов. Прокуратурой Советского района установлено, что Клинической больницей № 11 без фактического проведения предусмотренных законом запроса котировок цен заключены контракты с ООО «Радуга» на поставку продуктов питания. В процедуре размещения заказом принимали участие одни и те же организации: ООО «Радуга», ООО «Леда», ООО «Арант», которые имели одинаковые номера телефонов и адреса, их заявки посредством факсимильной связи поступали с одного абонентского номера. При этом указанные договоры заключены по ценам, превышающим рыночные. В связи с выявленными признаками аффилированности между ООО «Радуга» и должностными лицами Клинической больницы № 11 и создании видимости проведения конкурсных процедур при размещении заказов материал для проведения доследственной проверки направлен в следственный орган. Главному врачу лечебного учреждения внесено представление.

Прокуратурой Центрального района г. Твери установлено, что ООО «Тандем» в рамках исполнения муниципального контракта осуществляло работы по ремонту прогулочных веранд в дошкольном отделении МОУ СОШ № 36. По причине некачественного выполнения работ заказчиком в их оплате отказано, в связи, с чем ООО «Тандем» обратилось в суд с иском о взыскании с образовательного учреждения денежных средств в размере 148 тыс. руб. Судебно-строительной экспертизой, проведенной экспертом ООО «СМУ», требуемое качество выполненных работ подтверждено. Однако в ходе прокурорской проверки установлено, что данное заключение является ложным, дано экспертом в связи с наличием дружеских отношений с директором ООО «Тандем» и опровергнуто заключением другой экспертизы. По факту дачи ложного заключения экспертом ООО «СМУ» прокуратурой района материалы в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании по ч. 1 ст. 307 УК РФ направлены в Московский МСО г. Тверь СУ СК РФ по Тверской области. В отношении эксперта возбуждено и расследуется уголовное дело.

В Тюменской области между администрацией Голышмановского района и ООО «Жилстрой» - единственным подрядчиком ввиду признания аукциона несостоявшимся, заключено 2 контракта на выполнение работ по капитальному ремонту муниципального жилья. При этом, в нарушение требований федеральных законов от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» начальник отдела ЖКХ, строительства транспорта администрации района, являясь членом аукционной комиссии, не уведомил в установленном порядке свое руководство о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей (исполнительным директором ООО «Жилстрой» является его сын), которая привела к конфликту интересов. Главе администрации внесено представление.

Лесозаводским межрайонным прокурором Приморского края в отношении ООО «эЛко» возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ в связи с передачей генеральным директором ООО «эЛко» первому заместителю главы администрации Лесозаводского городского округа в собственность 2-х комнатной квартиры стоимостью 1,2 млн. руб. в интересах указанного юридического лица в целях обеспечения его победы на открытом аукционе при размещении администрацией городского округа заказа на приобретение жилых помещений в муниципальную собственность.

Как показали исследования практики прокурорского надзора нарушения законодательства о государственных и муниципальных закупках носят распространенный характер и, как правило, допускаются с целью заключения государственных и муниципальных контрактов с «нужным» участником размещения заказа. При этом очевидно, что обе стороны (и заказчик, исполнитель контракта) заинтересованы в сокрытии факта нарушения закона о госзакупках. Выявление признаков коррупционных преступлений в сфере размещения заказов в ходе «общенадзорных» проверок представляет определенную сложность. Указанные нарушения выявляются, как правило, по результатам проверок фактического исполнения государственных (муниципальных) контрактов, следовательно, перечисления бюджетных средств нерадивым подрядчикам.

В этой связи, во-первых, необходима активизация оперативно-розыскной деятельности в отношении чиновников среднего и высшего руководящего звена органов государственной власти и местного самоуправления, на выявление фактов взяточничества, особенно на стадии подготовки и проведения конкурсных (аукционных) процедур. Так, к примеру, благодаря информационному потенциалу прокурорских проверок оперативным путем в Ханты-Мансийском автономного округе – Югра была реализована информация о получении взяток заместителем начальника отдела по размещению государственного заказа Управления капитального строительства, который используя свое служебное положение и имея доступ к сведениям о планируемых конкурсах, а также юридических лицах, подавших заявки на участие в них, создал благоприятные условия для победы аффилированной фирмы, за что получил незаконное вознаграждение в виде автомобиля БМВ Х6. По данному факту отделом по расследованию особо важных дел СУ СК РФ по округу возбуждено и расследуется уголовное дело по ч. 6 ст. 290 УК РФ.

Во-вторых, в целях исключения фактов получения прямо или косвенно должностными лицами незаконных вознаграждений при исполнении государственных и муниципальных заказов следует усилить контроль за их деятельностью; законодательно ужесточить требования к кандидатам, претендующим на замещение соответствующих должностей, а также активизировать деятельность кадровых служб по проведению работы, направленной на профилактику коррупционных проявлений.

РАЗДЕЛ 3. КОРРУПЦИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ И ПРОБЛЕМЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА НЕЕ

Илий С.К., кандидат юридических наук, доцент
Павловская Н.В., кандидат юридических наук

Состояние и основные проблемы противодействия коррупции в правоохранительных органах

При отсутствии единства мнений и научных подходов к определению понятия правоохранительных органов, оно, в любом случае охватывает такие сферы как: выявление и расследование преступлений, в том числе при помощи оперативно-розыскной деятельности; прокурорский надзор и поддержание государственного обвинения в суде; исполнение приговоров и иных судебных решений. Каждой из этих сфер присущи свои особенные проявления коррупции.

Так, в сфере выявления и расследования преступлений с помощью взяток преступникам удается избежать возбуждения уголовного дела, добиться переквалификации на менее тяжкое преступление, прекращения или приостановления уже возбужденного уголовного дела, а порой – добиться возможности в дальнейшем осуществлять свою преступную деятельность под прикрытием коррумпированных должностных лиц правоохранительных органов.

В области поддержания обвинения в суде при помощи коррупции возможен необоснованный отказ от поддержания обвинения и прекращение уголовного преследования. Коррупция в суде ведет к вынесению неправосудных приговоров, как оправдательных, так и обвинительных. Для стадии исполнения приговоров характерны такие проявления коррупции как послабления в режиме отбывания наказания, помощь в решении вопросов об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания и др.

Таким образом, коррупцию в правоохранительных органах от взяточничества и прочих злоупотреблений в иных сферах отличает в первую очередь ее способность свести к минимуму, если не полностью нивелировать, эффективность противодействия преступности и другим правонарушениям в обществе, создавать благоприятные условия для совершения преступлений, и в конечном итоге – детерминировать рост преступности и иных правонарушений.

Этим свойством обусловливается более высокая степень общественной опасности коррупции в правоохранительных органах по сравнению с коррупцией в иных сферах, а также крайне высокий уровень как естественной, так и искусственной латентности коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных ведомств (по данным некоторых исследований он составляет от 50% до 95%).

Одним из наиболее опасных проявлений коррупции в данной сфере является участие должностных лиц правоохранительных органов в организованной преступности, в частности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств. На опасность распространения подобных проявлений коррупции обращают внимание не только отечественные криминологи, но и международное сообщество, например, в лице Международного комитета по контролю над наркотиками ООН.

Изучение состояния и динамики коррупции в России в настоящее время – довольно сложная задача. Для оценки любого вида преступности в криминологии принято опираться в первую очередь на анализ статистических данных, которые, к сожалению, формируются таким образом, что не позволяют установить количество преступлений, коррупционной направленности, совершенных должностными лицами правоохранительных органов. Речь идет о ныне уже не действующей форме 590 и пришедшей ей на замену форме 599 ГИАЦ МВД России[1]. Эти формы отражают данные лишь о числе сотрудников тех или иных ведомств, в отношении которых осуществлялось уголовное преследование за совершение преступлений коррупционной направленности.

Не вдаваясь в дискуссию по вопросу о ком, какие конкретно органы следует относить к правоохранительным, отметим, что будем использовать данные о числе должностных лиц, совершивших коррупционные преступления, которые занимали должности в тех правоохранительных органах, деятельность по борьбе с преступностью которых координирует прокуратура.

Ежегодно с 2008 г. по 2014 г. к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений привлекается значительное число сотрудников правоохранительных органов (см. табл. 1).

Таблица 1.

Динамика числа лиц, занимавших должности в правоохранительных органах, совершивших в 2008–2014 гг. преступления коррупционной направленности

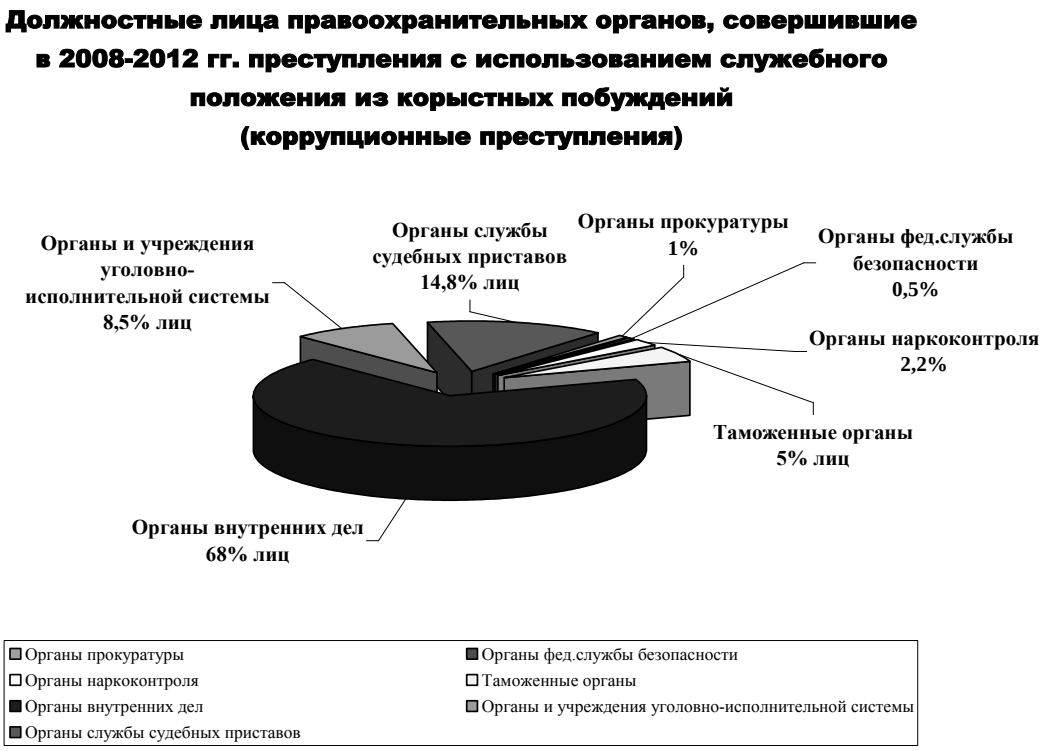
Органы	**2008 г.**	**2009 г.**	**2010 г.**	**2011 г.**	**2012 г.**	**2013 г.**	**2014 г.**
Прокуратура	10	13	16	11	9	11	10
ФСБ	0	3	10	10	7	11	12
ФСКН	14	22	30	32	40	45	19
ФТС	51	115	75	38	27	39	57
ОВД	697	937	897	935	729	695	737
ФСИН	35	96	103	153	139	200	173
ФССП	72	145	194	266	235	272	231
СК	-	-	-	-	-	2	6
Всего	**879**	**1331**	**1325**	**1445**	**1186**	**1275**	**1245**

[1] См.: Сводные отчеты по России «О результатах работы правоохранительных (правоприменительных) органов по борьбе с преступлениями, совершенными с использованием служебного положения должностными лицами, государственными служащими и служащими органов местного самоуправления, а также лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации» за 2008–2012 гг. (форма ГИАЦ МВД России 590); Сводные отчеты по России по форме ГИАЦ МВД России 599.

Итак, ежегодно среди сотрудников правоохранительных органов, совершивших преступления коррупционной направленности, основную массу составляют должностные лица органов внутренних дел, хотя в течение последних лет их доля последовательно снижается. Так, если в 2008 г. полицейские составляли 79,3% сотрудников правоохранительных органов, совершивших коррупционные преступления, то в 2009 г. – 70,4%; в 2010 г. – 67,7%; в 2011 г. – 64,7%; в 2012 г. – 61,5%; в 2013 г. – 54,4%; в 2014 г. 59,2%.

Наглядно «вклад» каждого ведомства в коррупционную преступность сотрудников правоохранительных органов представлен на рисунке 1.

Рис. 1



Высок уровень коррупции в правоохранительных органах и по данным **социологических исследований**. Так, результаты опросов, проводимых Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), показывают, что оценки населением уровня коррупции в правоохранительных органах в последние годы практически не меняются[1]. Сфера деятельности ГАИ (ГИБДД) называлась гражданами как наиболее пораженная коррупцией в 30% случаев в 2006 г., занимая второе место после местных органов власти (31%), в 33% – в 2007 г. и 2008 г., находясь уже на первом месте, в 32% и 27% – в 2012 г. и 2013 г., вновь опустившись на второе место после местных органов власти (36% и 39% соответственно). Полиция занимала четвертое

[1] См.: Коррупция в России: мониторинг // Пресс-выпуск. – 2013. – № 2437. – 23 окт. // ВЦИОМ: [сайт]. URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572 (дата обращения: 23.10.2014).

место в 2006 г. и 2013 г. (ее отметили 22% и 19% опрошенных соответственно), третье место – в 2007 г., 2008 г., 2012 г. (24%, 26%, 26% соответственно).

Тем не менее, делать вывод о большей коррумпированности органов внутренних дел по сравнению с иными правоохранительными ведомствами было бы не совсем верно. Представляется, что, например, приведенные выше статистические данные можно скорее оценить как свидетельствующие о меньшей латентности коррупции в данном ведомстве.

Кроме того, следует учитывать и то, что именно сотрудники органов внутренних дел являются наиболее многочисленными среди всех сотрудников правоохранительных органов. Например, Смирнов А.Ю., исследуя проблемы противодействия корыстной преступности сотрудников органов внутренних дел, указывает, что их численность в 16 раз превышает численность сотрудников прокуратуры, сотрудников ФССП России – в 18 раз, сотрудников ФСКН России – в 20 раз[1]. Соответственно и количество совершаемых ими преступлений намного превосходит число преступных деяний, регистрируемых в других правоохранительных органах. Кроме того, нельзя не согласиться и с тем, что именно сотрудники органов внутренних дел «наиболее часто вступают в непосредственный контакт с лицами, совершающими преступления и иные правонарушения, в связи с чем в большей степени подвержены «обратному» негативному влиянию с их стороны»[2].

О широком распространении коррупции в иных правоохранительных органах, помимо органов внутренних дел, свидетельствуют результаты ряда криминологических исследований последних лет, проведенных в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Так, по данным исследования коррупции в органах ФСКН России и иных правоохранительных органах, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков, высоко оценивают степень распространения коррупции, связанной с незаконным оборотом наркотиков, эксперты из числа сотрудников органов наркоконтроля, полиции и прокуратуры. Почти одна треть опрошенных считают уровень коррупции в этой сфере высоким (27%), половина – средним (50%), и только менее одной четвертой – низким (23%)[3].

По результатам исследования коррупции в деятельности органов ФССП России, большинство опрошенных экспертов оценивают уровень коррупции в сфере исполнительного производства как средний: так считают 51,6% принимавших участие в исследовании прокуроров и 49,6% судебных приставов – исполнителей; значительное число экспертов отметили высокий уровень коррупции в данной сфере: 35,5% прокуроров и 35,7% приставов;

---

[1] См.: Смирнов А. Ю. Корыстные должностные преступления, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел: уголовно-правовая и криминологическая характеристики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Томск, 2010. 32 с.

[2] Там же.

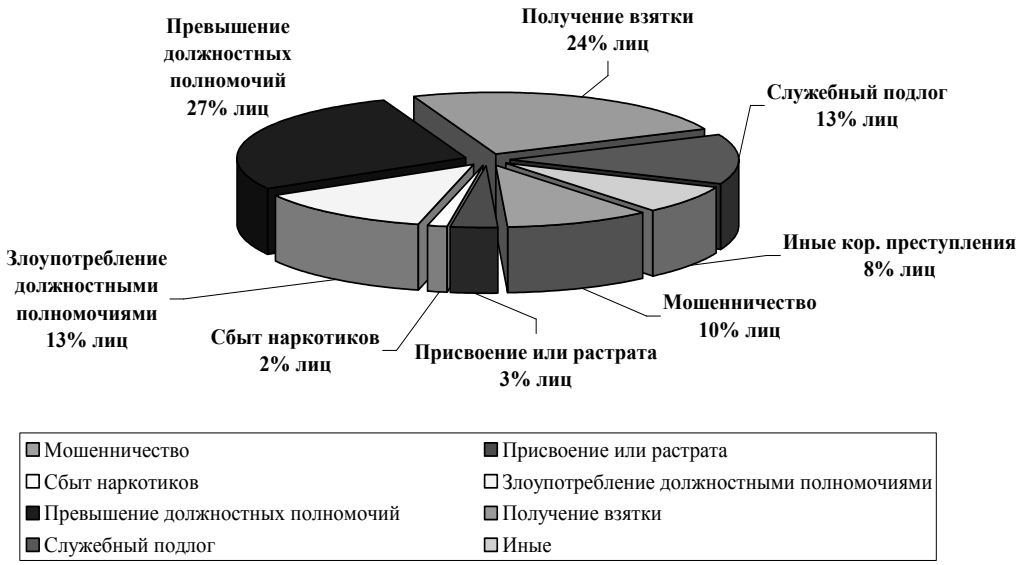
[3] Опрошены сотрудники правоохранительных органов, а именно: 115 сотрудников органов наркоконтроля, 85 сотрудников полиции, а также 64 прокурора городов и районов.

низким уровень коррупции здесь назвали всего 12,9% прокуроров и 14,7% приставов[1].

Какие же коррупционные преступления чаще всего совершали должностные лица правоохранительных органов? Структура коррупционной преступности рассматриваемого вида (по лицам, т.е. сотрудникам, совершившим то или иное преступление) представлена на рисунке 2.

Рис. 2

Структура коррупционной преступности сотрудников правоохранительных органов в 2008-2012 гг. (по лицам)



Как видно, за пятилетний период (2008–2012 гг.) почти одна треть привлекавшихся за коррупционные преступления к уголовной ответственности сотрудников правоохранительных органов совершили превышение должностных полномочий (27%), чуть меньше – получение взятки (24%), по 13% - – злоупотребление должностными полномочиями и служебный подлог, 10% – мошенничество, 3% – присвоение или растрату, 2% – сбыт наркотиков, еще 8% – иные преступления с использованием служебного положения.

Интересно, что для отдельных правоохранительных ведомств представленная структура имеет некоторые особенности, обусловленные особенностями решаемых ими задач, основных направлений их деятельности.

Так, такое коррупционное преступление как сбыт наркотиков с использованием служебного положения характерно лишь для сотрудников таких правоохранительных органов как органы внутренних дел, наркоконтроля, уголовно-исполнительной системы, где оно составляет соответственно 1%, 9% и 9% (см. Рис. 3, 4, 5). Точно так же контрабанда, совершенная с исполь-

[1] Опрошены 164 эксперта из числа прокурорских работников (31), а также судебных приставов – исполнителей (133).

зованием служебного положения, составляла 5% в структуре коррупционной преступности сотрудников таможенных органов, тогда как для остальных правоохранительных ведомств совершение такого преступления было не характерно.

Рис. 3

Структура коррупционной преступности сотрудников органов внутренних дел (по лицам) в 2008-2012 гг.

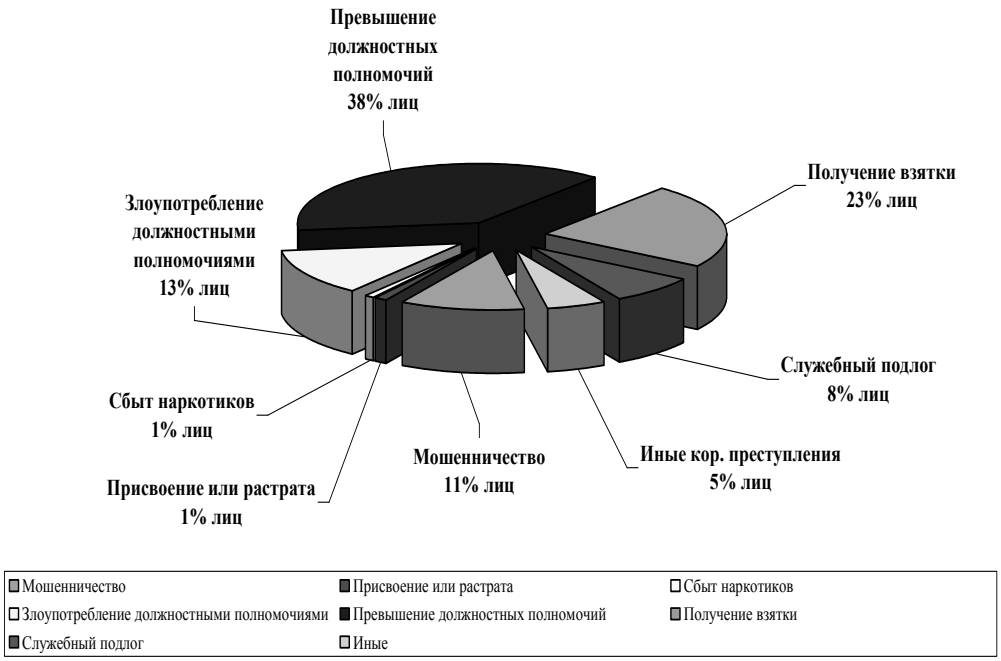


Рис. 4

Структура коррупционной преступности сотрудников органов наркоконтроля (по лицам) в 2008-2012 гг.

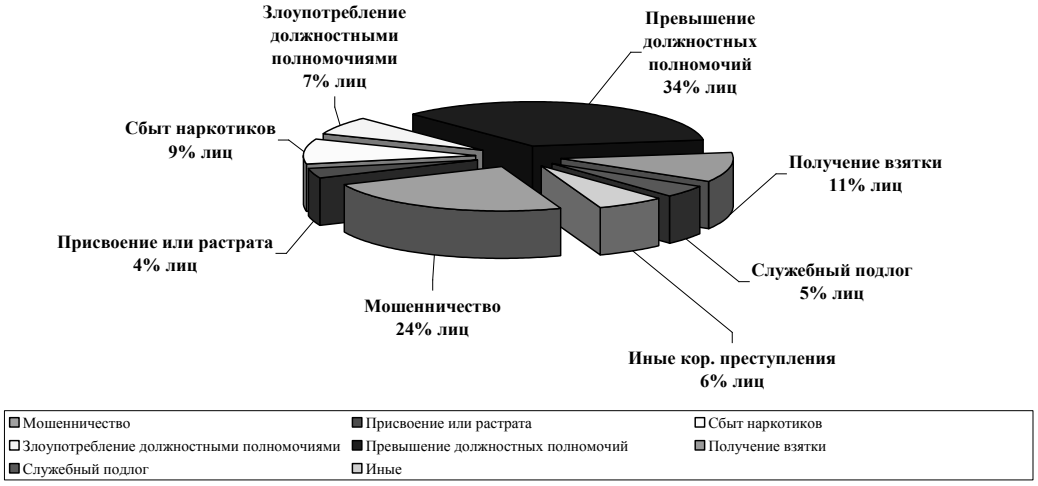
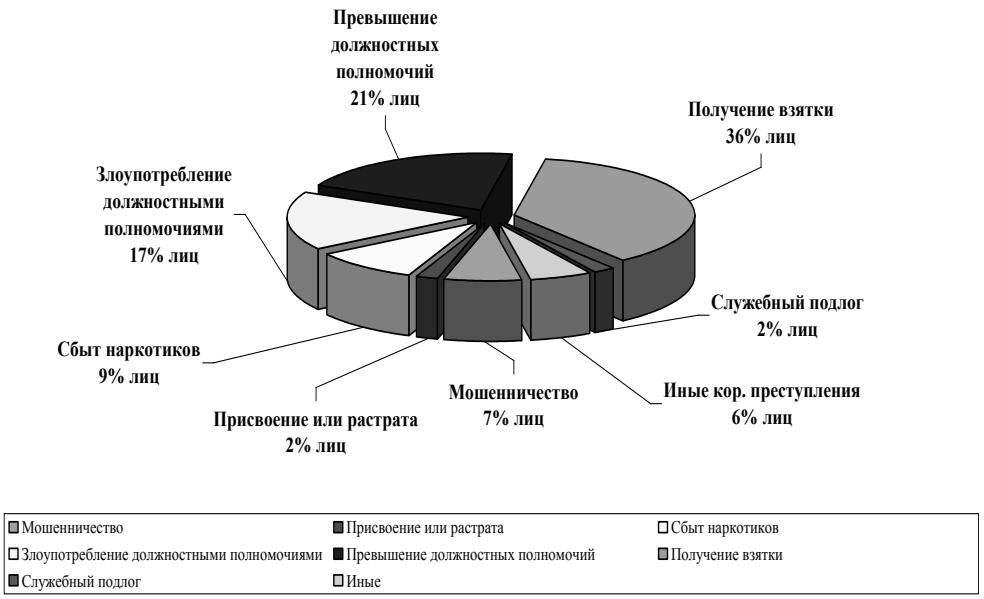


Рис. 5

Структура коррупционной преступности сотрудников органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (по лицам) в 2008-2012 гг.



Для эффективного противодействия коррупции, как и другим видам преступности, необходимо в первую очередь установление причин, порождающих изучаемое явление, а также условий, способствующих их появлению и распространению. Не вдаваясь в дискуссии, обе эти категории мы определим как криминогенные факторы, которые обычно классифицируются на такие группы как политические, экономические, правовые, психологические и многие другие. Приведем наиболее распространенные.

К группе *правовых* факторов часто относят отсутствие четкого законодательного определения коррупционного преступления, перечня таких преступлений и прочие недостатки действующего антикоррупционного законодательства, в том числе ведомственных нормативных правовых актов, направленных на борьбу с коррупцией. Проводимые исследования показывают, что эксперты из числа сотрудников различных правоохранительных органов в целом склонны именно такого рода факторы выбирать в качестве не только главных причин распространения коррупции в стране, но и основных препятствий для эффективной борьбы с ней.

К числу *социально-экономических* детерминант коррупции в данной сфере традиционно относятся довольно средние (а порой и вовсе низкие) заработные платы сотрудников правоохранительных органов. Довольно часто указание на такие факторы критикуется, воспринимается негативно, поскольку очевидно, что без должного нравственного и правового воспитания одно только увеличение заработной платы не способно решить проблему коррупции, тем более в такой сфере как правоохранительная деятельность. Кроме того, государство в принципе не в состоянии соперничать в финансо-

вом плане с организованной преступностью, представители которой, всегда могут предложить сумму больше. Все это, конечно, необходимо учитывать, но это не повод полностью отрицать криминогенное влияние социально-экономических фактов на уровень коррупции.

Другую группу составляют *организационно-управленческие* факторы, например, неэффективная деятельность подразделений собственной безопасности, их недостаточная штатная численность, низкий профессионализм сотрудников, терпимость руководства и коллег к проявлениям коррупции, недостаточный ведомственный и прокурорский надзор, недостатки в подборе и расстановке кадров для правоохранительных органов в целом и т.д.

К *психологическим* факторам коррупции в правоохранительных органах относятся низкая правовая культура в российском обществе в целом, и среди сотрудников правоохранительных органов в частности.

Представляется, однако, что необходимость совершенствования борьбы с коррупцией в правоохранительных органах требует разработки комплексной системы мер, которые бы воздействовали на все многообразные детерминанты коррупционных преступлений в данной сфере, а не только на группу правовых криминогенных факторов.

Тем не менее, следует остановиться на некоторых проблемных моментах, касающихся совершенствования правовых средств борьбы с коррупцией в правоохранительной сфере.

Например, одним из наиболее спорных вопросов, касающихся уголовно-правовых средств борьбы с преступлениями, в том числе коррупционными, совершаемыми сотрудниками полиции, является п. «о» ст. 63 УК РФ, которым закреплено в качестве отягчающего наказание обстоятельства совершение умышленного преступления сотрудником органов внутренних дел. Введение в 2010 г. такого признака в УК РФ в качестве самостоятельного отягчающего наказание обстоятельства вызывает много критики со стороны как ученых-криминологов и специалистов в области уголовного права, так и практиков борьбы с преступностью.

Конечно, преступления, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел, являются наиболее распространенными среди должностных и коррупционных преступлений, выявляемых в настоящее время. Однако, это не свидетельствует об их повышенной степени общественной опасности по сравнению с преступлениями иных сотрудников правоохранительных органов, в том числе – сотрудников органов наркоконтроля, на что неоднократно указывали многие представители отечественной науки уголовного права[1].

---

[1] См., например: Наумов А.В. Ужесточение ответственности сотрудников внутренних дел / Наумов А.В. // Уголовное право. – 2010. – № 6. – С. 50; Медведев С.С., Лысенко А. В. Проблемные моменты статьи 286.1 УК РФ и обстоятельства, отягчающего наказание, – п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ / Медведев С.С., Лысенко А.В. // Общество и право. – 2010. – № 5. – С. 90-93; Елинский, А. В. Конституционное измерение уголовного права / Елинский А.В. // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 3. – С. 159-176; Кленова Т.В. Проблема равенства в уголовном праве / Кленова Т.В. // Российский судья. –

В связи с этим более предпочтительным вариантом представляется все-таки включение в ст. 63 УК РФ такого отягчающего наказание обстоятельства, как *«совершение умышленного преступления сотрудником правоохранительного органа»*.

Проводимые исследования свидетельствуют *о достаточно большой доле условного осуждения по* делам о коррупционных преступлениях, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов.

В большинстве случаев позиция суда обусловливается данными о личности виновного, который, как правило, положительно характеризуется, порой имеет правительственные, военные или ведомственные награды, поощрения и т.п., имеет семью, впервые привлекается к уголовной ответственности. Однако общественная опасность совершенного преступления, вся совокупность его негативных последствий, среди которых не только вред авторитету того или иного правоохранительного органа, но порой и жизнь, здоровье, личная свобода граждан, – все это заставляет задуматься о справедливости такого подхода.

Именно поэтому часто звучат предложения об усилении уголовной ответственности за коррупцию, особенно, если коррупционное преступление совершено сотрудником правоохранительного органа. Речь может идти, в частности, о законодательном ограничении возможности применения условного осуждения к таким лицам[1].

Другим горячо обсуждаемым вопросом является возможность *восстановлении в системе уголовных наказаний, установленных УК РФ, конфискации имущества* как более действенной альтернативе показавших свою неэффективность штрафов.

За восстановление конфискации в системе уголовных наказаний в связи с исследованием проблем противодействия коррупции высказывались многие отечественные криминологи и специалисты по уголовному праву[2].

2011. – № 7. – С. 34-37; Гладких В.И. Парадоксы современного законотворчества: критические заметки на полях Уголовного кодекса / Гладких В.И. // Российский следователь. – 2012. – № 11. – С. 15-18; Скобликов П.А. Служба в органах внутренних дел как обстоятельство, отягчающее наказание / Скобликов П.А. // Уголовное право. – 2010. – № 6. – С. 46-49; и др.

[1] См.: Ажакина Т.А. Криминологические основы уголовной политики Российской Федерации в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Ажакина Т.А. – М., 2005. – 30 с.; Бибик О.Н. Закон о противодействии коррупции нуждается в существенных изменениях / Бибик О.Н. // Современное право. – 2010. – № 3. – С. 115-117; Вейберт С.И. Взяточничество: проблемы квалификации и назначения наказания. Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Вейберт С.И. – Челябинск, 2007. – 26 с.; Тирских А.А. Региональная криминологическая характеристика коррупции в органах внутренних дел: по материалам Восточно-Сибирского региона. Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Тирских А.А. – Иркутск, 2006. – 23 с.

[2] См., например: Ажакина Т.А. Криминологические основы уголовной политики Российской Федерации в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Ажакина Т.А. – М., 2005. – 30 с.; Аникин А.А. Взяточничество как коррупционное преступление и меры противодействия ему. Автореф. дис. … канд. юрид.

По данным ряда социологических и криминологических исследований поддерживают такую идею и граждане России, и сотрудники правоохранительных органов. Так, по результатам исследования Волкова К.А. (2011 г.) граждане России полагают, что наиболее эффективной уголовно-правовой мерой воздействия на коррупционеров должны быть: конфискация имущества (53%), лишение свободы на определенный срок (47%), штраф (21%), пожизненное лишение свободы (17%), обязательные работы (14%); ответы респондентов из числа сотрудников правоохранительных органов в свою очередь распределились следующим образом: конфискация имущества (78%), лишение свободы на определенный срок (53%), ограничение свободы (35%), штраф (8%)[1].

По данным опросов сотрудников правоохранительных органов[2] подавляющее большинство (72 % респондентов) поддерживают идею восстановления конфискации имущества как вида уголовного наказания. Опрошенные прокуроры,[3] осуществляющие надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции еще более единодушны: 94% респондентов выступает за возврат к конфискации имущества, как одного из видов наказания за коррупционные преступления.

Важным направлением повышения эффективности противодействия коррупции в рассматриваемой сфере представляется внесение изменений в действующие формы статистической отчетности. Эти изменения должны быть направлены в первую очередь на обеспечение возможности установления числа совершенных сотрудниками различных правоохранительных органов коррупционных преступлений. Для этого необходимо дополнить форму 599 ГИАЦ МВД разделом, предусматривающим сведения не только о числе коррупционных преступлений, *выявленных* сотрудниками правоохранительных органов (раздел 1 данной формы), но и *совершенных ими*. Пока указан-

---

наук / Аникин А.А. – Владивосток, 2009. – 29 с.; Гаврилов В.В. Совершенствование уголовно-правового противодействия коррупции / Гаврилов В.В. // Мир юридической науки. – 2012. – № 4. – С. 56-62; Рыбина А.В. Проблемы построения санкций и эффективность их применения за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Рыбина А.В. – Краснодар, 2005. – 26 с.; Тирских А.А. Региональная криминологическая характеристика коррупции в органах внутренних дел: по материалам Восточно-Сибирского региона. Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Тирских А.А. – Иркутск, 2006. – 23 с.; и др.

[1] См.: Волков К.А. Уголовно-правовые проблемы противодействия коррупционным преступлениям / Волков К.А. // Российский следователь. – 2011. – № 15. – С. 5-9.

[2] В сентябре-декабре 2014 г. Академией Генеральной прокуратуры РФ опрошено 168 сотрудников МВД, ФСБ, СК, ФСКН, ФСИН, ФССП России, проходивших повышение квалификации по программе «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений» в РАНХиГС при Президенте Российской Федерации и в ведомственных учебных заведениях.

[3] В ноябре 2014 г. Академией Генеральной прокуратуры РФ опрошено 90 начальников отделов по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратур субъектов России и приравненных к ним прокуратур.

ная форма в разделе 2 содержит только сведения о лицах (сотрудниках различных правоохранительных органов), в отношении которых осуществлялось уголовное преследование за совершение коррупционных преступлений.

Одновременно в числе коррупционных преступлений, фиксирующихся в данной статистической форме, следует отражать и данные о таком преступлении, связанным с незаконным оборотом наркотиков, как незаконная выдача либо подделка рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств или психотропных веществ (ст. 233 УК РФ), которое, как отмечалось, при определенных условиях также может иметь коррупционный характер. В этой же статистической форме надлежит отражать данные о числе преступлений, предусмотренных ст. 228, совершенных должностными лицами с использованием служебного положения.

Мохов Е.А., доктор юридических наук, профессор

Коррупция в правоохранительной сфере и меры по ее ограничению

В последнее время государством уделяется большое внимание вопросам противодействия коррупции. Сегодня все российские федеральные органы исполнительной власти вовлечены в работу по реализации принятой ранее Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2014-2015 годы.

В результате этой работы жестко регламентируются процедуры представления государственных и муниципальных услуг, внедрены механизмы их представления в электронном виде в целях устранения возможности сговора представителей органов власти и бизнесструктур. Значительно усилен контроль за деятельностью чиновников, в том числе путем установления новых ограничений и запретов, связанных с прохождением государственной службы. В частности, законодательно установлена обязанность чиновников отчитываться не только о полученных за год доходах, но и их расходах.

Усилена борьба с мздоимством и со стороны правоохранительных органов. Начиная с 2011 года, по данным Следственного комитета Российской Федерации, возбуждено 80 тысяч уголовных дел о коррупции. Одних только лиц, обладающих особым правовым статусом, к уголовной ответственности привлечено более 2 тысяч[1].

Ежегодно увеличивается число лиц, осужденных за совершение преступлений коррупционной направленности. Если в 2012 году было осуждено чуть более 6 тысяч коррупционеров, то в 2013 - уже более 8,5 тысяч[2]. Со-

[1]Интервью Маркина В.И., начальника пресс-службы СКР России //Московский комсомолец. 2015. 12 янв.

[2] См.: Результаты рассмотрения уголовных дел по составам преступлений, квалифицированных по судебным постановлениям, по составам преступлений коррупционной направленности за 2012 год; Результаты рассмотрения уголовных дел по составам пре-

гласно результатам проведенного в 2013 году Фондом «Общественное мнение» по заказу Минэкономразвития масштабного социологического исследования, уровень коррупции в стране несколько снизился. Так, например, уровень так называемой «деловой коррупции» составил в 2013 году 91% от уровня 2011 года[1].

Вместе с тем данные того же исследования свидетельствуют о том, что коренного перелома в борьбе с этим негативным явлением в жизни страны пока не произошло.

По мнению экспертов, одной из причин сохранения высокого уровня коррупции в стране является отсутствие системности в работе правоохранительных структур в борьбе с коррупционными проявлениями, значимых результатов в борьбе с мздоимством в верхних эшелонах органов государственной власти и управления. Не в последнюю очередь вялая работа правоохранителей в этом направлении связана с коррумпированностью самих органов суда, прокуратуры, юстиции, внутренних дел.

Подтверждением этого вывода служат результаты уже упомянутого мною ранее социологического исследования, проведенного Фондом «Общественное мнение». Так, по мнению опрошенных руководителей предприятий, в 2013 году как и в 2012 году коррупционные ситуации наблюдаются особенно часто в судебных органах, при этом уровень «неформальных платежей» (т.е. средняя сумма взятки) в них самый высокий. Одновременно ситуация ухудшилась и в органах прокуратуры. Несколько снизился уровень коррупции в последние годы в полиции (за исключением ГИБДД).

Конечно, российские органы правоохраны в этом отношении не уникальны. Например, согласно результатам проведенного в 2013 году Евробарометром опросов населения государств-членов Евросоюза, коррупция продолжает оставаться для стран Европы большой проблемой, а наиболее высокая степень коррумпированности в них принадлежит полиции (36%) и суду (23%)[2]. Но эти данные малоутешительны.

Коррупция в правоохранительной сфере, особенно в уголовном судопроизводстве - крайне опасное для государства и общества явление, оно может сопровождаться совершением ряда тяжких преступлений, которые, безусловно, оказывают негативное влияние на его ход, объективность и даже могут поставить под сомнение сам факт правосудия, справедливость принимаемого судебного решения. Под вопросом может оказаться конституционная безопасность государства, дееспособность федеральных и региональных

ступлений, квалифицированных по судебным постановлениям, по составам преступлений коррупционной направленности за 2012 год: Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

[1] Минэкономразвития подвело итоги исследования деловой и бытовой коррупции в России. 24 октября 2014 г. Официальный Интернет-ресурс Минэкономразвития России URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirinececonomy/20141024.

[2] Минэкономразвития подвело итоги исследования деловой и бытовой коррупции в России. 24 октября 2014 г. Официальный Интернет-ресурс Минэкономразвития России URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirinececonomy/20141024.

органов исполнительной власти, в конечном итоге - управляемость страной. В частности, это относится к совершению преступлений, предусмотренных гл. 31 УК РФ («Преступления против правосудия»), а также к иным преступлениям, которые могут совершаться в связи с участием лица в уголовном процессе или во взаимосвязи с уголовным процессом.

Эксперты отмечают, что международный опыт противодействия коррупции свидетельствует о том, что успех в этой борьбе зависит от преодоления коррупции в системе правоохранительных органов, которые оказываются наиболее уязвимыми с точки зрения коррупционного воздействия[1].

Необходимо отметить, соответствующими органами принимаются меры по очищению правоохранительных структур, органов прокуратуры и суда от коррупционеров, но они в сравнении с масштабом коррупции пока явно недостаточны[2].

Вследствие этого, например, остается высоким количество преступлений, совершаемых сотрудников органов внутренних дел, наркоконтроля, исполнения наказания из корыстной заинтересованности, вопреки интересам службы.

Анализ этого явления позволил вскрыть ряд взаимосвязанных причин социально-психологического, морально-нравственного, организационно-управленческого, административно-правового, способствующих становлению сотрудников этих органов на преступный путь. В их числе, в частности, их неблагополучное материальное положение, неудовлетворительное решение социальных проблем.

Остро стоит вопрос подбора, обучения и воспитания кадров, их выдвижения на вышестоящие должности.

Негативное влияние на морально-психологический климат в подразделениях правоохранительных органов оказывают факты осуществления противоправной деятельности со стороны их руководителей. Полагаю, что негативный пример поведения недавнего руководства Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России, головного подразделения по борьбе с коррупционными проявлениями в масштабах страны (Д. Сугробова и др.), не добавил энтузиазма сотрудникам органов внутренних дел.

Невозможность качественной реализации служебных задач в рамках действующей нормативно-правовой базы также приводит, с одной стороны к нарастанию морально-нравственного дискомфорта в коллективах, с другой толкает сотрудников к асоциальной линии поведения, несовместимой с их статусом.

---

[1]Ведерников О.Н. Коррупция: нравственно-правовой аспект /Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М. 2001. С. 246.

[2]По данным Следственного комитета Российской Федерации, за 2011-2014 годы были привлечены к уголовной ответственности — 12 судей, 65 прокуроров, 213 адвокатов, 231 следователь МВД России, 34 следователей ФСКН России, 1 следователь ФСБ России и 44 следователя СК России. (См.: Интервью Председателя СК России А.И. Бастрыкина //Российская газета. 2015. 14 янв.).

Анализ ситуации позволил выделить следующие виды противоправной деятельности сотрудников правоохранительных органов коррупционной направленности:

предательство интересов службы путем раскрытия объектам разработки содержания полученной оперативным путем информации об их преступной деятельности;

совершение сотрудниками должностных преступлений из корыстной и иной личной заинтересованности;

организация и проведение так называемых «заказных» проверок и уголовных преследований в отношении конкретных лиц и предприятий;

покровительство на возмездной основе отдельным предпринимателям и коммерческим структурам (так называемое «крышевание»);

сращивание сотрудников правоохранительных органов с различного рода криминальными группировками с целью участия в их подпольном бизнесе (организация проституции, торговли оружием и боеприпасами, незаконного оборота наркотических средств;

мошеннические действия, когда за вознаграждение сотрудники правоохранительных органов имитируют решения каких-либо вопросов (не привлечение к уголовной и административной ответственности, изменение меры пресечения и т.).

Одной из причин сохраняющегося высокого уровня коррупции в правоохранительной сфере сегодня стала современная трактовка прав лиц, обладающих так называемым особым правовым статусом, являющихся сотрудниками органов следствия, суда и прокуратуры.

Так, конституционное предписание о неприкосновенности судей (ст. 122) распространяется в одинаковой степени на всех судей независимо от занимаемой должности и работы в каком-либо суде (Конституционном Суде, суде общей юрисдикции, арбитражном и военном суде). В соответствии со ст.16 Закона Российской Федерации от 26 июля 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. От 22.12.14 № 435-ФЗ) осуществление оперативно-розыскных мероприятий по проникновению в жилище либо служебное помещение судьи, его личный или используемый им транспорт, прослушивание его телефонных переговоров, досмотр корреспонденции могут производиться только в связи с производством по уголовному делу в отношении этого судьи. Отсюда вытекает, что оперативно-розыскные мероприятия в отношении судьи, ограничивающие указанные права, могут проводиться только в случае возбуждения против него уголовного дела.

Некоторые авторы не исключают возможности проведения других оперативно-розыскных мероприятий, не затрагивающих конституционных прав судьи. Например, ими признается допустимым и правомерным применение аппаратуры прослушивания и записи переговоров, находящейся у лица, которое посещает жилище либо служебное помещение судьи с его согласия. Но на практике судьями при рассмотрении уголовных дел в отношении своих

коллег в суде положение ст. 16 трактуется как безусловный запрет на проведение всех без исключения оперативно-розыскных мероприятий.

Согласно ч. 1 ст. 42 Федерального закона от 17 ноября 1995 года «О прокуратуре в Российской Федерации» любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором являются исключительной компетенцией органов прокуратуры. Поэтому при получении оперативными подразделениями сведений о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного прокурором противоправного деяния они должны уведомить об полученной информации вышестоящего прокурора, и только он с целью проведения ее проверки может поручить провести необходимые оперативно-розыскные мероприятия. Отсюда можно сделать вывод о том, что прокуроры также обладают неприкосновенностью в сфере оперативно-розыскной деятельности.

Аналогично ст. 29 Федерального закона от 28 декабря 2010 года «О Следственном комитете Российской Федерации» трактует неприкосновенность от проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении сотрудников Следственного комитета.

На наш взгляд, законодательно закрепленный запрет на проведение оперативно-розыскных мероприятий в отношении указанных категорий сотрудников по сути является исключением принципа равенства всех граждан перед законом и создает условия для их коррупционного поведения.

Кроме того, ограничения в проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении работников органов суда, прокуратуры и Следственного комитета, существенно затрудняет выявление и расследование преступлений коррупционной направленности. Преступления указанной категории имеют латентный характер и с ними можно успешно бороться только оперативным путем.

Коррупционные преступления, совершаемые судьями, прокурорами и следователями СК России, с использованием должностного положения, несут огромную общественную опасность, поэтому в целях успешной борьбы с ними необходимо снять законодательные ограничения на проведение ОРМ в отношении указанных категорий государственных служащих. Это поможет существенно оздоровить ситуацию в этих органах, повысить их авторитет в глазах граждан, укрепит правопорядок в стране.

Способствует росту коррупционных проявлений в правоохранительной сфере и ослабление контроля за работой следователей. Как известно, прокуроры были лишены ряда надзорных полномочий, что привело к очевидному дисбалансу правозащитного механизма. В результате этого стали не единичными случаи уголовного преследования лиц, не совершавших противоправных действий, заведомо избыточной квалификации содеянного, в том числе в целях незаконного заключения подозреваемых и обвиняемых под стражу.

Прокурору предоставлено право требовать от органов предварительного расследования устранения выявленных им нарушений, но законодательно требование об исполнении прокурорских предписаний не закреплено, что

позволяет руководителям органов следствия заявлять о несогласии с ними. В результате прокурор вынужден по нескольку раз вносить требования об устранении одних и тех же нарушений закона, что отрицательно сказывается на обеспечении прав участников уголовного судопроизводства.

Повсеместно игнорируются требования прокуроров о предоставлении для изучения уголовных дел и материалов доследственных проверок. В связи с отсутствием у прокурора права на возбуждение уголовного дела распространены факты, когда при очевидности всех признаков преступления, решения о возбуждении уголовных дел не принимаются следователями годами. Прокурорами многократно отменяются незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, однако они с легкостью выносятся вновь. По сути, речь идет о новой форме укрывательства преступлений и освобождения совершивших их лиц от ответственности. Эти и другие недостатки в организации надзора за следствием отметил в своем выступлении Генеральный прокурор Российской Федерации Чайка Ю.Я. на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения».

Эксперименты с прокурорским надзором за органами предварительного следствия необходимо прекратить, они слишком дорого обходятся нашему государству и обществу. Надо не медля законодательно наделить прокуроров всеми необходимыми надзорными полномочиями.

Османова Н.В., кандидат юридических наук

Состояние и меры противодействия коррупции в правоохранительных органах

В настоящее время Россия не только внутри страны, но и за рубежом приобрела статус глубоко коррумпированного государства[1]. В то же время необходимо признать, что в Российской Федерации в целом сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции.

Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в Указе Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», в Национальном плане противодействия коррупции Президента РФ на 2014-2015 гг. от 11 апреля 2014 г., в Федеральном законе от

[1] По данным Международной неправительственной организации Transparency International в 2013 г. Российская Федерация заняла 127 место в рейтинге по коррупции среди всех стран (индекс восприятия коррупции охватывает 177 стран), что указывает на наличие данной проблемы. Если сравнивать нынешний показатель России (28 баллов) с результатом предыдущего года, позиции страны не изменились, а повышение места в рейтинге на шесть пунктов (в 2012 г. – 133 место) связано с отрицательной динамикой ряда других стран. Аналогичный результат показали Азербайджан, Гамбия, Ливан, Мадагаскар, Мали, Никарагуа и Пакистан.

25.12.2008 «О противодействии коррупции», в Федеральном законе от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», а также в иных законодательных актах, регулирующих вопросы государственной службы.

Насколько действенными являются существующие меры по противодействию коррупции свидетельствуют статистические сведения о количестве поступивших в органы СК России сообщений о преступлениях коррупционной направленности и оконченных уголовных дел о преступлениях данной категории.

Так, в 2013 г. поступило 45 896 сообщений о преступлениях коррупционной направленности (в 2012 г. – 42 052 сообщений). По результатам рассмотрения сообщений приняты следующие решения: о возбуждении уголовного дела – 28 669 или 62,5 %; об отказе в возбуждении уголовного дела – 14 737 или 32,1 %; о передаче по подследственности – 2 456 или 5,4%.

В производстве следователей СК России в 2013 г. находилось 34 877 уголовных дел (2012 г. – 25 154), из них окончено 12 168 (2012 г. – 6 682), направлено в суд – 10 073 (2012 г. – 7 417).

Результаты работы следственных органов в сфере противодействия коррупции за первое полугодие 2014 года были озвучены и Председателем Следственного комитета А.И. Бастрыкиным на расширенном заседании коллегии СК России, посвященном итогам работы ведомства, согласно которым за указанный период в СК России поступило почти 20 тысяч сообщений о коррупции, по которым возбуждено более 13 тысяч уголовных дел. Завершено расследование почти по 6 тысячам уголовных дел (5 802), что на 17% больше ранее достигнутого показателя. Размер возмещенного ущерба, причиненного коррупционными преступлениями, по направленным в суд уголовным делам составил 6 млрд. 728 млн. 384 тыс. рублей.

Основными секторами коррупционного рынка остаются: распределение бюджетов; управление различными формами государственной, муниципальной и региональной собственности; распределение природных ресурсов; осуществление правоохранительных функций; государственные заказы.

Вместе с тем, по количеству направленных в суд уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности первое место занимают преступления, совершенные сотрудниками правоохранительных органов[1] (в 2013 г. – 9 002 уголовных дел или 31,4% от общего количества дел коррупционной направленности, направленных в суд[2]).

---

[1] К правоохранительным органам относятся: Генпрокуратура России, СК России, ФСБ России, МВД России, ФСКН России, ФТС России, Минюст России, ФСИН России и др.

[2] Помимо правоохранительной деятельности преступления коррупционной направ-

Совершаемые в правоохранительных структурах коррупционные преступления обладают определенной спецификой, обусловленной наделением субъектов данных деяний властными полномочиями, связанными с обеспечением общественной безопасности и охраной общественного порядка, касающихся как соблюдения, так и нарушения правил поведения всех граждан без исключения на протяжении всей жизни. Наличие столь широких и властных полномочий порождает чувство вседозволенности и отчасти безнаказанности. Так, еще Ш. Монтескье отмечал, что: «… известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела». И чем ближе этот предел, тем размах коррупции становится шире.

Сложившаяся в России ситуация определила противодействие коррупционным проявлениям в качестве приоритетного направления и отчасти способствовала созданию специализированного следственного органа.

Следственный комитет Российской Федерации, созданный в 2010 г., стал тем самым следственным органом, к подследственности которого отнесено расследование уголовных дел о преступлениях не только коррупционных[1] (п. а ч. 1 ст. 151 УПК РФ), но и совершенных сотрудниками правоохранительных органов (п. в ч. 1 ст. 151 УПК РФ).

Проведенное исследование причин совершения преступлений рассматриваемых категорий, а также проведенный опрос следователей и руководителей следственных органов СК России за 2013-2014 гг. позволяет в соответствии с нормативными правовыми актами, приведенными в начале статьи, выделить наиболее эффективные, по мнению автора, меры противодействия коррупции:

1. Повышение уровня доверия со стороны граждан к правоохранительным органам за счет обеспечения режима открытости перед населением, в том числе освещения в СМИ выявленных фактов коррупционных проявлений и отсутствия предвзятости при расследовании преступлений указанной направленности. Необходимо также внимательно и чутко относиться к обращениям граждан, не допускать волокиты и «отписок», осуществлять личный прием, рассматривая доверие граждан как непременное условие противодействия коррупции.

2. Взаимодействие правоохранительных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества.

ленности также преобладают в следующих сферах (2013 г.): образование и наука – 5 806 уголовных дел или 20,2 %; здравоохранение и социальное обеспечение – 3.886 уголовных дел или 13,5%; финансовая деятельность (в т.ч. бюджетная) – 1 621 уголовных дел или 5,6 %; ЖКХ – 532 уголовных дел или 1,9 % и др.

[1] Расследование уголовных дел о коррупционных преступлениях отнесено к подследственности СК России Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В рамках данного пункта можно также выделить меры по организации деятельности непосредственно самих правоохранительных органов по противодействию коррупции, одним из условий обеспечения которых является наличие в структуре полицейских ведомств структур, которые наделены полномочиями по проведению «внутренних расследований» (Управление процессуального контроля в сфере противодействия коррупции СК России, Департамент собственной безопасности МВД России, Департамент собственной безопасности ФСКН России, Управление противодействия коррупции, обеспечения работы с кадрами и вопросов безопасности ФССП России и др.).

Другим условием является проверка материального благосостояния сотрудника правоохранительного органа. В большинстве таких органов предусмотрено представление специальных деклараций, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей о доходах. При этом представленная информация аккумулируется и является предметом периодического изучения на протяжении всего срока службы сотрудника;

3. Грамотное построение кадровой политики.

Мировая практика свидетельствует: профессионализм и компетентность сотрудников правоохранительных органов, отсутствие коррупции в них напрямую зависят от качества отбора кандидатов на службу. При этом главным фактором, влияющим на успех проводимой кадровой политики, является повышение уровня престижа правоохранительных органов в обществе, увеличение конкурса на должность и введение системы ротации.

В основе комплектования подразделений израильской полиции лежат престиж и конкурс на должность. Среди требований, предъявляемых к кандидатам: образование, биография, психологическая готовность, отличные физические данные, наличие подготовки в обращении с оружием, знание законодательства и др., при этом конкурс на должность составляет более 100 кандидатов на место. В Китае, например, количество претендентов на низовые должности наибольшее в мире – более 3000 человек на место[1], а уровень коррупции один из самых наименьших в мире.

Кроме перечисленного более тщательно необходимо подходить к проверке психофизиологического состояния кандидатов на службу в правоохранительные органы (в том числе с помощью полиграфа), возможного наличия у них противоправной мотивации, степени стрессовой устойчивости с целью определения их пригодности к службе в правоохранительных органах. Важно исключить из кадровой политики формализм.

Представляется также целесообразным исключить «автоматическое» продление срока службы по контракту. При необходимости в случае наличия оснований рассматривать возможность перемещения сотрудника на другую

---

[1] Кузнецов А., Сухов С. Борьба с коррупционными проявлениями среди сотрудников правоохранительных органов в России и за рубежом // Внешнеторговое право. 2011. № 2. С. 23.

должность, в другое территориальное подразделение либо расторжения договора с последующим увольнением из правоохранительных органов.

Вместе с тем сокращение сотрудников должно происходить с одновременным привлечением на государственную службу квалифицированных специалистов, имеющих профессиональное образование или прошедших специальную подготовку в ведомственных образовательных учреждениях (Академия СК России, Академия Генпрокуратуры России, Академия ФСБ России, МосУ МВД России, Российская академия правосудия и др.). При этом уже с первых дней обучения в студентах (курсантах, слушателях) необходимо формировать четкую позицию нетерпимости к коррупционным проявлениям. Подобное отношение должно воспитываться в каждом, только в этом случае противодействие коррупции станет наиболее реальным и действенным.

4. Повышение уровня оплаты труда и социальных гарантий сотрудников правоохранительных органов и членов их семей, решение жилищных проблем.

Так, например, во Франции безупречная служба сотрудника полиции дает право на повышенное пенсионное обеспечение по сравнению с установленным минимальным размером. В качестве меры дисциплинарного воздействия к нему может быть применено исключение стажа службы в полиции (полное или частичное) при расчете пенсионного пособия. Аналогичная практика может быть реализовано и в правоохранительных органах России.

Представляется также целесообразным введение правила, в соответствии с которым длительное и безупречное исполнение сотрудником правоохранительного органа своих должностных обязанностей (в том числе реализация антикоррупционных мер) **в *обязательном порядке*** (выделено – Н.О.) должно учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему специального звания или поощрении.

После проведения реформы кадровой политики целесообразно рассмотреть возможность приравнять (и закрепить в нормах УПК РФ) показания двух гражданских лиц к показаниям сотрудника правоохранительных органов, что также повысит уровень защищенности последнего.

Вопросы необходимости противодействия коррупции поднимались и 14.10.2014 г. в ходе проведенного заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека в Кремле: членами Совета по правам человека было предложено увеличить до 20 лет наказание за коррупционные преступления и лишить осужденных права на амнистию[1]. Представляется, что данные меры не могут быть признаны эффективными в борьбе с коррупцией, поскольку, по нашему мнению, в соответствии с действующими нормами уголовного закона наказание за преступления данной категории итак достигли своего максимума.

---

[1] Стенограмма встречи Президента с Советом по развитию гражданского общества и правам человека // Электронный ресурс: http://president-sovet.ru/news/7232/. Дата обращения: 14.10.2014 г.

Перечисленные меры являются наиболее эффективными, их активизация позволит поднять на новый уровень противодействие коррупции в правоохранительных органах Российской Федерации.

Фисенко С.Б., кандидат экономических наук

Коррупционная преступность в правоохранительных органах (на примере МВД, ФТС и ФСКН России)

В современной России противодействие коррупции является одной из важнейших государственных задач. В период с 2008 по 2014 г.г. был принят пакет антикоррупционных законов, в том числе: 1) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[1]; 2) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»»[2]; 3) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»»[3]. В результате в действующем законодательстве появилось юридическое определение коррупции. За это время было реализовано три Национальных плана противодействия коррупции, разработана Национальная стратегия противодействия коррупции, утверждавшиеся Президентом РФ. Россия приняла на себя ряд международных обязательств, в том числе, - стала активно участвовать в деятельности Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции, Группы государств против коррупции (ГРЕКО), ОЭСР. По состоянию на 2014 год можно отметить, что исходя из положений Национального плана противодействия коррупции на 2014-2015 годы, приоритет отдается установлению системы мер имущественной ответственности за коррупционные правонарушения и системы предупреждения незаконной передачи денежных средств за предоставление

---

[1] О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (по сост. на 28.12.2013) // Рос. газ. – 2008. – 30 дек.

[2] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» : Федер. закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ (по сост. на 05.04.2014) // Рос. газ. – 2008. – 30 дек.

[3] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федер. закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ (по сост. на 06.12.2011) // Рос. газ. – 2008. – 30 дек.

государственного или муниципального заказа («откатов»)[1]. Промежуточным итогом проведенных законодательных, организационных и политических мероприятий стало внесение существенных изменений в действующее законодательство, особенно в части установления уголовной ответственности за совершение преступлений против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 29 Уголовного кодекса РФ).

Опасность коррупционных проявлений в правоохранительных органах очевидна и не требует дополнительных пояснений. Достаточное внимание ей уделено в работах отечественных специалистов (В.В. Астанин, А.И. Долгова, Ю.Р. Орлова и др.)[2]. Сфера деятельности правоохранительных органов на момент начала современного этапа противодействия коррупции в 2008 г. была признана одной из самых коррумпированных. По данным Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернэшнл – Р» за 2007 г., 40% опрошенных респондентов давали взятку при контакте с правоохранительными органами (первое место в рейтинге частоты получения взяток от граждан)[3]. В 2012 г. в Индексе восприятия коррупции Россия заняла 133 место из 174 возможных.

Высокая степень коррумпированности отмечалась исследователями как в отношении всей правоохранительной системы в целом, так и в отношении отдельных ее звеньев или подразделений (таможенных и налоговых органов, органов внутренних дел, ГИБДД и пр.)[4]. В этой связи, а также на фоне падения доверия граждан к правоохранительной системе, законодатель предпринял ряд шагов по противодействию коррупции. Часть из них – т.н. «полицейская реформа» 2010-2012 гг. и сопутствующие ей события организационно-правовой направленности – не входит в предмет настоящего исследования.

---

[1] Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы : утв. Указом Президента РФ от 11.04.2014 № 226 // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1529.

[2] См.: Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. С. 63-87; Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2011. – с. 430; Орлова Ю.Р. Коррупция как социально-правовая проблема российской действительности // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства: межведомственный научный сборник / под ред. А.И. Комаровой. М.: ИД Дом РА, 2009. Т. 1. С. 113.

[3] На российском фронте борьбы с коррупцией – без перемен: пресс-релиз Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернэшнл – Р» Режим доступа: http://web.archive.org/web/20090530022211/http://www.transparency.org.ru/doc/2RUS_press_release_01000_248.pdf

[4] См. напр.: Белая книга о противодействии коррупции. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. С. 8-30; Лузгин И.М. Коррупция и ее общественная опасность. – Новополоцк: ПГУ, 2012. С. 8; Павловская Н.В. Коррупция в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков: криминологические и уголовно-правовые аспекты: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2013. С. 11-12; Шнитенков А.В. Ответственность за преступления против интересов службы: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.08. Оренбург, 2006. С. 18.

Другая часть была посвящена совершенствованию уголовного законодательства. Изменения затронули и деяния, образующие в понимании российского законодателя явление коррупции, и наказания за их совершение. Положительно можно отметить тот факт, что они носили относительно системный характер, затронули положения Общей и Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации. По сути, в относительно короткий срок была сформирована законодательная база, позволяющая активизировать выявление, пресечение, раскрытие преступлений коррупционной направленности. Практические рекомендации Генеральной прокуратуры РФ и Верховного Суда РФ способствовали уяснению этих изменений правоприменителем.

Результатом стало увеличение в первые годы после принятия ФЗ «О противодействии коррупции» числа выявленных преступлений против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления: в 2008 г. таких было 40473 (более трети из них – 12512 – взяточничество), в 2009 – 43086 (13141 эпизод взяточничества). В 2010 ситуация изменилась: количество должностных преступлений снизилось на 13,5% - до 37255 (фактов взяточничества было выявлено 12012, -8,6% к АППГ). Аналогично в 2011 г. было зарегистрировано 34783 должностных преступления (10952 случаев взяточничества), в 2012 – 31010 (9758 случаев взяточничества). В 2013 г. ситуация снова частично поменялась: при снижении общего количества должностных преступлений на 14,1% (до 26642) количество выявленных эпизодов взяточничества резко (на 18,1%) возросло: до 11521. За первое полугодие 2014 г. при еще более резком снижении числа должностных преступлений (на 25,6%, 13755) количество фактов взяточничества снова продемонстрировало тенденцию к росту, хотя и небольшому: на 4,2%, 7169 случаев[1]. По сути, это означает, что в структуре выявленных должностных преступлений (а в терминологии ФЗ «О противодействии коррупции» 80% деяний, объединенных под общим термином «коррупция», отражены именно в этой группе преступлений в гл. 29 УК РФ) за 2013-2014 г.г. около половины (и даже больше) составляют различные виды взяточничества.

Указанные данные не отражают в полном объеме ни сведения о совершении преступлений коррупционного характера, ни состояние коррупционной преступности в правоохранительных органах. В этой связи определенный интерес представляет анализ отдельных статистических данных по трем правоохранительным структурам: МВД России, Федеральной таможенной службы и ФСКН России. Этот интерес можно обосновать результатами социологических опросов (ФОМ, Левада-центр и др.), в которых указывалось на высокую частоту распространения коррупционных проявлений в этих ведомствах, а кроме того, - рядом резонансных уголовных дел, связанных с коррупцией, по которым были привлечены к уголовной ответственности должностные лица этих органов. Открытые для публичного доступа сведения

[1] Сведения о состоянии преступности приведены с официального сайта МВД России. – Режим доступа: http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/1/

отличаются по полноте, но позволяют соотнести себя с общей динамикой коррупционной преступности. Следует отметить, что неполнота и относительная недоступность сведений о количестве преступлений коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов, не способствует формированию убежденности общества в действительных усилиях по противодействию коррупции в этой сфере.

Если обратиться к опубликованным сведениям о противодействии коррупции в системе МВД России, можно отметить следующее. В 2012 году сотрудниками МВД РФ совершено 4759 преступлений, из них коррупционной направленности – 2762, в том числе взяточничество – 641. В 2013 году – 4634 преступления, из них коррупционной направленности – 2642, в том числе взяточничество – 629. И наконец, в первом полугодии 2014 года более чем на 35% возросло количество сотрудников органов внутренних дел, привлеченных к уголовной ответственности за взяточничество (314). При этом рост числа взяточников зафиксирован в 38 (46,3%) органах МВД России на региональном уровне, а также в трех подразделениях транспортной полиции[1]. По данным Федеральной таможенной службы, в 2012 г. по материалам подразделений по противодействию коррупции было возбуждено 159 уголовных дел (из них 35 дел о взяточничестве, составивших около трети всех дел о преступлениях коррупционной направленности, - 111), в 2013 г. – 247 уголовных дел (дела о взяточничестве составили две трети из дел о преступлениях коррупционной направленности), в первом полугодии 2014 г. – 166 уголовных дел, из которых дела о преступлениях коррупционной направленности составили две трети, а в их структуре до 80% было возбуждено уголовных дел о взяточничестве[2]. Наиболее кратко информацию о коррупционных преступлениях отражает ФСКН России: в открытом доступе размещены сведения за 2012 г., из которых следует, что 321 изобличенных во взяточничестве сотрудников вымогали взяток на общую сумму 12 млн. 566 тыс. руб., за год было возбуждено 112 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, из них 22 по ст. 290 УК РФ, 17 – по ст. 159 УК РФ[3]. Если учесть, что мошенничество с использованием служебного положения подразумевает введение в заблуждение взяткодателя относительно служебных полномочий должностного лица, это явления примерно одного порядка. То есть, около трети коррупционных преступлений, совершенных сотрудниками ФСКН, прямо или косвенно связаны со взяточничеством.

---

[1] Информационные материалы о реализованных мерах по профилактике коррупционных правонарушений в системе МВД России. – Режим доступа: http://mvd.ru/anticorr/statistics

[2] Информационные материалы о результатах работы подразделений по противодействию коррупции таможенных органов Российской Федерации. – Режим доступа: http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=76&Itemid=1856

[3] Сведения об уголовных делах коррупционной направленности, возбужденных в отношении сотрудников органов наркоконтроля в 2012 году. – Режим доступа: http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=76&Itemid=1856

Исходя из приведенных данных, можно сделать вывод, что коррупционная преступность в органах внутренних дел, таможенных органах и органах наркоконтроля характеризуется тенденцией к росту количества выявленных случаев взяточничества. По линии других видов государственной службы эта тенденция также получила распространение. При этом общее количество зарегистрированных должностных преступлений в целом снижается. Это можно объяснить совершенствованием методик раскрытия получения взятки, некоторым усилением доверия к правоохранительной системе со стороны граждан, вследствие чего увеличивается количество обращений о фактах вымогательства взятки, а также сложившейся практикой деятельности подразделений по противодействию коррупции, которые выявляют достаточно большое количество этих преступлений (две трети в системе МВД, более 85% в системе ФТС).

В литературе система противодействия коррупционным преступлениям в целом оценивается положительно, признается налаженной (А.Д. Ильяков, М.А. Нечаев), эффективно работающей (С.В. Векленко, С.Л. Панов), бескомпромиссной (А.Н. Волков, О.В. Дамаскин)[1]. Практика уголовного преследования сотрудников органов внутренних дел, таможенных органов и органов наркоконтроля за совершение названных преступлений демонстрирует, что суды в целом правильно применяют уголовный закон и назначают справедливые наказания. В то же время, необходимо отметить, что изменившаяся в 2011 г. санкция ст. 290 УК, в которую был включен в качестве основного наказания штраф, кратный сумме взятки, была обоснованно оценена судами не как усиливающая наказание, а как смягчающая его, т.е. имеющая обратную силу. Вследствие этого имелись многочисленные случаи квалификации преступных действий подсудимых по ст. 290 УК в редакции от 4 мая 2011 г., хотя преступления совершались ими до ее принятия. В практике имели место случаи, когда в процессе исполнения приговора штраф заменялся на более строгое наказание, которым в ст. 290 УК РФ является лишение свободы. Например, Нижегородским областным судом зимой 2014 г. такая замена была произведена в отношении троих осужденных бывших сотрудников полиции. Двоим из них штраф назначался в сумме 9 млн. руб., третьему – в сумме 8 млн. руб., в установленный срок уплачен не был[2]. Далее, практически во всех случаях осуждения за коррупционные преступления суды назначают дополнительное наказание в виде лишения права занимать определенные должности. Между тем, это право утрачивается в связи с самим фактом

---

[1] См. : Векленко С.В., Панов С.Л. Принципы противодействия коррупции // вестник воронежского института МВД России. – 2010. – 3. – С. 20-24; Волков А.Н., Дамаскин О.В. Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современно право. – 2010. – № 12. – С. 12-17; Ильяков А.Д. Сравнительно-правовое исследование понятия коррупции // Бизнес в законе. – 2013. – № 3. – С. 89-92; Нечаев М.А. О роли государства в противодействии коррупции: правовые аспекты // Юридическая наука. – 2013. – № 1. – С. 97-99

[2] Уголовное дело № 2-7/2012 / Архив Нижегородского областного суда.

осуждения, а фактически – еще и ранее, поскольку до 85% осужденных увольняются с занимаемой должности после возбуждения уголовного дела.

Далее необходимо отметить, что, модернизируя (а во многом создавая) уголовно-правовые средства противодействия коррупции, законодатель допустил некоторое количество ошибок. Так, до настоящего времени исчерпывающе не разрешен вопрос о конфискации имущества лица, осужденного за совершение коррупционного преступления. Кроме того, не создано механизма уголовно-правовой оценки как коррупционных преступлений не только получения /дачи взятки/ посредничества во взяточничестве, но и иных посягательств на интересы государственной службы (злоупотребление должностными полномочиями, служебный подлог и пр.) или на иные охраняемые уголовным законом интересы (незаконная регистрация сделок с землей, например, является должностным преступлением и тоже может быть частью коррупционной преступной деятельности, хотя и находится в совершенно другой главе УК). Далеко не всегда преступления, связанные со служебной деятельностью виновного, получают оценку следствием и судом с позиций противодействия коррупции (например, установленные факты участия сотрудника ФСКН в сбыте наркотических средств, сотрудника таможни – в содействии контрабанде оружия, сотрудника полиции – в укрывательстве информации о совершенном особо тяжком преступлении). Для решения названной проблемы необходима, прежде всего, разработка методических рекомендаций для следователей, а также издание постановления пленума Верховного Суда РФ с разъяснениями правовой природы коррупционных преступлений. В данный момент судам даны разъяснения по применению отдельных положений УК РФ (ст. ст. 285-286, 290, 291 и др.), но полного комплексного сопоставления их с антикоррупционным законодательством, как представляется, не произведено. В этой связи следует положительно оценить и предложения отечественных правоведов о систематизации коррупционных преступлений и о выделении в Особенной части УК РФ главы «Коррупционные преступления» (И.С. Паршин, А.В. Фадеев), поскольку для правоприменителя будет очевидно, что коррупция – это не только взяточничество[1].

Безусловной ошибкой законодателя следует признать включение в перечень отягчающих обстоятельств (ст. 63 УК РФ) в июле 2010 г. п. «о» - совершение преступления сотрудником органа внутренних дел. Как показал анализ приговоров по уголовным делам, возбужденным в отношении сотрудников ОВД, таможенных органов и органов ФСКН, как правило, к уголовной ответственности привлекаются лица, не занимающие руководящие должности, обвиняемые по одному эпизоду преступных действий, покушавшиеся на получение относительно небольших (от 2 до 40 тыс. руб.) сумм за соверше-

[1] См. : Паршин И.С. Противодействие коррупции: уголовно-правовое и криминологическое исследование: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. – Нижний Новгород, 2014. – С. 8-9; Фадеев А.В. Антикоррупционное законодательство России и зарубежных стран: криминологическое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. – М., 2013. – С. 9-12.

ние заведомо незаконных действий. По сути, это образует разновидность «бытовой» (совершаемой лицами, состоящими на младших должностях, при исполнении служебных обязанностей) коррупции. В мотивацию таких осужденных входит намерение извлекать материальную выгоду из предоставленного служебного положения; кроме того, преступные действия совершаются ими по факту выявленного нарушения закона. В этой связи служебное положение в ОВД никак не отличается от служебного положения в таможенном органе, подразделении ФСКН, прокуратуры, Следственного комитета, ФСБ. Более того, механизм преступных действий во многом идентичен: выявление факта нарушения закона – намек (или открытое сообщение) о возможности не реагировать на этот факт – обозначение суммы взятки – изобличение в ее получении в момент совершения преступления или позднее. Различными могут быть выявленные нарушения, в связи с которым завуалировано или открыто вымогается взятка. Служебное положение в правоохранительном органе, таким образом, используется виновным как источник преступной наживы. Исходя из этого, никакой необходимости усиливать ответственность лица, занимающего должность в ОВД, не было. В этой связи более логичным было бы изменить п. «о» ст. 63 УК РФ и изложить его в следующей редакции: совершение коррупционного преступления сотрудником правоохранительного органа. Во-первых, термин «сотрудник правоохранительного органа» используется в УК РФ (ст. 317). Во-вторых, это подчеркивает особую аморальность коррупционного преступления, т.е. прозрачно объясняет, почему такое обстоятельство должно отягчать наказание.

За рамками уголовного преследования очень часто остаются коррупционные преступления должностных лиц с более высоким служебным положением. На фоне увеличения случаев выявления взяточничества среди должностных лиц ОВД, таможенных органов и органов ФСКН, не наделенных организационно-распорядительными полномочиями, можно сделать вывод, что при активизации противодействия коррупции изначально ставилась задача минимизировать коррупцию на уровне рядовых сотрудников. Отчасти это представляется логичным, поскольку их общее количество превышает количество лиц, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные полномочия. Однако дальнейшая деятельность по выявлению коррупционных преступлений должна охватить и более высокий уровень должностных лиц.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. В Российской Федерации в относительно короткий срок была сформирована законодательная база, позволяющая активизировать выявление, пресечение, раскрытие преступлений коррупционной направленности. Однако представления о наиболее пораженных коррупцией сферах государственной службы носят бессистемный, обоснованный только социологическими данными, анализ. Но даже отрывочные и неполные сведения позволяют зачислить в эти сферы как правоохранительную деятельность в целом, так и

отдельные ее направления (в том числе, - деятельность ОВД, таможенных органов и подразделений ФСКН России).

2. Политика информационной открытости в сфере противодействия коррупции в правоохранительных органах не подразумевает до настоящего времени унифицированного публичного и подробного отчета о состоянии коррупционной преступности, что негативно влияет на формирование позитивного общественного мнения.

3. В структуре выявленных коррупционных преступлений, совершаемых в России в целом, и в сферах деятельности сотрудников ОВД, ФТС, ФСКН, доминируют различные виды взяточничества. Это можно объяснить совершенствованием методик раскрытия получения взятки, увеличением количества заявлений граждан и сложившейся практикой деятельности подразделений по противодействию коррупции

4. Современные тенденции противодействия коррупции в правоохранительных органах во многом сосредоточены на выявлении взяточничества при исполнении служебных обязанностей должностными лицами, не занимающими руководящего служебного положения. Вследствие этого истинная картина о масштабе коррупционных проявлений выглядит нечеткой.

5. Вносится предложение изменить п. «о» ст. 63 УК РФ и изложить его в следующей редакции: совершение коррупционного преступления сотрудником правоохранительного органа.

Красникова Е.В.

Причины коррупционных преступлений сотрудников уголовно-исполнительной системы в сфере исполнения наказаний, связанных с лишением свободы

Исследования показывали[1], что среди факторов, порождающих различные правонарушения сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее УИС), опрошенные эксперты наиболее часто отмечали следующие: низкий уровень социальной и правовой защиты сотрудников УИС; некачественный отбор кадров на службу; низкая профессиональная квалификация, нездоровый морально-психологический климат в коллективах; неудовлетворительная организация службы; снижение воспитательной роли результатов проводимых в отношении сотрудников служебных проверок; неэффективность проводимых в среде сотрудников УИС антикоррупционных мер; злоупотребление сотрудниками УИС спиртными напитками; профессионально-нравственная деформация сотрудников; влияние на сотрудников сложившихся субкультур в среде осужденных; неудовлетворительное состояние информационного обеспечения процесса исполнения наказаний, предупредитель-

[1] См.: Демин В.М. Профилактика правонарушений сотрудников уголовно-исполнительной системы. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2007. – 25 с.

ной (профилактической) деятельности, учета результатов деятельности персонала структурных подразделений.

Результаты проведенного автором анкетирования экспертов из числа прокуроров и сотрудников ФСИН России[1] свидетельствуют о том, что в настоящее время на коррупционную преступность сотрудников органов и учреждений УИС России негативное влияние оказывают во многом сходные факторы (табл. 1).

Мнение прокуроров и сотрудников ФСИН РФ в целом совпадает в отношении основных причин.

Таблица 1

Мнение экспертов об основных причинах коррупции в сфере исполнения уголовных наказаний, связанных с лишением свободы

Прокуроры	Сотрудники ФСИН России
(1) низкий уровень правосознания сотрудников ФСИН России – 54%	(1) отрицательные нравственно-психологические характеристики сотрудников ФСИН России – 36%
(2) отрицательные нравственно-психологические характеристики сотрудников ФСИН России – 30%	(2) низкий уровень правосознания сотрудников ФСИН России – 36%
(3) недостатки работы по подбору кандидатов на службу ФСИН России – 30%	(3) низкий уровень доходов сотрудников ФСИН России – 31%
(4) недостаточный ведомственный контроль – 25%	(4) низкий уровень служебной дисциплины среди сотрудников ФСИН России – 29%
(5) терпимое отношение коллег и руководства к проявлениям коррупции среди сотрудников ФСИН России – 27%	(5) недостатки работы по подбору кандидатов на службу ФСИН России – 26%
(6) низкий уровень служебной дисциплины среди сотрудников ФСИН России – 17%	(6) отсутствие социальной помощи и поддержки сотрудникам ФСИН России – 24%
(7) низкий профессионализм сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих противодействие коррупции в сфере исполнения уголовных наказаний, связанных с лишением свободы – 16%	(7) низкий профессионализм сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих противодействие коррупции в сфере исполнения уголовных наказаний, связанных с лишением свободы – 17%
(8) неадекватность наказания за совершение коррупционных преступлений – 16%	(8) терпимое отношение коллег и руководства к проявлениям коррупции среди сотрудников ФСИН России – 17%
(9) неудовлетворительное состояние материально-технического обеспечения деятельности по противодействию коррупции в сфере исполнения уголовных наказаний – 12,5%	(9) несовершенство действующего законодательства – 17%
(10) несовершенство действующего законодательства – 9%	(10) неудовлетворительное состояние материально-технического обеспечения деятельности по противодействию коррупции в сфере исполнения уголовных наказаний – 10%
(11) отсутствие социальной помощи и поддержки сотрудникам ФСИН России – 9%	(11) недостаточный ведомственный контроль – 7%
(12) низкий уровень доходов сотрудников ФСИН России – 8%	(12) неадекватность наказания за совершение коррупционных преступлений – 5%
(13) недостаточный уровень осведомленности сотрудников ФСИН России об уголовной ответственности – 3%	(13) недостаточный уровень осведомленности сотрудников ФСИН РФ об уголовной ответственности – 4%

[1] В течение 2013 г. по специально разработанной методике опрошено 165 экспертов из числа прокурорских работников специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, а также 72 эксперта из числа сотрудников органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, связанные с лишением свободы.

Выделяются в первую очередь отрицательные нравственно-психологические характеристики (30% прокуроров и 36% сотрудников ФСИН России) и низкий уровень правосознания сотрудников УИС России (54% прокуроров и 36% сотрудников ФСИН России).

Действительно, служба в системе исполнения уголовных наказаний, связанных с лишением свободы, отличается рядом специфических особенностей. Так, психологи, занимающиеся проблемами исследования личности в экстремальных условиях, к безусловно экстремальной профессии относят службу в УИС[1]. Следствием работы в системе при постоянном контакте с осужденными, как правило, является наступление профессионально-нравственной деформации.

Опрос практических работников исправительных учреждений, проведенный Будановым А.В., показал, что под профессиональной деформацией ими понимаются негативные изменения личностных качеств работников под влиянием условий их работы[2]. Это понятие также связывают со снижением эффективности профессиональной деятельности, изменениями человеческих качеств, и, прежде всего, нравственных, когда сотрудник теряет верное представление о смысле службы, не уважает себя за то, что работает в правоохранительных органах, воспринимает службу как средство достижения узкоэгоистических целей. Иногда в это понятие включают потерю способности самостоятельно мыслить, принимать решения, нешаблонно действовать. Пропадает инициатива, возникает мелочная регламентация своих действий. Одной из главных сторон деформации является потеря способности к самооценке. Происходит огрубление чувств, развивается черствость, конфликтность, раздражительность, нарастает неуравновешенность. Кроме того, явно снижается ориентировочная активность познавательных функций.[3]

Несомненно, следствием подобных деформационных процессов является формирование определенных стереотипов сознания, при которых основной целью службы становится достижение личных корыстных целей. Коррупционное поведение закрепляется в сознании как нормальное. Как отмеча-

---

[1] Валерия Мухина, Леонид Проценко, Андрей Хвостов. Сотрудники уголовно-исполнительной системы: Экстремальные условия профессии и их следствия Развитие личности №3 / 2003 стр. 133-144 электронный ресурс URL: http://rl-online.ru/articles/3-03/310.html 13.02.2015 г.

[2] Буданов А.В. Профилактика профессиональной деформации работников ИТУ как фактор, способствующий соблюдению и укреплению законности в деятельности исправительно-трудовых учреждений // Проблемы совершенствования деятельности психологической службы в ИТУ: Сборник статей / Под ред. А.В. Пилещко. Домодедово, 1996. С. 42–43.

[3] Мухина В.С., Проценко Л.М. Рабочие материалы «Б» исследования в рамках проекта «Инновационные технологии социальной адаптации и ресоциализации осужденных к длительным срокам наказания» программы малых грантов «Тюремная реформа в России» PRI

ет Бодяков В.Н.[1], среди мотивов сотрудников УИС преобладают: корысть, тщеславие, карьеризм, ненависть к отбывающим наказания осужденным, удовлетворение интересов третьих лиц, удовлетворение интересов третьих лиц без личной заинтересованности, месть, ненависть, желание создать видимость хорошо поставленной работы; ложно понятая «служебная необходимость» и др.

Между тем, нельзя не согласиться с мнением Чистотиной О.А.[2], которая отмечает, что совершение преступлений не является исключительным результатом правового нигилизма, личностных и профессиональных деформаций. Важную роль в причинах нарушений законности играет отношение коллектива подразделения и руководства к подобным фактам. Попустительское отношение к правонарушениям коллег и подчиненных или поддержка провинившихся во многом способствуют ощущению безнаказанности. Среда должна отличаться как нетерпимостью к нарушениям законности, так и активно законопослушным поведением руководителя. Это возможно лишь при условии правильного понимания конечной цели – последовательного и поступательного сокращения количества преступлений. Вместе с тем состояние среды, в которой осуществляют свою деятельность сотрудники уголовно-исполнительной системы, имеет устойчиво экстремальный характер. Особенности среды деятельности сотрудников зависят от контингента, с которым им приходится ежедневно общаться.

Согласно полученным в ходе проведения исследования данным, около одной трети (27%) прокуроров считают, что коррупции в сфере исполнения наказаний, связанных с лишением свободы, способствует именно терпимое отношение коллег и руководства к проявлениям коррупции среди сотрудников УИС России (17% сотрудников ФСИН России); при этом еще 17% прокуроров к числу основных причин относят низких уровень служебной дисциплины (29% сотрудников ФСИН России); еще 16% отмечают низкий профессионализм сотрудников, осуществляющих противодействие коррупции в рассматриваемой сфере (17% сотрудников ФСИН России).

Лояльность руководства к проявлениям коррупции в рядах подчиненных также существенно влияет на уровень латентности коррупционных преступлений.

Часто отмечаются случаи, когда руководство исправительного учреждения при выявлении коррупционных связей своих подчиненных с осужденными дают возможность своим сотрудникам уволиться по положительным мотивам. Данная практика настолько широко распространена, что директором ФСИН России издано указание от 08.04.2009 № 10/1-1252 ДСП «О

---

[1] Бодяков В.Н Расследование должностных преступлений в уголовно-исполнительной системе Автореф. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. Владимир 2009.

[2] Чистотина О.А. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений, совершаемых сотрудниками уголовно-исполнительной системы. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Рязань, 2000.

недопустимости увольнения сотрудников, совершивших правонарушения, по положительным мотивам»[1].

В настоящее время выявлением, предупреждением, пресечением и раскрытием преступлений и иных правонарушений коррупционной направленности, подготавливаемых, совершаемых или совершенных работниками УИС занимается управление собственной безопасности ФСИН России. Данное подразделение создано специально для борьбы с коррупцией в рядах уголовно-исполнительной системы.

Наличие в ведомстве такой службы экспертами оценивается скорее отрицательно, нежели положительно. Так, 32% прокурорских работников, оценивших эффективность противодействия коррупции в сфере исполнения уголовных наказаний как низкую, указали, что это связано в первую очередь с «закрытостью» системы.

Действительно, специфика системы ФСИН России заключается в том, что эта служба закрыта для проверок оперативными службами, неподчиняющимися ФСИН России. Таким образом, выявление коррупционных преступлений в органах и учреждениях УИС фактически является «монополией» УСБ ФСИН России. При этом ведомство не заинтересовано в регистрации фактов коррупции в своих рядах, поскольку чем больше коррупционных преступлений выявляется в исправительном учреждении, тем ниже рейтинг этого учреждения.

Рейтинговая оценка работы территориальных органов и учреждений УИС введена приказом Минюста Российской Федерации от 16.09.2003 № 223 «Об изменении рейтинговой оценки работы территориальных органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации» и проводится в целях выявления лучших территориальных органов УИС России, побуждения коллективов к достижению более высоких показателей в работе. По мнению большинства опрошенных экспертов из числа прокурорских работников, наличие рейтинговой оценки в УИС существенно влияет на уровень латентности коррупционной преступности рассматриваемого вида.

Наличие рейтинговой оценки органов и учреждений УИС приводит к терпимому отношению со стороны руководства к проявлениям коррупции среди подчиненных. Часто руководители проявляют беспринципность в оценке должностных проступков подчиненных сотрудников, особенно в случаях вступления ими в запрещенную связь с осужденными, как при выявлении фактов передачи запрещенных предметов, так и при совершении иных нарушений законности. Вместо передачи материалов в следственные органы для принятия процессуального решения, сотруднику, игнорируя указание директора ФСИН России о недопустимости увольнения сотрудников, совершивших правонарушения, по положительным мотивам, дают возможность

---

[1] См. Васильев В.С. «Оборотни в погонах среди нас» Человек и тюрьма июнь 2011 URL: http://fsin.su/territory/Krasnoyarsk/)I(yrnal/19%20uinya.pdf 13.02.2015

уволиться, тем самым создавая предпосылки для совершения подобных правонарушений другими сотрудниками. Данные обстоятельства способствуют сокрытию преступного деяния, переводят его в разряд латентного. Условиями, способствующими увеличению общего количества латентной преступности, служат тесные взаимоотношения между начальником и подчиненным в рамках отдела или, если смотреть шире, в рамках всего исправительного учреждения[1].

Большое число голосов прокуроров было отдано за организационные причины коррупции. Так, 30% прокуроров считают, что существенное влияние на уровень коррупции в рассматриваемой сфере имеют недостатки работы по подбору кандидатов на службу в УИС (разделяют это мнение 26% сотрудников ФСИН России). Еще 25% прокуроров согласились с тем, что в Службе не на должном уровне осуществляется ведомственный контроль (согласны с этим мнением всего 7% сотрудников ФСИН России).

Кроме того, среди причин коррупции выделялись и правовые факторы. Так, 9% прокуроров и 17% сотрудников ФСИН России считают, что основная причина коррупции в Службе заключается в несовершенстве действующего законодательства, а 16% прокуроров и 5% сотрудников ФСИН России полагают, что коррупционерам назначается неадекватно мягкое наказание.

Стоит подробнее остановиться на оценке экспертами экономических факторов, влияющих на распространение коррупции в сфере исполнения наказаний, связанных с лишением свободы. Проведенное исследование показало, что достаточно большое число опрошенных сотрудников ФСИН России считают основными причинами коррупции в своих рядах такие экономические факторы как низкий уровень доходов сотрудников ФСИН России (31%) и отсутствие социальной помощи и поддержки сотрудникам ФСИН России (24%). Напротив, прокуроров, убежденных в том, что названые причины основные – меньшинство – всего 8% и 9% соответственно прокуроров разделяют эти два мнения.

Согласно результатам исследований, проводившихся ранее, сотрудники УИС склонны выделять в числе основных причин коррупции в своих рядах недостаточный уровень заработной платы сотрудников (57%), желание извлечь и получить личную выгоду – 31 %, отсутствие социальной помощи, поддержки – 24 %[2].

Такое расхождение мнений прокуроров и сотрудников ФСИН России можно объяснить ведомственной принадлежностью респондентов. Представляется, что мнению прокуроров в данном вопросе можно доверять в большей

---

[1] См.: Сивцов С.А. Ответственность сотрудников уголовно-исполнительной системы в механизме противодействия коррупции // Вестник Пермского университета Выпуск 4(14).

[2] Волкова В.В. Ильин Б.В. «Факторы коррупции в УИС» URL электронный ресурс: http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/economy-311/mechanism-of-regulation-of-the-economy-311/7566-factors-of-corruption-in-the-uis дата обращения 13.02.2015

степени. В то же время денежное довольствие сотрудников ФСИН России нельзя признать достаточным, особенно учитывая экстремальный характер несения ими службы. По данным, приведенным на заседании коллегии ФСИН России в 2013 г., средний уровень денежного довольствия сотрудников УИС в 2011 г. составлял всего 25 244 руб., в 2013 г. уже – 45 824 руб.[1] Денежное довольствие сотрудников ФСИН России было повышено с 01.01.2013, что можно рассматривать в том числе как антикоррупционную меру, хотя повышение денежного довольствия сотрудникам УИС ситуацию с коррупцией в ведомстве не изменило.

Приведенные выше основные детерминанты коррупции в сфере исполнения уголовных наказаний определяют и основные пути противодействия ей. Среди них в первую очередь необходимо выделить: воспитательные меры, совершенствование работы по подбору кадров, усиление ведомственного контроля, прокурорского надзора, общественного и судебного контроля, профилактика «профессиональной деформации» сотрудников уголовно-исполнительной системы, а также адекватное условиям несения службы финансовое обеспечение деятельности.

[1] URL электронный ресурс: http://www.fsin.su/upload/territory/Mskobl/ Prezentacia% 20kollegia.pdf дата обращения 13.02.2015

РАЗДЕЛ 4. КОРРУПЦИЯ И РЕАГИРОВАНИЕ НА НЕЕ В РЕГИОНАХ

Ищук Я.Г., кандидат юридических наук

Развитие коррупционных процессов в Рязанской области

Несмотря на общую тенденцию снижения основных количественных показателей преступности, криминальная ситуация в Рязанской области продолжает оставаться достаточно сложной. Рост криминальных проявлений позволяет сдерживать усилия, предпринимаемые правоохранительными органами и органами управления регионом, в частности посредством реализации ряда важных социальных и специальных программ.

Ключевыми внутренними угрозами развития Рязанской области являются:

– уменьшение численности населения, долговременные кризисные демографические процессы;

– недостаток квалифицированных кадров;

– отставание темпов обновления промышленных мощностей от потребностей развития;

– резкая дифференциация жизни в городах и сельской местности, образование вымирающих деревень и неперспективных районов;

– расслоение населения по уровню жизни, рост социальной напряженности, распространение алкоголизма и наркомании;

– формирование моноцентрической системы функционирования экономики и системы оказания услуг, чрезмерная концентрация транспортных потоков и бизнес-потоков в центре региона;

– ухудшение экологической ситуации (загрязнение атмосферного воздуха, низкое качество пресной воды и неразвитость системы переработки отходов жизнедеятельности[1].

При анализе развития коррупционной ситуации в Рязанской области в 2015 г. следует исходить из того, что ее наиболее вероятное состояние будет определяться складывающимся вектором социально-экономического развития и в значительной мере теми объективными социальными противоречиями, которые будут доминировать в прогнозируемой перспективе.

Кроме того, коррупционные процессы обусловлены географическими обстоятельствами, близостью региона к столице России, процессами сложного взаимодействия социальных процессов и явлений, имеющих территориальную специфику.

---

[1]Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 1540-р (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года»

Специалисты отмечают, что уровень коррупции в Рязанской области составляет 0,8% и является одним из самых низких в Российской Федерации.[1]

Как отмечал Президент России В.В. Путин, больше других коррупции подвержены сферы жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), потребительский рынок, оценка компенсаций и конкурсы.

В настоящее время в Рязанском регионе ЖКХ является одной из сфер жизнедеятельности государства вызывающее наибольшую обеспокоенность жителей Рязани. Уровень коррупционной активности данного сектора является одним из наиболее высоких среди коррупциогенных сфер Рязанской области.

Особое недовольство населения и, как следствие, усиление протестных настроений вызывают следующие негативные моменты в сфере ЖКХ: рост тарифов на коммунальные услуги и несоразмерная плата за присоединение к сетям; некачественное и несвоевременное предоставление коммунальных услуг и проведение капитального ремонта жилищного фонда; отсутствие работ по модернизации действующих сетей водо- и теплоснабжения; наличие аварийного и ветхого жилищного фонда, плохое состояние лифтового оборудования и внутридомовых коммуникаций; отсутствие работ по благоустройству жилых районов, ремонту автодорог и мест общественного пользования.

Анализ оперативной обстановки показывает, что сфера ЖКХ становится постоянным предметом преступных посягательств со стороны недобросовестного руководства муниципальных и коммерческих организаций различного уровня. Неправомерное использование средств ЖКХ происходит на всех стадиях исполнения бюджета, начиная от выделения бюджетных денежных средств и заканчивая их расходованием конкретными получателями на местах. При этом совершение преступных деяний зачастую сопряжено с проявлениями коррупции.

Значительная часть преступлений коррупционной направленности в Рязанском регионе совершается работниками управляющих компаний и товариществ собственников жилья и связана с необоснованным увеличением размеров оплаты содержания и ремонта общего имущества многоквартирных домов, а также неэффективным расходованием либо присвоением денежных средств, полученных от населения в качестве оплаты за коммунальные услуги.

Кроме того, имеют место факты хищений денежных средств, находящихся на счетах ТСЖ, управляющих организаций, путем преднамеренного банкротства и вывода активов в подконтрольные структуры.

Также имеют место факты вымогательства должностными лицами взяток в виде «откатов» за выделение предприятиям ЖКХ бюджетных средств (в том числе средств госкорпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и муниципальных программ для поддер-

---

[1] Коррупция в России: независимый годовой доклад Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки». Москва 2014. С. 27.

жания деятельности объектов жилищно-коммунального хозяйства проведения капитального ремонта жилого фонда), а также факты нецелевого использования и хищения денежных средств, выделяемых на указанные цели.

Продолжаются проверки целевого использования средств федерального и областного бюджетов, выделенных в рамках целевых программ «Развитие газификации Рязанской области в 2010–2014 годах» и «Модернизация жилищно-коммунального комплекса Рязанской области на 2007–2015 годы», по которым возможно выявление преступных фактов.

В 2014 г. сотрудниками подразделений ЭБиПК УМВД России по Рязанской области в сфере ЖКХ выявлено 15 преступлений, в том числе 12 коррупционной направленности.

Недостаточное бюджетное финансирование здравоохранения, образования, науки и культуры, отсутствие ведомственного контроля, направленного на выявлений нарушений и хищений совершаемых со стороны руководителей бюджетных организаций, слабая законодательная база проведения конкурсов и тендеров, низкая заработная плата сотрудников данных учреждений, способствуют совершению правонарушений в данных отраслях как коррупционного характера, так и допущенных в ходе финансово-хозяйственной деятельности.

Еще одним фактором социального характера, существенно влияющим на криминогенную ситуацию, в том числе коррупционного характера, следует считать отсутствие у большинства населения навыков самостоятельного решения вопросов владения, пользования и распоряжения имуществом в условиях рыночной экономики. Многие граждане так и не смогли адаптироваться к новым экономическим реалиям, имеют недостаточные правовые знания, что создает благоприятную почву для совершения различного рода коррупционных преступных деяний, причем как самими этими гражданами, так и против них.

Рязанская область относилась к числу регионов с низким индексом уверенности граждан в защищенности своих личностных и имущественных интересов от преступных посягательств. Доля респондентов, сильно обеспокоенных проблемами коррупции, составила 47 %, при среднем показателе по России 33 %[1].

В период с 2001 г. по 2014 г. структурно-динамическая характеристика преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления отличалась нестабильными показателями (рис.1).

---

[1] Исследование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел (полиции) в 85 субъектах Российской Федерации. Аналитический отчет. М., 2014. С. 46. Значение индекса уверенности граждан в защищенности своих личностных и имущественных интересов от преступных посягательств в Рязанской области составило 38 против 55 в среднем по Российской Федерации.

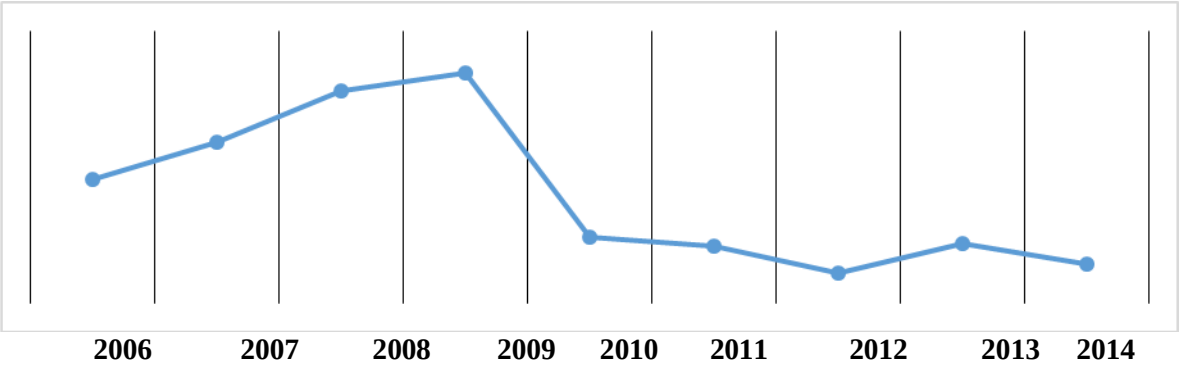


Рис. 1. Динамика преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ), совершенных в Рязанской области в 2006-2014 г.

С началом проведения коренных реформ в ВС, ОВД, ФСИН и т.д. денежное довольстве сотрудников данных ведомств резко возросло, что привело к сокращению коррупционной составляющей. Рост данной категории преступлений в 2013 году можно объяснить целенаправленной государственной политикой по борьбе с коррупцией и уменьшением латентности данной преступности.

По итогам 2012 г. 47,2 % преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления составили получение взятки должностными лицами (ст. 290 УК РФ), в 2013 г. их доля – 44,9%, в 2014 г. – 36,6%.

В целом, учитывая статистические данные, даже методом наименьших квадратов можно утверждать, что в 2015 году будет изменяться структура этих преступлений: в частности, доля преступлений, предусмотренных статьей 290 УК РФ в общем количестве преступлений, будет расти.

Способствовать росту будет снижение, так называемого, порога этической терпимости граждан к различным проявлениям коррупции, с которыми они сталкиваются сами или слышали от других лиц. Это приводит к разрастанию правового и этического нигилизма, уменьшает уважение к правовым, общественным и экономическим институтам, разрушает доверие граждан к работе представительских и исполнительных органов власти, судебной системы, правоохранительных органов.[1]

Опросы общественного мнения показывают наличие значительного количества граждан, испытывающих сильное беспокойство по поводу коррупции (47 % против 33 % по Российской Федерации в целом)[2]. Трудности социально-экономического развития могут вызвать усиление коррупционно-опасного поведения, и как следствие, совершение большего количества пре-

[1] Прогноз изменения криминогенной обстановки в Рязанской области на 2015 год. Рязанский филиал Московского университета МВД РФ имени В.Я. Кикотя. Рязань 2015 г. С 74.

[2] Исследование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел (полиции) в 85 субъектов Российской Федерации. Аналитический отчет. М., 2014. С. 209.

ступлений, предусмотренных ст. 290 УК РФ «Получение взятки» и ст. 291 «Дача взятки».

Учитывая сложившуюся экономическую ситуацию, темпы ежегодной инфляции, отсутствие индексирования денежного довольствия по большинству направлений работников и служащих бюджетной сферы, можно ожидать ряд неблагоприятных тенденций относительно проявления корыстной мотивации должностных лиц.

Возможно увеличение количества преступлений по ст.ст. 285 (Злоупотребление должностными полномочиями), 286 (Превышение должностных полномочий), 289 (Незаконное участие в предпринимательской деятельности), 290 (Получение взятки), 291.1 (Посредничество во взяточничестве), 292 (Служебный подлог) УК РФ. Данный прогноз подтверждается и показателями кризисного периода 2008-2009 гг., когда происходило увеличение преступлений, предусмотренных составами гл. 30 УК РФ.

Районы Рязанской области значительно отличаются друг от друга характером и уровнем промышленного и сельскохозяйственного производства, транспортом и связью, наконец, что особо важно, степенью материального обеспечения людей. В целом это не может не оказывать влияния на состояние коррупционных процессов.

Кроме того, в период кризисных процессов, возникающие криминогенные факторы отражаются на росте коррупционной преступности, изменяя ее структурные характеристики и утяжеляя ее социальные последствия.

Поэтому в целом прогноз изменения основных составляющих коррупционной преступности в России, в том числе и Рязанском регионе на ближайшую перспективу, является пессимистичным.

Конышева Е.Г.

Практика противодействия коррупции на муниципальном уровне по материалам прокурорского надзора (на примере Алтайского края)

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что деятельность органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции не соответствует предъявляемым требованиям и сопровождается многочисленными нарушениями закона.

В 2014 году горрайпрокурорами Алтайского края по результатам осуществления надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции было выявлено 4 950 нарушений закона, для устранения которых принесено 498 протестов, направлено 55 заявления в суд, внесено 1 965 представлений, в связи с чем за допущенные нарушения наказано в дисциплинарном порядке 1 655 лиц, по инициативе прокурора к административной ответственности привлечено 51 лицо, предостережено о недопустимости нарушений закона 40 лиц, направ-

лено 5 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке ч.2 ст.37 УПК РФ, возбуждено 4 уголовных дела[1].

Коррупционные проявления на муниципальном уровне находят своё воплощение в правотворческой и правоприменительной деятельности органов местного самоуправления.

Как отмечает Ю.А Тихомиров, «начиная во многом свой путь с правовых актов, коррупция финиширует с ними»[2], что связано с неисполнением правовых предписаний, их вольной интерпретацией и корыстным использованием.

В этой связи не должны оставаться без внимания муниципальные правовые акты ненормативного характера, которые не подпадают под требования обязательной антикоррупционной экспертизы. Речь идет главным образом об исполнительно-распорядительных актах местной администрации, в частности, по вопросам распоряжения муниципальным имуществом, расходования бюджетных средств и т.д.

Так, в практике надзорной деятельности прокуратуры Первомайского района Алтайского края имели место случаи выявления незаконных постановлений местных администраций о предоставлении гражданам земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, в том числе вынесенные «задним числом», на основании которых могло быть оформлено право собственности в безвозмездном порядке.

Муниципальные правовые акты ненормативного характера целесообразно изучать на регулярной основе (раз в месяц) методом сплошной проверки. Это позволит в случае отказа органа местного самоуправления в удовлетворении протеста прокурора не пропустить трёхмесячный срок судебного оспаривания, предусмотренный ст.254 ГПК РФ, ст. 197 АПК РФ.

Нередко незаконные действия органов местного самоуправления не облекаются в форму правового акта, а выражаются в определенных действиях/ бездействиях, которые также являются поводом для проверки и принятия мер прокурорского реагирования.

Так, муниципальными правовыми актами городского округа - города Барнаула обязательное оформление фасадов с использованием цветового сочетания государственного флага России и светодинамических элементов не предусмотрено. Законом Алтайского края от 10.07.2002 №46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»[3] административная ответственность за неисполнение вышеназванных требований не установлена. Но, в частности, администрации-

---

[1] В статье использованы материалы внутренних документов прокуратуры Алтайского края.

[2] Правовые акты: антикоррупционный анализ : научно-практическое пособие/ [И.С. Власов и др.] ; отв. редакторы Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найденко ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Научно-исслед. центр ФСБ России. Москва : Контракт, Волтерс Клувер, 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Алтайская правда. 2002. 26 июл. № 193-196.

ей Железнодорожного района г. Барнаула Алтайского края в адрес хозяйствующих субъектов направлялись извещения с требованием оформить фасады с использованием цветового сочетания государственного флага России, светодинамических элементов в определенном рекламном агентстве и предупреждения о возможности привлечения к административной ответственности в случае невыполнения данных требований. Тем самым орган местного самоуправления установил необоснованное препятствие к осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, чем нарушил действующее законодательство[1]. По результатам проверки в адрес главы местной администрации прокурором внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

Усиление законности в деятельности органов местного самоуправления в настоящее время связывается с новым порядком их формирования, который должен оградить муниципалитеты от случайных и некомпетентных лиц[2].

Во многих субъектах Российской Федерации во главе местной администрации, в том числе на поселенческом уровне, решено поставить не выборное населением должностное лицо, а назначенного по результатам конкурса муниципального служащего[3].

Между тем, вызывает критику исключение федеральным законодателем из перечня вопросов местного значения сельских поселений (наиболее многочисленного вида муниципальных образований) вопроса «осуществление мер по противодействию коррупции», что приведёт к снижению бюджетного финансирования мероприятий в данной сфере (соответствующая строка расходов в бюджетах сельских поселений исчезнет) и скажется на результативности проводимой работы.

На общем фоне сокращения численности муниципальных служащих[4] и низкой материально-технической оснащенности рабочих мест в сельских администрациях вопросы соблюдения законности и не допущения связанных с этим коррупционных проявлений особенно актуальны.

В целях оптимизации деятельности органов местного самоуправления низового уровня прокуроры в рамках правотворческой инициативы (ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») вправе инициировать создание межмуниципального координационно-совещательного

---

[1] Ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. ФЗ от 04.06.2014 № 143-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

[2] Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

[3] Следует отметить, что замена выборного главы муниципального образования, исполняющего обязанности главы местной администрации, назначаемым «сити-менеджером» на низовом уровне местного самоуправления не совсем оправдана, так как снижает антикоррупционный потенциал гражданского участия.

[4] См.: Официальный сайт «Совет муниципальных образований Алтайского края». URL: http://www.altsovmun.ru/news/18-12-2014_208 (дата обращения 12.01.2014).

органа по вопросам противодействия коррупции. Персональный состав данного органа должен включать всех представителей двухуровневой системы органов местного самоуправления. Независимость координационно-совещательного органа по вопросам противодействия коррупции должно обеспечить отсутствие административно-властного подчинения какому-либо органу/должностному лицу местного самоуправления.

Специальные органы по вопросам противодействия коррупции в системе местного самоуправления имеются и за рубежом, в том числе в наиболее близком России по федеративному устройству и правовой системе европейском государстве – Федеративной Республике Германии. Например, в Мюнхене с 2000 г. успешно функционирует созданное органами городского самоуправления Городское отделение противодействия коррупции (AKS), принципы функционирования которого строятся на абсолютной неподкупности и доверии граждан.

Основные цели деятельности данного органа: рассмотрение дел с коррупционным содержанием в сотрудничестве с правоохранительными органами города, поддержание постоянного контакта с гражданами, аккумулирование имеющегося опыта в данном направлении, осуществление информационного обмена с городскими частными предприятиями, подготовка точных рекомендаций к действиям в случае возникновения преступлений с коррупционной составляющей.

Важным направлением в сфере противодействия коррупции является административный контроль за движением средств, полученных от спонсоров или рекламы, для финансирования деятельности городских властей. Причём, как и в России, ведущая роль в противодействии коррупции принадлежит органам прокуратуры[1].

Одним из сложных вопросов является нарушение требований закона о предотвращении и урегулировании конфликта интересов. В отличие от ряда зарубежных государств российское законодательство ограничивает понимание коррупции только незаконным получением материальной выгоды, оставляя без внимания проблемы протекционизма, непотизма, семейственности и т.п.[2] Данный подход не вполне оправдан, негативным образом сказывается на состоянии законности, снижает кадровый антикоррупционный потенциал органов местного самоуправления.

Профессор Бельский К.С. называет протекционизм одним из элементов коррупционной системы, который явно или скрыто связан с личным обогащением должностных лиц[3].

---

[1] Реализация антикоррупционных программ на муниципальном уровне: научно-практическое издание. М.: Американская ассоциация юристов, 2013. С. 38-43.

[2] К примеру, во Франции предусмотрена уголовная ответственность за фаворитизм (предпочтения) вне зависимости от получения виновным лицом материальной выгоды (См.: Марку Ж. Борьба против коррупции во Франции // СПС «КонсультантПлюс»).

[3] Бельский К.С. Об уточнении понятия «коррупция» // Государство и право. 2012. № 12. С. 26.

Плёнкин В.А. по этим причинам считает малоприменимыми на практике нормы об урегулировании и предотвращении конфликта интересов на муниципальной службе. В частности, при обращении к муниципальному служащему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений непосредственного руководителя - главы муниципального образования. «Уведомит ли об этом он органы прокуратуры, если к тому же поручение ему дано в устной дружеской форме, рекомендации следовать просьбе должностного лица органа местного самоуправления?- Вряд ли», - отвечает исследователь, указывая на клановость и монополизм власти в органах местного самоуправления, что сближает данное явление с организованной преступностью на местном уровне[1].

Заслуживают внимания предложения о расширении понятия коррупции за счет включения положений о нематериальной выгоде, об ограничении срока избрания глав муниципальных образований и назначения глав местных администраций.

Целесообразно ввести в качестве обязательного требования конкурсный порядок замещения должностей муниципальной службы, что особенно актуально для небольших муниципальных образований, где формирование органов местного самоуправления в отсутствие предусмотренной муниципальными правовыми актами конкурсной процедуры нередко осуществляется на основе неформальных отношений.

Следует предусмотреть гарантии защиты муниципального служащего, сообщившего о факте коррупции, от незаконного увольнения или необоснованного преследования по месту службы[2].

Стоит распространить ограничения и обязанности, действующие в отношении муниципальных служащих, и на отдельных работников, осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления. Ведь их деятельность может быть подвержена коррупционным рискам не в меньшей степени, чем деятельность муниципальных служащих.

Так, в ряде сельских администраций Алтайского края должность бухгалтера не относится к должностям муниципальной службы. Указанный работник находится в непосредственном подчинении работодателя – выборного главы сельского поселения и наличие родственных отношений между ними не является препятствием для занятия соответствующих должностей.

Или другой пример, когда технический работник сельской администрации, на которого возложены обязанности землеустроителя и по существу

---

[1] Плёнкин В.А. Проблемы борьбы с коррупцией в органах местного правительства [Электронный ресурс] // Вопросы управления. 2009. Вып. 1 (6). URL: http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2009/01/17/ (дата обращения: 10.01.2015).

[2] Данное положение нашло свое отражение в утверждённом распоряжением прокурора Алтайского края от 19.06.2014 № 611/86р комплексном плане мероприятий по противодействию коррупции на 2014-2016 годы, в соответствии с которым горрайпрокуроры должны усилить надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите лиц, сообщивших о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов.

функции муниципального земельного контроля, помимо своей основной деятельности осуществлял иную оплачиваемую деятельность – риэлторские услуги по приобретению земельных участков, в том числе на территории подведомственного поселения.

В ходе надзорной деятельности, разумеется, нельзя ограничиваться «стенами местной администрации», так как коррупционные нарушения могут иметь место в различных сферах.

Определённую специфику накладывают территориальные особенности и социально-экономические характеристики муниципального образования.

К примеру, в истекшем году прокуратурой Первомайского района были выявлены нарушения в связи с непредставлением в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти уведомления о возникновении конфликта интересов медицинского работника. Краевое государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Первомайская центральная районная больница им. А.Ф. Воробьева» и общество с ограниченной ответственностью «Анастасия» (аптека) заключили договор об организации лекарственного обеспечения сельского населения, согласно которому осуществляли совместную деятельность по организации лекарственного обеспечения населения через филиалы учреждения здравоохранения (фельдшерско-акушерские пункты, сельские врачебные амбулатории). На основании предоставленных отчетов аптека выплачивала медицинским работникам вознаграждение в размере 6 % от суммы реализации. При этом директор аптеки одновременно являлся участковым врачом-терапевтом и главным врачом одного из структурных подразделений учреждения здравоохранения. В зоне обслуживания директора аптеки как медицинского работника находилось несколько фельдшерско-акушерских пунктов, в которых в соответствии с условиями договора осуществлялась коммерческая деятельность, связанная с розничной торговлей фармацевтическими и медицинским товарами. Как учредитель и руководитель коммерческой организации указанное лицо было заинтересовано в получении материальной выгоды и иного преимущества, в безвозмездном предоставлении, предоставлении на льготных условиях помещений и оборудования для осуществления хранения и реализации фармацевтических и медицинских товаров в учреждении здравоохранения (единственном в данной местности), а также в назначении лекарственных средств пациентам с целью их дальнейшей реализации через филиалы медицинского учреждения.

Таким образом, имел место конфликт интересов при осуществлении профессиональной деятельности, который влияет или может повлиять на надлежащее исполнение профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника и интересами пациента. Однако главным врачом как руководителем медицинской организации в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Алтайскому краю (территориальный орган Росздравнадзора по Алтайскому краю) уведомление о возникновении конфликта интересов ме-

дицинского работника представлено не было. По результатам проверки приняты меры к устранению допущенных нарушений. Главный врач привлечена к административной ответственности по ч. 2 ст. 6.29 КоАП РФ в виде штрафа в размере 5000 рублей.

Значительная роль в противодействии коррупции на муниципальном уровне отводится мерам профилактики и межведомственному взаимодействию, которые осуществляются на основании ведомственных нормативных актов и совместных решений.

В связи с принятием Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1] аналогичной регламентации требует организация взаимодействия с органами общественного контроля.

Окунева К.Д.

Совершенствование методики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления

Реформирование системы государственного устройства Российской Федерации последнего десятилетия сопровождается активным правотворческим процессом, направленным на решение вопросов противодействия коррупции в органах публичной власти, в том числе и на местном уровне.

Органы местного самоуправления относятся к институтам публичной власти, с организацией и функционированием которой связаны факторы возможности совершения коррупционных действий.

Учитывая многочисленность муниципальных образований и их распространенность по всей территории Российской Федерации, важнейшим, а зачастую и основным средством, обеспечивающим противодействие коррупции в органах местного самоуправления, является прокурорский надзор.

Практическая ценность прокурорского надзора обуславливает необходимость совершенствования методических рекомендаций, направленных на его оптимизацию и повышение эффективности.

Проводимые прокурором проверки имеют специфику для каждого направления прокурорской деятельности, в связи с чем, особое значение приобретают частные методики, представляющие собой «совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами для выявления, устранения и предупреждения нарушений конкретного законодательства или группы законов, способствующих им обстоятельств на конкретном объекте (в органе)»[2].

Проведение проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправление предполагает использование

---

[1] Российская газета. 2014. 23 июл. № 6435.

[2] Винокуров А.Ю. Некоторые вопросы совершенствования методического обеспечения прокурорского надзора // Материалы научно-практической конференции «Проблемы совершенствования прокурорского надзора». М. 1997. С. 153.

не одной частной методики, а систему частных методик, которые должны применяться в зависимости от конкретных обстоятельств.

Определяя в целом методику прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления, на наш взгляд, представляется, что она образуется совокупностью методов, приемов и средств, используемых прокурором при проведении антикоррупционной экспертизы, проведении проверок исполнения законодательства о муниципальной службе, а также законодательства, направленного на предотвращение коррупции в органах местного самоуправления посредством выявления потенциально коррупциогенных ситуаций, в которых могут оказаться лица, обеспечивающие решение вопросов местного значения.

В последнем случае прокурорами проверяется: 1) достоверность представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; 2) порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе, включая исполнение обязанности передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов; исполнение ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должность муниципальной службы (запрет на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) на выполнение в данной организации работ (оказание данной организации услуг) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организации входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего); исполнение обязанности муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; 3) ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих муниципальные должности; исполнения запрета 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 ресурсами главам городских округов и муниципальных районов; а также их супругам и несовершеннолетним детям; 4) порядка предоставление сведений о расходах.

Совершенствование методов прокурорского надзора в рассматриваемой сфере вырабатывается практикой в зависимости от определенных обстоятельств.

Анализ надзорной деятельности в сфере противодействия коррупции прокуроров за 9 месяцев 2014 года показал, что наиболее типичными и распространенными нарушениями законодательства о противодействии коррупции являются непредставление либо представление не в полном объеме сведений о полученных доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также факты участия должностных лиц в коммерческой деятельности, неисполнения ими обязанности по передаче ценных бумаг, акций (до-

лей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление, непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов[1].

Исходя из анализа практики прокурорского надзора и учитывая типичные нарушения законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления, а также общие аспекты методики прокурорского надзора, представляется целесообразным следовать следующим рекомендациям.

Во-первых, проверки должны основываться на принципе законности самой прокурорской деятельности и обеспечивать решение задач, поставленных приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

В соответствии с данным организационно-распорядительным актом прокурорам надлежит своевременно предупреждать коррупционные правонарушения, выявлять и устранять их причин и условий, сводить к минимуму и ликвидировать последствия коррупционных правонарушений. В ходе проводимых проверок прокурорам также необходимо принимать надлежащие меры к обеспечению неотвратимости ответственности за совершенное коррупционное правонарушение.

Во-вторых, прокурорский надзор, представляя собой нормальную правореализацию,[2] должен быть рациональным, то есть обеспечивать решение стоящих перед ним задач с наименьшими затратами материальных и людских ресурсов. Загромождение надзорной деятельности ненужными процедурами превращает надзор из средства достижения поставленных целей в его препятствие.[3]

Совершенствование порядка проведения проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления зависит от способов выявления нарушений и основывается на осведомленности о потенциально коррупциогенных ситуациях.

Результативность надзорной деятельности определяется выбором метода выявления правонарушений. Наиболее полный эффект обеспечивается системным анализом статистической информации, публикаций в средствах

---

[1] О состоянии прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции за 9 месяцев 2014 года : информационное письмо от 10.11.2014 // Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Сборник материалов научно-практического семинара с руководителями подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратур субъектов Российской Федерации ии старшими прокурорами управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации (с дислокацией в федеральных округах) (г. Москва, 6-7 ноября 2014 г.). – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. С. 226.

[2] Анаева Е.А. Прокурорско-надзорный процесс: проблемы правового регулирования // Вопросы экономики и права. 2011. № 5. С. 213.

[3] Беляев В.П. Процессуальная форма надзора: особенности, признаки и принципы // Государственный Советник. 2013. № 4. С. 19.

массовой информации, обращений граждан и организаций, материалов прокурорских проверок по отраслям законодательства, посредством которого решаются вопросы обеспечения жизнедеятельности в границах муниципальных образований.

К значимым методам получения информации о возможных коррупциогенных ситуациях в органах местного самоуправления следует отнести мониторинг статистической информации о деятельности органов местного самоуправления.

Первостепенна статистическая информация отчетов по форме К (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 04.06.2013 № 232 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме К и Инструкции по его составлению») и форме НПА (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.10.2012 № 381 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» по форме НПА и Инструкции по его составлению»).

Для содействия совершенствованию методов прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления необходимым представляется постоянный обмен практическим опытом, источником которого являются ведомственные информационные письма; практика надзора, размещаемая в новостных разделах на сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации.

Информация, которая дает общее представление о муниципальных образованиях, сформированных в субъектах Российской Федерации, размещена на официальном сайте Росстата (URL: http://www.gks.ru). В данной информации приводятся данные, полученные на основе федерального статистического наблюдения по форме № 1-администрация «Сведения о муниципальных образованиях», утвержденная приказом Росстата от 02.12.2014 № «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования». Информация предоставляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января текущего года. Данные приводятся в целом по России, а также в разрезе федеральных округов, субъектов Российской Федерации и конкретных муниципальных образований. В частности ценными для прокурорских проверок данными являются сведения о числе работников органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований, о числе муниципальных служащих и лицах замещающих должности муниципальной службы, их среднемесячной заработной плате.

Для прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции полезна аналитическая информация официального

сайта Минфина России (URL: http://www.minfin.ru) о расходах на обеспечение деятельности органов местного самоуправления. Анализ расходов на обеспечение деятельности органов местного самоуправления проводится на основе данных формы 14 МО, предоставляемых органами местного самоуправления и избирательными комиссиями муниципальных образований на основании приказа Минфина России от 04.12.2014 № 143н «Об утверждении форм отчетов о расходах и численности работников федеральных государственных органах, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, а также Инструкции о порядке их составления и представления».

Важной составляющей надзорной деятельности является изучение публикаций в средствах массовой информации, которая может явиться поводом для проведения прокурорской проверки.

Методом получения сведений о нарушениях законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления, безусловно, также являются обращения граждан и организаций, поступающих в прокуратуру.

Сведения о нарушениях законодательства о противодействии коррупции могут быть представлены прокурору также независимыми экспертами, проводящими антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов. Экспертиза проводится аккредитованными Минюстом России независимыми экспертами – физическими и юридическими лицами, за счет их собственных средств. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер, но подлежит обязательному рассмотрению органом, которому оно направлено в тридцатидневный срок со дня его получения. Минюстом России в качестве независимых экспертов аккредитовано 277 юридических лиц и 1480 физических лиц[1]. Независимые эксперты действуют почти в каждом субъекте Российской Федерации. Взаимодействие с независимыми экспертами в рамках исполнения Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» на наш взгляд является конструктивным средством, направленным на совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления.

Упрощение проверок достоверности представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера может быть достигнуто путем организации общефедерального единого электронного учета данных об имуществе глав муниципальных образований, выборных должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих. Вместе с тем, стоит отметить, что такой учет - вне современных возможностей надзирающих прокуроров.

---

[1] Минюст России: официальный сайт // Список независимых экспертов. URL: http://www.minjust.ru (дата обращения: 23.01.2015)

Названные рекомендации по методическому обеспечению прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции не являются исчерпывающими, поскольку каждая конкретная проверка имеет свои особенности. Вместе с тем знание особенностей проведения таких проверок, необходимое их информационное обеспечение позволят проверяющему прокурору установить фактические обстоятельства, своевременно отреагировать на нарушения законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления.

Нагимова А.М., доктор социологических наук, доцент,
Нагимов М.А., кандидат юридических наук, доцент

Состояние коррупции в государственных органах управления в Республике Татарстан: анализ мнения населения

Современный мир характеризуется различного рода угрозами и рисками, связанными как с развитием глобальных мировых процессов, так и внутренними противоречиями, вытекающими из особенностей экономического, политического состояния российского общества. Мировой политико-экономический кризис оказывает значительное влияние на внутренние социальные и экономические процессы в России, выдвигая на первый план требование четкого и слаженного функционирования всех органов государственного и муниципального управления, бизнес-структур и гражданского общества. От эффективности деятельности основных акторов общественного развития – органов власти, управления и самого социума зависит не только поступательное развитие экономики, но и возможность сохранения суверенитета самого государства. Именно эти условия диктуют настоятельную необходимость противодействия коррупции как одной из основных угроз безопасности жизнедеятельности общества, так как коррупция разлагает общество изнутри, тормозит экономическое развитие и извращает власть.

Возникновение коррупционных отношений связано с рентой, вытекающей из сущности функционирования государственного аппарата, следовательно, коррупция может поразить любого государственного служащего, депутата, чиновника, обладающего дискреционной властью, то есть имеющего возможности и доступ к распределению каких-либо ресурсов. При этом основной движущей силой коррупционных действий выступает возможность получения экономической ренты, связанной с исполнением должностных обязанностей.

Таким образом, под коррупцией понимается социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса, авторитета и за-

нимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах[1].

Как социально-экономическое явление, коррупция определяется высокой степенью латентностью, что определяет трудности в ее изучении и определении масштабов ее распространения.

Кроме того, коррупция характеризуется широким охватом практически всех сфер жизнедеятельности человека. Коррупции может быть подвержен отдельный индивид, обладающий дискреционной властью, т.е. полномочиями управления различного рода ресурсами, не принадлежащих ему лично и их распределения по своему усмотрению, а также целые органы государственного и муниципального управления. В связи с этим, ученые предлагают классификацию коррупции по типам акторов коррупционного взаимодействия: монокоррупция, экзогенная коррупция, эндогенная коррупция.[2]

Монокоррупция определяется как «злоупотребление служебным положением», растратой «казенных средств», в условиях отсутствия третьего лица, т.е. посредника. Экзогенная коррупция характеризуется тем, что клиент, участвующий в коррупционной сделке не является должностным лицом, а в случае эндогенной коррупции - является. Эндогенная коррупция самаподразделяется на горизонтальную, нисходящую, восходящую и смешанную. Экзогенная коррупция представляется в виде бытовой коррупции, деловой коррупции и криминальной коррупции.[3]

Предметом нашего социологического исследования, проведенного в Республике Татарстан в 2005-2012 годах, выступила разновидность экзогенной коррупции – бытовая коррупция, где в коррупционные отношения вступают чиновники, государственные и муниципальные служащие, при решении различного рода проблем при взаимодействии с населением[4].

Нами производилась **оценка готовности к бытовой коррупции** путем измерения доли граждан, которые, попадая в коррупционную ситуацию, пошли на совершение коррупционной сделки – давали взятки (рис.1).

---

[1]Уголовное право России. М., 1998. С. 656

[2] Антикоррупционная политика // Под ред. Г.А.Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. С.84.

[3] Там же. С.81-84.

[4] Исследования проводились среди населения Республики Татарстан старше 18 лет методом случайного отбора обследуемых единиц, применением многоступенчатой, районированной квотной выборки во всех административных образованиях республики, включая население крупных, средних и малых городов, сельских поселений. Предельная ошибка репрезентативности выборки составила 5%. Выборочная совокупность на отдельном этапе исследования составила 2187 человек, совокупное количество опрошенных составило более 15 тыс. респондентов.

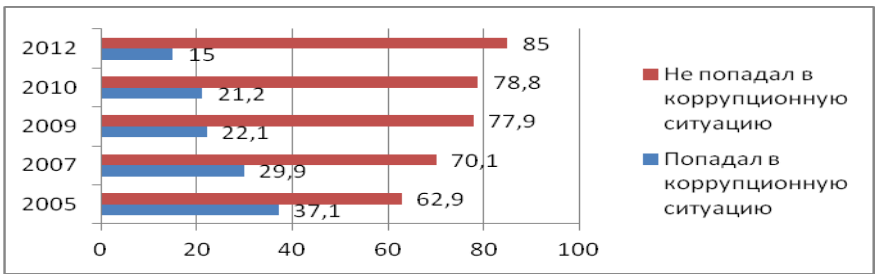


Рис. 1. Динамика доли лиц, попадавших в коррупционную ситуацию (в процентах)

Готовность граждан к бытовой коррупции в татарстанском обществе довольно высокая - из тех, кто попадал в коррупционную ситуацию подавляющее большинство (65,6%) давали взятки, лишь около трети (34,4%) не стали участниками коррупционных отношений (рис.2).

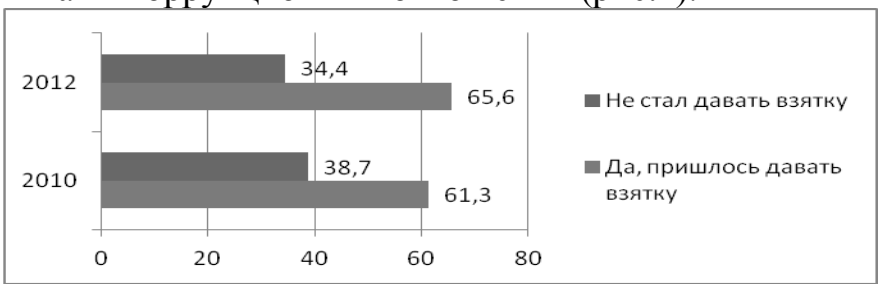


Рис. 2. Коррупционное поведение граждан: готовность к коррупционному взаимодействию

Что же толкает людей к коррупционному способу решения проблем? Более трети из них (34,1%) объясняют свой поступок отсутствием времени для длительного хождения по инстанциям и кабинетам. Каждый четвертый (25,8%) делал это из желания добиться благосклонности чиновника при решении вопроса. 15,9% респондентов решились на дачу взятки вследствие чиновничьих проволочек, то есть это те граждане, кто явился жертвой вымогательств со стороны должностных лиц. Тревожным является то, что каждый пятый участник коррупционной сделки (22,3%) убежден в том, что «все дают взятки, так принято», что свидетельствует о деформации общественной морали (рис.3).

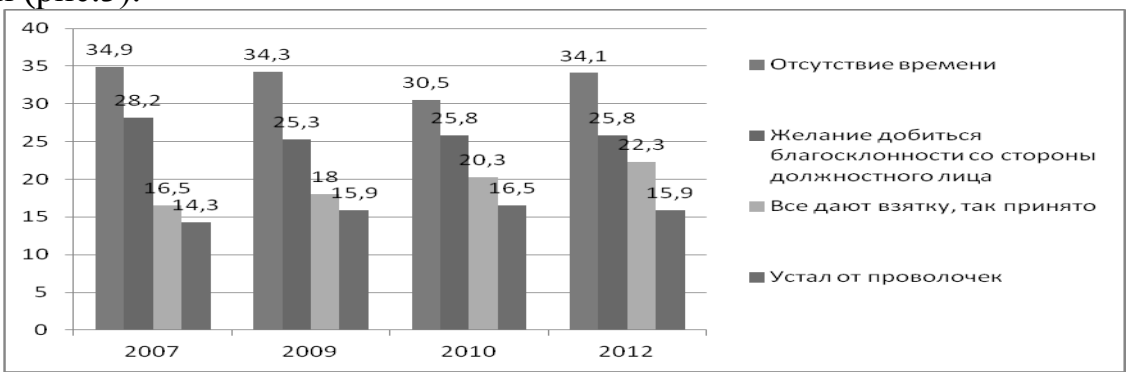


Рис. 3. Мотивационная структура коррупционного поведения граждан (в процентах)

Позитивное восприятие и оценка коррупции создает питательную среду для ее расширения в масштабах страны, обосновывает ее встраивания в социальную систему в виде неких «заменителей» отсутствующих или плохо работающих законов или иных нормативных актов. Как видно, такое отношение к коррупции, прежде всего, объясняется тем, что население часто не связывает коррупционную ситуацию с собственными жизненными реалиями, считая, что она оказывает влияние на все сферы общества, но не на его конкретную жизнь, забывая при этом то, что коррупционную нагрузку бизнес перекладывает на плечи потребителей.

В ходе социологического исследования респондентам был задан вопрос об их реальном коррупционном опыте в течение прошедшего года. Среди республиканских органов управления наиболее часто население становится участником коррупционных отношений при решении своих вопросов и проблем в учреждениях здравоохранения, МЧС и министерства экономики.По сравнению с результатами предыдущего исследования наблюдается рост коррупции в МЧС, Министерстве культуры, Министерстве информатизации и связи. Некоторое снижение коррупции наблюдается в Министерстве образования и науки, Министерстве промышленности и торговли, Министерстве строительства, архитектуры и ЖКХ и др. (рис.4).

Рис. 4. Реальный коррупционный опыт граждан при обращении в республиканские органы управления (в процентах)

Среди территориальных учреждений федеральных органов управления наиболее коррупционными являются учреждения Роспотребнадзора, Ростехнадзора, военкоматы, и суды. По сравнению с результатами предыдущего исследования наблюдается рост коррупции в учреждениях Роспотребнадзора, Ростехнадзора, в судах и в службе судебных приставов. Положительная динамика по сокращению коррупции наблюдается в учреждениях миграционной службы, Татарстанской таможни и Федеральной регистрационной службы (рис.5)

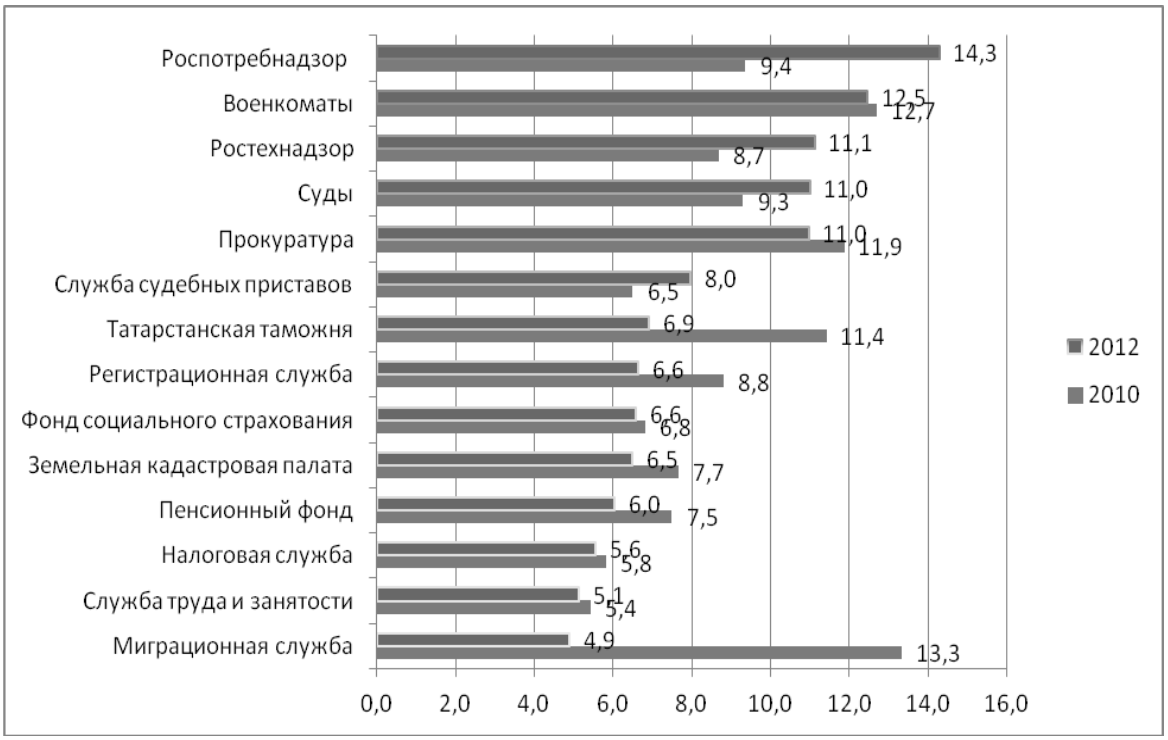


Рис. 5. Реальный коррупционный опыт граждан при обращении в территориальные учреждения федеральных органов управления (в процентах)

Исследования позволили выявить основную тенденцию коррупционного рынка Республики Татарстан – при сокращении удельного веса участников коррупционных отношений возрастает емкость коррупционного рынка. Это, прежде всего, объясняется высокими рисками, определяемыми довольно эффективной антикоррупционной деятельностью в республике за последние годы – громкие коррупционные дела, ряд реальных сроков за коррупционные действия чиновников, активная просветительская работа среди населения и привлечение в борьбу против коррупции самых широких слоев населения, и самое главное – расширение зоны «бесконтактного» взаимодействия населения с властью и органами государственного, муниципального управления в результате широкого внедрения виртуальных услуг.

В этих условиях коррупционер определяет более высокую цену за свои услуги, и старается снизить коррупционные риски путем сокращения контактов. Так, в рейтинге учреждений и организаций по среднему размеру коррупционных подношений лидирующие позиции занимают республиканские министерства и ведомства, суды и военкоматы. Вместе с тем, размер коррупци-

онных подношений в таких традиционно коррумпированных направлениях как, здравоохранение, ГИБДД, дошкольное образование занимают последние места в рейтинге. Это свидетельствует о том, что основной вал коррупционных денег крутится в сфере государственного управления, а не в области бытовой коррупции. По сравнению с данными 2009 года средний размер взятки увеличился вдвое, а то и втрое, что свидетельствует о том, что стали брать реже, но значительно больше (рис.6).

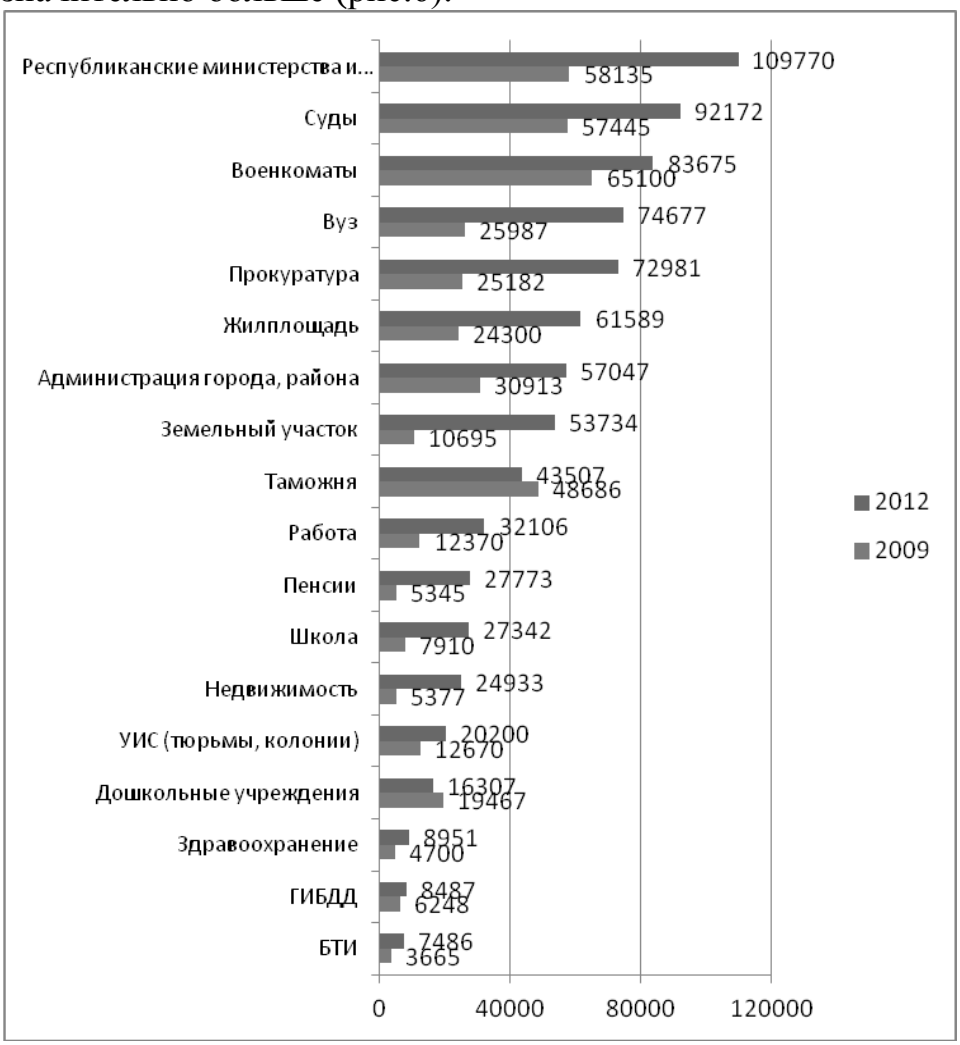


Рис. 6. Динамика среднего размера коррупционных подношений в различных учреждениях и ведомствах (в руб.)

Следует заметить, что в обществе возрастает понимание реальных угроз от распространения коррупции. Население республики активно включается в процесс антикоррупционной деятельности, в том числе и с использованием различного рода электронных ресурсов борьбы, в том числе возможностей ресурсов Электронного правительства Республики Татарстан, сайта «Народный контроль» и др. Вместе с тем население предлагает и реальные меры противодействия коррупции.

Большинство участников опроса (55,2%) считает, что для противодействия коррупции необходимо ужесточить законодательство (устраивать публичные суды над коррупционерами, привлекать к уголовной ответственности с лишением права занимать руководящие должности), 49,5% опрошенных

предложили жестко контролировать распределение и расход бюджетных средств.

Более сорока 40% респондентов видят решение проблемы в правовой плоскости: следует улучшить правовую грамотность населения (44,1%), повысить эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупционерами (42,4%).

Более трети населения предлагают информационные меры противодействия - шире освещать антикоррупционную деятельность в средствах массовой информации (37,4%), проводить агитационную работу с населением для формирования антикоррупционного мировоззрения, чувства нетерпимости к проявлениям коррупции (35,9%).

Около четверти респондентов предлагают усилить меры контроля - отслеживание динамики имущественного положения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, соответствия их расходов официально получаемым доходам (25,4%) и установление постоянного ведомственного контроля за соблюдением чиновниками запретов и ограничений, установленных законодательством о государственной службе и службе в органах местного самоуправления (23,1%).

Чуть больше пятой части населения (21,4%) считают, что повышение заработной платы работникам бюджетной сферы способствовало бы искоренению коррупции.

Примерно каждый десятый опрошенный предлагает следующие меры: обеспечить доступный и простой механизм судебного обжалования решений должностного лица (12,5%), проводить независимую экспертизу законопроектов, действующих законов, подзаконных нормативных правовых актов на предмет их коррупциогенности (10,9%), стандартизировать и детально регламентировать действия и решения должностного лица при его взаимодействиях с населением (10,6%), обеспечить открытость принятия решений властями на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (10,2%) (рис.7).

Рис. 7. Рекомендации населения по усилению противодействия коррупции (в процентах)

Лишь консолидированное противостояние общественных институтов и государственных органов управления может создать реальные механизмы противодействия коррупции.

РАЗДЕЛ 5. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА КОРРУПЦИЮ

Чуганов Е.Г., кандидат юридических наук

Коррупция как угроза государственной безопасности: вопросы нормативной проработанности

Толковый словарь В.И. Даля определяет безопасность как «отсутствие опасности; сохранность, надежность»[1].

В Конституции РФ термин «безопасность» употребляется в широком смысле. При этом используются также такие термины, как «безопасность государства», «государственная безопасность», «общественная безопасность», «безопасность граждан». Очевидно, что при употреблении в Конституции РФ понятия «безопасность» в широком смысле следует учитывать, что именно это понятие является источником, основой такого вида безопасности, как государственная безопасность.

Анализ действующего законодательства (федеральных законов «О безопасности», «О Правительстве Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности» и целого ряда других) показывает, что применительно к рассматриваемой проблеме применяются следующие понятия в сфере безопасности:

«безопасность государства»;
«государственная безопасность»;
«безопасность Российской Федерации»;
«безопасность личности»;
«военная безопасность»;
«национальная безопасность»;
«общественная безопасность»;
«экономическая безопасность».

В то же время, понятиям «безопасность государства», «безопасность Российской Федерации», «государственная безопасность», «общественная безопасность» в законодательных актах не дано полного и всестороннего толкования. В результате нормативной неопределенности весьма затруднительно осуществить корректное понимание и применение норм закона, регулирующего вопросы компентенции субъектов в сфере борьбы с коррупцией.

Представляется, что на законодательном уровне в каждом необходимом случае должно быть конкретно указано, о каком именно виде безопасности идет речь и к какой сфере общественных отношений, имеющих жизненно

[1] Даль В.И. Толковый словарь живого велирусского языка: в 4 т. – СПб.,1863-1866.

важное значение для личности, общества, государства, она относится. Иначе возникает не только конкуренция норм, но и смешение компетенций субъектов правоприменения, в том числе в области борьбы с коррупцией.

Особенно важно решение этой проблемы для борьбы с преступностью коррупционной направленности, переместившейся в сферу государственной власти, где принимаются решения, непосредственно влияющие на безопасность государства (территориальную, военную, экономическую, продовольственную и т.п.).

В этой связи необходимо заметить, что в действующем Федеральном законе «О противодействии коррупции» (являющемся специальным в данной сфере общественных отношений) не содержится нормы о том, что коррупция представляет угрозу безопасности Российской Федерации. В то время как в аналогичных законах других государств, в частности, Республики Казахстан, Кыргызской Республики прямо указывается, что эти законы направлены на обеспечение национальной безопасности государства.[2] Аналогичная норма содержится в Модельном законе «О противодействии коррупции» от 25 ноября 2008 года[3].

Основополагающие документы в области государственной безопасности подразделяют угрозы коррупции на внешние и внутренние.

К числу основных внешних угроз относятся:

а) деятельность спецслужб иностранных государств и связанных с ними зарубежных организаций, направленная на поиск, налаживание и использование коррупционных связей в подрывных целях;

б) деятельность транснациональных преступных сообществ, использующих коррумпированных чиновников для реализации своих преступных устремлений.

Серьезной внутренней угрозой безопасности РФ в сфере государственной власти (законодательной и исполнительной) и государственного управления является преступная деятельность коррумпированных должностных лиц государственных органов, особенно федерального уровня.

Анализ материалов уголовных дел свидетельствует, что почти 80% организованных преступных групп, проходящих по делам, связанным с коррупционными отношениями, в той или иной мере использовали связи с государственными служащими.

Коррупция, являясь самостоятельной угрозой безопасности, используется внешними и внутренними субъектами угроз безопасности в

---

[2] См.: Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-I «О борьбе с коррупцией», Закон Кыргызской Республики от 6 марта 2003 г. № 51 «О борьбе с коррупцией».

[3] См.: Модельный закон «О противодействии коррупции» (принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 25 ноября 2008 года).

качестве основного метода реализации таких угроз. Не случайно в Национальной стратегии противодействия коррупции признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации закреплено в качестве основного принципа. Вместе с тем, Национальная стратегия противодействия коррупции не обладает силой федерального закона, а является, по сути, программой, планом действий соответствующих государственных органов.

Состояние борьбы с преступной деятельностью в органах государственной власти и управления дает основание рассматривать коррупционную деятельность, с одной стороны, как самостоятельную угрозу, с другой – как важный обеспечивающий элемент в общем спектре угроз безопасности государства, поскольку в результате коррупционной деятельности создаются благоприятные условия для проявления указанных угроз.

В то же время, нужно признать, что концепция уголовно-правового регулирования борьбы с преступлениями коррупционной направленности в Уголовном кодексе РФ не в полной мере соответствует положениям Конституции РФ о значении защиты безопасности государства и общества, компетенции государственных органов и должностных лиц государственной власти в её обеспечении (ст. 13, 55, 72, 82, 114 Конституции РФ).

Уголовный кодекс РФ не содержит единого понятия «государственная безопасность», не определяет в нём места понятию «общественная безопасность» как объектов преступных посягательств или угроз их совершения.

Преступления коррупционной направленности Уголовный кодекс относит к преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка (разд. IX УК РФ) и к преступлениям против государственной власти (раздел X УК РФ), а также к целому ряду других категорий преступлений.

Так, из 159 составов преступлений коррупционной направленности (содержатся в 49 статьях УК), включенных в Перечень № 23, Уголовным кодексом РФ отнесены:

к категории преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина (глава 19 УК РФ) – 7 составов преступлений (статьи 141, 141.1, 142);

к преступлениям против собственности (глава 21 УК РФ) – 29 составов преступлений (статьи 159, 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 159.6, 160);

к преступлениям в сфере экономической деятельности (глава 22 УК РФ) - 35 составов преступлений (статьи 169, 170, 174, 174.1, 175, 178, 179, 183, 184);

к преступлениям против интересов службы в коммерческих и иных организациях (глава 23 УК РФ) – 11 составов преступлений (статьи 201, 202,

204);

к преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка (глава 24 УК РФ) – 4 состава преступления (статьи 210, 226, 226.1);

к преступлениям против здоровья населения и общественной нравственности (глава 25 УК РФ) – 15 составов преступлений (статьи 228.1, 228.2, 228.4, 229, 229.1);

к преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ) – 38 составов преступлений (статьи 285, 285.1, 285.2, 285.3, 286, 289, 290, 291, 291.1, 292);

к преступлениям против правосудия (глава 31) - 22 состава преступления (статьи 294, 295, 296, 302, 303, 305, 307, 309).

Таким образом, преступления коррупционной направленности из указанного выше Перечня № 23 «разбросаны» по 8 различным главам Уголовного кодекса, но к преступлениям против основ конституционного строя и безопасности государства (т.е. против государственной безопасности) не отнесено ни одного. И это, несмотря на сделанное ещё в 2012 году заявление В.В. Путина о том, что «коррупция в сфере национальной безопасности - это, по сути, государственная измена»[4].

Эта явно и вполне определенно выраженная позиция (или как принято сейчас говорить – «политическая воля») главы государства фактически должна послужить ориентиром для российских законодателей, а правоохранительными органами и органами безопасности - расцениваться как указание о необходимости борьбы с коррупционной преступностью именно как с посягательствами на государственную безопасность.

Кроме того, рассредоточение преступлений коррупционной направленности в разных разделах и главах Уголовного кодекса РФ, рассмотрение их вместе с различными менее тяжкими преступлениями снижает уровень оценки общественной опасности рассматриваемых преступлений, в том числе со стороны субъектов борьбы с коррупцией.

Шкабин Г.С., кандидат юридических наук, доцент

Понятия провокации преступления и провокации взятки в законодательстве и судебной практике

Впервые прямое упоминание провокации преступления нашло свое отражение в отечественном уголовном законодательстве в 1922 году. Так в Уголовном кодексе РСФСР 1922 года предусматривалась уголовная

[4] Путин В.В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. 20 февр.

ответственность за провокацию, но только за провокацию дачи взятки, и только для должностных лиц. Статья 115 УК РСФСР гласила: «Провокация взятки, т.е. заведомое создание должностным лицом обстановки и условий, вызывающих предложение взятки, в целях последующего изобличения дающего взятку». То есть, законодатель защищал граждан от должностных лиц, провоцирующих их к даче взятки.

В следующем Уголовном кодексе РСФСР 1926 года норма о провокации взятки сохранилась, но был расширен круг наказуемых деяний. Статья 119 этого кодекса была следующего содержания: «Провокация взятки, т.е. заведомое создание должностным лицом обстановки и условий, вызывающих предложение или получение взятки, в целях последующего изобличения давшего или принявшего взятку». Просуществовала эта норма лишь до принятия УК РСФСР 1960 года.

В Уголовном кодексе 1960 года, провокация взятки была декриминализирована и никакой другой нормы, предусматривающей ответственность за провокацию не содержалось.

В ныне действующем уголовном законодательстве России эта норма вновь закреплена, хотя и с существенными редакционными изменениями. Уголовный кодекс 1996 года предусматривает уголовную ответственность за провокацию должностного лица в получении взятки (ст. 304 УК РФ).

Однако такое положение не решает проблемы. Формализованное существование провокации взятки предусматривает уголовную ответственность лишь за весьма узкий круг деяний, по сравнению с тем который существует в действительности. Причем закрепленная в УК РФ конструкция этого преступления делает затруднительным применение рассматриваемой нормы. Кроме того, в теории уголовного права есть достаточно обоснованное мнение о том, что в ст. 304 УК РФ речь идет вовсе не о провокации, а фактически о фальсификации доказательств по факту получения взятки или предмета подкупа[5].

Подобная неопределенность законодателя вызывает сложности и в судебно-следственной практике. Так, столкнувшись с вопросом о наличии или отсутствии провокации преступления в коррупционных преступлениях, суд может оперировать только единственно существующим в уголовном законодательстве понятии – закрепленном в ст. 304 УК РФ. В связи с этим характерен следующий пример.

Зиявдинова З.М., действуя в рамках оперативно-разыскного мероприятия – оперативный эксперимент, яко-бы с целью устройства ребенка пришла в детский, где предложила Поповой Н.Н. за вознаграждение принять ее ребенка. При получении денег последняя была задержана.

---

[5] См.: Иванов В. Д. Правовые последствия провокации // Проблемы борьбы с преступностью в Центральном федеральном округе Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции (28–29 ноября 2001 г., Брянск) / под ред. проф. А. М. Никитина. – Москва – Брянск: ЮИ МВД России. 2002. Ч. 2. С. 24.

Сторона защиты, обжалуя обвинительный приговор, высказала мнение, что в данном случае в рамках проведения оперативного эксперимента фактически была осуществлена провокация взятки.

Кассационная инстанция, отвечая на доводы защиты о провокации взятки отметила, что «в соответствии со ст. 304 УК РФ под провокацией взятки понимается попытка передачи должностному лицу без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа.

Таких условий, порождающих провокацию взятки, в действиях Зиявдиновой З.М. и сотрудников полиции по данному делу не усматривается»[6].

В описанной ситуации видно, что сторона защиты в качестве аргумента своей позиции ссылается не на наличие признаков состава преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ в действиях, лиц осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а на наличие признаков провокации преступления как такового.

Таким образом, отсутствие в уголовном законодательстве понятия провокации преступления, приводит к неопределенности судебной практики, и соответственно к возможному нарушению прав граждан.

Современное состояние отечественного законодательного регулирования вопроса провокации преступления берет свое начало с 2005 года, когда Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) вынес Постановление «Ваньян против Российской Федерации»[7] (в практике ЕСПЧ имеются и другие решения в отношении Российской Федерации касающиеся вопросов провокации преступления[8]), которое основывалось на разработанной собственной прецедентной практике, касающейся других европейских стран. Этим Постановлением были обозначены некоторые, наиболее важные моменты, касающиеся правового регулирования провокации преступления. Так, например, раскрывая признаки провокации суд указал, что «если преступление было предположительно спровоцировано

---

[6] Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан по деле № 22-500 от 15 апреля 2013 года [Электронный ресурс] URL : http://vs.dag.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=121215&delo_id=4&new=4&text_number=1&case_id=108975 (дата обращения 12.01.2015)

[7] Постановление ЕСПЧ от 15 декабря 2005 г. по жалобе «Ваньян против Российской Федерации» (Vanyan v. Russia), жалоба № 53203/99 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2006. № 7. Здесь и далее ссылка сделана на документы судебных органов, размещенные в СПС «КонсультантПлюс».

[8] См.: Постановление от 26.10.2006 «Худобин против России» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 11; Постановление от 04.11.2010 «Банникова против Российской Федерации» // Российская хроника Европейского суда. 2011. № 4; Постановление от 02.10.2012 Веселов и другие заявители против Российской Федерации // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 3.

действиями тайных агентов, и ничто не предполагает, что оно было бы совершено и без какого-либо вмешательства, то эти действия уже не являются деятельностью тайного агента и представляют собой подстрекательство к совершению преступления».

Рассматриваемое Постановление существенно повлияло на мнение отечественного законодателя по данной проблеме и как следствие, в 2007 году в Федеральный закон от 12.08.1995г. № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности»[9] (далее – Федеральный закон «Об ОРД») было внесено дополнение, фактически содержащее понятие провокации преступления. Так в ст. 5 Федерального закона «Об ОРД» указывается на запрет для органов (должностных лиц), осуществляющих оперативно-разыскную деятельность совершать провокацию, то есть подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий.

Аналогичным образом понятие провокации рассматривается и в теории оперативно-разыскной деятельности.[10]

Не остался этот вопрос без внимания и в практике Верховного Суда РФ. Так опубликован утвержденный 27 июня 2012 года Президиумом ВС РФ Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ[11]. В Обзоре рассматриваются проблемы провокации со стороны сотрудников правоохранительных органов, и дается ее понятие. Верховный Суд РФ считает, что под провокацией сбыта наркотиков судам следует понимать подстрекательство, склонение, побуждение в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий, направленных на передачу наркотических средств сотрудникам правоохранительных органов (или лицам, привлекаемым для проведения ОРМ).

В уголовно-правовой литературе высказывалось предложение оценивать провокацию преступления, совершенную сотрудником правоохранительного органа, как превышение должностных полномочий[12]. Однако данное предложение неприемлемо ввиду отсутствия универсального характера, так как не охватывает аналогичные действия со стороны других лиц, не являющихся должностными.

Встречаются и другие идеи. Например, С.Н. Радачинский, предлагает

---

[9] См.: Российская газета. 1995. 18 августа.

[10] См. например: Алферов В. Ю., Ильиных В. Л. Оперативный эксперимент и провокация // Правоведение. 1998. № 1. С. 169–170; Дубоносов Е. С. Оперативно-розыскная деятельность. – М., 2012. С. 128–129; и др.

[11] Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2012, № 10

[12] См.: Словарь по уголовному праву / отв. ред. А. В. Наумов. М., 1997. С. 371.

закрепить в уголовном законодательстве два вида провокации – «правомерную провокацию» и «противоправную провокацию»[13]. Во втором случае, мы в принципе можем поддержать позицию автора. Однако первое предложение, фактически переводящие провокацию преступления при осуществлении оперативного внедрения в разряд правомерных деяний, считаем недопустимым, поскольку в таком случае подавляющее большинство граждан, в принципе, возможно будет склонить к совершению преступлений, оправдывая это состоянием вынужденности.

Таким образом, как в Федеральном законе «Об ОРД», так и в указанном Обзоре, провокация преступления фактически рассматривается как разновидность подстрекательства к преступлению. Поэтому, и законодатель, и высший судебный орган, на сегодняшний день, фактически прямо указывают на возможность привлечения к уголовной ответственности провокатора по соответствующей статье уголовного кодекса, со ссылкой на ч. 4 ст. 33 УК РФ.

Кадакоева М.М., кандидат юридических наук

Некоторые проблемы квалификации субъекта и объективной стороны коррупционных преступлений и пути их решения
(взгляд судьи)

Федеральным законом от 04.05.2011 года № 97– ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупций» значительно изменены нормы Уголовного кодекса Российской Федерации, касающиеся коррупционных преступлений. В новой редакции ст. 290 УК РФ («Получение взятки»), ст. 291 УК РФ («Дача взятки»), введен новый субъект преступления - иностранное должностное лицо либо должностное лицо публичной международной организации; изменены размеры предмета взятки; введено наказание в виде штрафа, кратного сумме предмета взятки; изменены примечания к названным статьям, а также УК РФ дополнен новым составом преступления — посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ).

В целях формирования единой судебной практики, повышения качества рассмотрения уголовных дел на современном этапе нами предпринято изучение уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, рассмотренных районными судами Республики Адыгея и опубликованной

[13] См.: Радачинский С. Н. Провокация преступления как комплексный институт уголовного права: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 5. 13–14.

судебной практики по делам указанной категории.

При квалификации коррупционных преступлений наибольшие затруднения всегда возникали и возникают при установлении признаков специального субъекта - должностного лица.

Перечень лиц, относящихся к должностным, определен законодателем в примечании к ст.285 УК РФ. К ним относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

Понятие представителя власти законодателем дано в примечании к ст. 318 УК РФ и определено как должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. В соответствии с разъяснениями, содержащимися в пункте 3 постановления Пленума Верховного суда РФ от 16.10.2009г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», указанный признак – наличие распорядительных полномочий в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости, является обязательным для признания должностного лица представителем власти.

Функции должностных лиц подробно разъяснены в п.п.3-7 вышеназванного постановления Пленума. К исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к статье 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности (п.3 постановления Пленума).

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или

награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т. п. К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии) (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ). Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием) (п. 5 постановления Пленума). Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом (например, функции присяжного заседателя). Функции должностного лица по специальному полномочию могут осуществляться в течение определенного времени или однократно, а также могут совмещаться с основной работой. При временном исполнении функций должностного лица или при исполнении их по специальному полномочию лицо может быть признано должностным лишь в период исполнения возложенных на него функций (п.6 постановления Пленума).

Приведенные основополагающие рекомендации постановления Пленума ВС РФ были использованы при вынесении ряда приговоров судами Республики Адыгея.

Так, представителями власти суды Республики Адыгея признавали должностных лиц МВД России, проходивших службу в различных подразделениях указанного ведомства. При этом суды руководствовались положениями Федерального закона РФ «О полиции», в соответствии с которыми сотрудники полиции вправе и обязаны выявлять, пресекать и документировать противоправное поведение, осуществлять уголовное и административное преследование в отношении лиц, причастных к совершению правонарушений, т.е. по признаку наделения сотрудников милиции распорядительными полномочиями в отношении лиц, не

находящихся от них в служебной зависимости[14]. По этому же признаку, приведенному в примечании к ст. 318 УК РФ, суды признавали представителями власти сотрудников УФСИН, проходивших службу в исправительных учреждениях, которые были наделены распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находившихся от них в служебной зависимости, в соответствии с целями и задачами указанных государственных органов исполнительной власти[15].

Должностным лицом, выполняющим организационно-распорядительные функции, был признан главный специалист инженер-инспектор гостехнадзора Т., который был наделен правом приема квалификационных экзаменов и выдачи удостоверений тракториста-машиниста[16].

Такие же, организационно-распорядительные функции, были установлены у заведующего отделением лучевой диагностики ГБУЗ РА «Майкопская городская поликлиника №1» Т., который осуществлял общее руководство работой отделения, был наделен правом проводить рентгенологические исследования, контролировать ведение медицинской документации, его распоряжения являлись обязательными для среднего и младшего медицинского персонала отделения, которые являлись его подчиненными, т. е. принимал решения, имеющие юридическое значение и влекущие определенные юридические последствия, что позволило признать его должностным лицом.

Аналогичное понимание содержания организационно-распорядительных функций сложилось и в практике другого суда РФ: должностным лицом, выполняющим организационно-распорядительные функции, был признан заведующий хирургическим отделением государственного бюджетного учреждения здравоохранения Архангельской области В., наделенный правом оформления листков нетрудоспособности, его распоряжения являлись обязательными для среднего и младшего медицинского персонала отделения, являвшихся его подчиненными, т.е. В. выполнял организационно-распорядительные функции в государственном учреждении здравоохранения и являлся должностным лицом[17].

Наличие полномочий по выдаче листков нетрудоспособности, как отдельной организационно-распорядительной функции, выступает критерием

---

[14] Уголовное дело № 1-132/2013- по обвинению Х. И Б.по ст. 290 УК РФ // Архив Тахтамукайского районного суда Республики Адыгея;

[15] Уголовное дело № 1-89/2013 - по обвинению П., Н. по ст. 290 УК РФ//Архив Теучежского районного суда Республики Адыгея; уголовное дело № 1-53/2013 - по обвинению С. // Архив Кошехабльского районного суда Республики Адыгея

[16] Уголовное дело № 1-174/2013 - по обвинению Т. // Архив Майкопского городского суда Республики Адыгея

[17] Уголовное дело № 2-42-2011 по обвинению В. по ст. 290 УК РФ // Архив Аргангельского областного суда

для признания должностным лицом и рядовых врачей, что ярко прослеживается в уголовном деле по обвинению в получении взяток и служебном подлоге врача травматолога-ортопеда ГБУЗ РА «Адыгейская республиканская травматологическая поликлиника». Верховный Суд Республики Адыгея в приговоре указал, что врач травматолог-ортопед в соответствии с Порядком выдачи медицинскими организациями листков нетрудоспособности, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 июня 2011 года №624н «Об утверждении Порядка выдачи листков нетрудоспособности», имея право единолично проводить экспертизу временной нетрудоспособности и выдавать листки нетрудоспособности, заведомо зная, что Х., Н., К.не болели, внес в выданные им листки нетрудоспособности заведомо ложные сведения и получил за это незаконное денежное вознаграждение[18].

Однако, если врач получает денежное вознаграждение за совершение действий, не связанных с осуществлением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, то квалификация содеянного по ст.290 исключается. Так, первоначально приговором Пермского областного суда Н. был осужден по п. «б» ч.4 ст.290 УК РФ за то, что незаконно выдавал и фактически подделывал рецепты, по которым выдавались сильнодействующие вещества, получая за каждый рецепт денежные средства в размере 100 рублей. Но Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда РФ переквалифицировала действия Н. на ст. 233 УК РФ, указав, что согласно должностной инструкции врача-педиатра осужденный, как рядовой врач-педиатр, не обладал ни организационно-распорядительными, ни административно-хозяйственными функциями и потому не являлся должностным лицом, и, следовательно, не может рассматриваться субъектом преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, т.е. получения взятки. Он должен нести ответственность по ст. 233 УК РФ за незаконную выдачу и подделку рецептов, дающих право на получение сильнодействующих средств, которые могут быть использованы для изготовления наркотических веществ[19].

Целесообразным представляется вначале определить, является ли лицо специальным субъектом (должностным лицом), а затем с учетом специфики рассматриваемой категории уголовных дел, уделить особое внимание описанию объективной стороны его деяния.

При исследовании признаков объективной стороны следует руководствоваться пунктами 3–6 названного выше постановления Пленума, в которых даны разъяснения таких понятий, как:

1) действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых

---

[18] Уголовное дело № 2-15/2012 – по обвинению Г. по ст. 290 УК РФ //Архив Верховного Суда Республики Адыгея

[19] БВС РФ, 2003, № 1 С. 19

им лиц, которые входят в служебные полномочия должностного лица (ч. 1 ст. 290 УК РФ);

2) способствование должностным лицом в силу своего должностного положения совершению действий (бездействию) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц (ч. 1 ст. 290 УК РФ);

3) общее покровительство или попустительство по службе должностным лицом взяткодателю или представляемым им лицам (ч. 1 ст. 290 УК РФ),

4) незаконное действия (бездействие) должностного лица в пользу взяткодателя или представляемых им лиц (ч. 3 ст. 290 УК РФ).

При первом варианте поведения должностного лица имеются в виду законные, правомерные действия (бездействие) должностного лица, не нарушающие его служебные обязанности, не выходящие за рамки должностной компетенции субъекта, т. е. «действия (бездействие), которые оно имеет право и (или) обязано совершить в пределах его служебной компетенции (например, сокращение установленных законом сроков рассмотрения обращения взяткодателя, ускорение принятия должностным лицом соответствующего решения, выбор должностным лицом в пределах своей компетенции или установленного законом усмотрения наиболее благоприятного для взяткодателя или представляемых им лиц решения)» (п.3).

Например, по одному из уголовных дел действия преподавателя, получившего взятку за аттестацию учащихся в форме зачета, переквалифицированы с ч. 3 ст. 290 УК РФ на ч. 1 ст. 290 УК РФ. Установлено, что Щетинина С.Ю., будучи доцентом кафедры физической культуры и спорта государственного университета, получила в качестве взятки подарочную карту сети магазинов на сумму 1000 рублей от студентки С. за выставление ей зачета по физкультуре и спорту. Первоначально ее действия были квалифицированы судом по ч. 3 ст. 290 УК РФ (в редакции ФЗ от 04.05.2011 № 97-ФЗ), как получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие). Но Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ изменила этот приговор, переквалифицировав действия Щетининой С.Ю.на ч.1 ст. 290 УК РФ (в редакции ФЗ от 07.12.2011 № 420-ФЗ), указав, что решение о зачете не было отменено, а подсудимая как преподаватель имела право на оценку уровня подготовки студентов путем выставления зачетов в зачетные книжки, т. е. была правомочна совершать эти действия[20].

При втором варианте поведения должностного лица имеются в виду способствование должностным лицом в силу своего должностного положения совершению действий (бездействию) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, которое выражается в использовании

[20] Обзор судебной практики Верховного суда РФ за 2 квартал 2013г., стр. 2

взяткополучателем авторитета и иных возможностей занимаемой должности для оказания воздействия на других должностных лиц в целях совершения ими указанных действий (бездействия) по службе. Такое воздействие заключается в склонении другого должностного лица к совершению соответствующих действий (бездействию) путем уговоров, обещаний, принуждения и др. При этом получение должностным лицом вознаграждения за использование исключительно личных, не связанных с его должностным положением, отношений не может квалифицироваться по статье 290 УК РФ. В этих случаях склонение должностного лица к совершению незаконных действий (бездействию) по службе может при наличии к тому оснований влечь уголовную ответственность за иные преступления (например, за подстрекательство к злоупотреблению должностными полномочиями или превышению должностных полномочий) (п. 4 постановления Пленума). В практике Верховного Суда РФ как способствование действиям в пользу взяткодателя в силу должностного положения были признаны действия Х., который, являясь помощником прокурора Пермского края по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, получал взятки за содействие при рассмотрении судом ходатайств осужденных об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, которое выразилось в даче заключения в судебном заседании об удовлетворении ходатайств осужденных[21]. По другому делу игнорирование изложенных выше положений привело к оправданию лица. Судом первой инстанции Р. признан виновным, в частности, в том, что, являясь заместителем начальника милиции общественной безопасности, получил 5 взяток в виде денег за незаконные действия в пользу взяткодателя и действия, которым он в силу должностного положения мог способствовать, по выдаче водительских удостоверений. Изменяя приговор в отношении Р., суд апелляционной инстанции указал следующее. Р., являясь должностным лицом, которое хотя и не обладало полномочиями для совершения действий в пользу взяткодателя, в силу своего должностного положения способствовал исполнению таких действий другим должностным лицом, вследствие чего оценил действия Р. по получению денежных сумм от свидетелей как получение взяток. В обоснование данного вывода суд указал, что Р., хотя и не являлся непосредственным руководителем милиции общественной безопасности в отношении регистрационно-экзаменационного отделения ГИБДД, однако, обладал властными должностными полномочиями в отношении сотрудников данного отделения. В силу должностного положения Р. мог инициировать наложение на сотрудников регистрационно-экзаменационного отделения ГИБДД взысканий и поощрений, мог давать последним обязательные для исполнения поручения и приказы. Вместе с тем, выводы суда первой

[21] Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 16.01.2008 г. №44-007-120// БВС РФ, (не опубликовано)

инстанции о том, что Р. в период после 15 июля 2011 г., то есть после сокращения его должности и отстранения от исполнения обязанностей, продолжал являться должностным лицом по отношению к сотрудникам регистрационно-экзаменационного отделения ГИБДД и мог способствовать совершению ими незаконных действий, носят характер предположений и не основаны на материалах дела. Р. был оправдан по двум преступлениям, предусмотренным ч. 3 ст. 290 УК РФ, совершенным после 15 июля 2011 года[22].

При третьем варианте поведения должностного лица, в соответствии с разъяснениями, содержащимися в п. 5 Постановления Пленума, при получении взятки за общее покровительство или попустительство по службе конкретные действия (бездействие), за которые она получена, на момент ее принятия не оговариваются взяткодателем и взяткополучателем, а лишь осознаются ими как вероятные, возможные в будущем. Общее покровительство по службе может проявляться, в частности, в необоснованном назначении подчиненного, в том числе в нарушение установленного порядка, на более высокую должность, во включении его в списки лиц, представляемых к поощрительным выплатам. К попустительству по службе относится, например, согласие должностного лица контролирующего органа не применять входящие в его полномочия меры ответственности в случае выявления совершенного взяткодателем нарушения.

Относящиеся к общему покровительству или попустительству по службе действия (бездействие) могут быть совершены должностным лицом в пользу как подчиненных, так и иных лиц, на которых распространяются его надзорные, контрольные или иные функции представителя власти, а также его организационно-распорядительные функции.

Основным отличием получения взятки за общее покровительство и попустительство по службе от получения взятки за незаконные действия является то, что взяткодатель и взяткополучатель не оговаривают конкретные действия (бездействие), за которые она получена. На момент ее принятия они лишь осознают возможность совершения таких действия (бездействия) со стороны взяткополучателя в будущем.

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ оставила без изменения приговор Нижегородского областного суда в отношении государственного налогового инспектора Фадеева, осужденного по ч.1 ст.290 УК РФ за получение взятки в сумме 600 тысяч рублей от частного предпринимателя Б. за общее покровительство и попустительство по службе. При этом Судебная коллегия исходила из того, что по показаниям Фадеева деньги от Быкова он получал согласно договоренности с ним за общее

[22] Обзор апелляционной и кассационной практики по уголовным делам Пермского краевого суда за второе полугодие 2013 года

покровительство и попустительство. Свидетель Быков подтвердил эти обстоятельства и дополнительно пояснил, что взятки он мог и не давать, при этом ущерба его законным интересам не наступило бы. Более того, он решил дать взятку, чтобы с помощью Фадеева избежать в будущем ответственности за возможные нарушения налогового законодательства, т. е. для защиты своих незаконных интересов[23]. В практике Верховного Суда РФ как попустительство по службе были признаны действия Ленинской, которая, являясь начальником Государственного учреждения "Межрайонная уголовно-исполнительная инспекция ГУ ФСИН России по области", получала взятку за совершение действий в пользу подчиненных ей сотрудников, выразившиеся в их премировании [24].

Четвертый вариант: ***под незаконными действиями (бездействием), за совершение которых должностное лицо получило взятку,*** как указано в постановлении Пленума ВС РФ, следует понимать действия (бездействие), которые: 1) совершены должностным лицом с использованием служебных полномочий, однако в отсутствие предусмотренных законом оснований или условий для их реализации; 2) относятся к полномочиям другого должностного лица; 3) совершаются должностным лицом единолично, однако могли быть осуществлены только коллегиально либо по согласованию с другим должностным лицом или органом; 4) состоят в неисполнении служебных обязанностей; 5) никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать.

К таким действиям однозначно относятся фальсификация доказательств по уголовному делу, неисполнение предусмотренной законом обязанности по составлению протокола об административном правонарушении, принятие незаконного решения на основании заведомо подложных документов, внесение в документы сведений, не соответствующих действительности.

Анализ уголовных дел, рассмотренных судами Республики Адыгея, показал, что признавалось незаконным бездействие сотрудников правоохранительных органов, в обязанности которых входило выявление и пресечение административных правонарушений, но за взятки не привлекавших виновных к ответственности.

Незаконными признаны и действия руководителя по профессиональной внебюджетной подготовке ГБОУ НПО «Профессиональный лицей №2» А., которая за взятку, в обход установленного законом порядка, без прохождения обучения и сдачи необходимых экзаменов выдавала свидетельства об уровне квалификации «Машинист бульдозера», «Машинист экскаватора», «Водитель погрузчика» на имя взяткодателя[25].

---

[23] БВС РФ, 1999, № 7, стр. 16

[24] Кассационное определение Верховного Суда РФ от 07.08.2012 № 48-О12-68// БВС РФ, (не опубликовано)

[25] Уголовное дело 2-12/2014 – по обвинению А. по ст. 290 УК РФ // Архив Майкопского городского суда Республики Адыгея

Таким образом, решение проблем определения должностного лица как специального субъекта коррупционных преступлений и установления элементов объективной стороны этих преступлений должно быть основано на точном соблюдении уголовно-правовых норм в совокупности с имеющейся судебной практикой и рекомендациями Верховного Суда РФ.

Тарасова Ю.В., кандидат юридических наук

Коррупциогенность российского законодательства в алкогольной сфере: криминологический анализ и прогнозы

Обзор основных тенденций в законодательстве о производстве и обороте алкогольной продукции в 2014 – 2015 гг.

2014 год для алкогольной отрасли России прошел под знаком массовых законодательных изменений, значительно ужесточающих централизованный контроль и, вместе с тем, серьезно снимающий ограничения на реализацию алкоголя. Анализ криминогенности российского законодательства в алкогольной сфере целесообразно давать только с учетом динамики происходящих в отрасли изменений. Среди тенденций развития алкогольного законодательства в 2014 – 2015гг. можно отметить следующие:

1 - продолжающееся усиление контроля госорганов за объемами производства;

2 - увеличение объемов реализации алкогольной продукции, что нацелено на количественное увеличение акцизных сборов;

3 - вовлечение алкогольного рынка в международные отношения:

Подтверждением первой тенденции являются следующие нововведения.

*1) Установление минимальных цен на закупку и розничную продажу алкогольной продукции*крепостью свыше 28%[26], что по замыслу разработчиков должно обеспечить стабильные денежные поступления в бюджет, ведь 2/3 стоимости каждой бутылки при соблюдении порядка маркировки попадает в казну.

2) *Создание Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка*, как координационного органа для обеспечения согласованных действий органов госвласти и заинтересованных организаций в ходе «совершенствования регулирования производства и оборота алкоголя, правовых и рыночных механизмов развития конкуренции в данной сфере, противодействия нелегальному производству и

[26] Приказ Росалкогольрегулирования от 25 декабря 2014 г. № 409 «Об установлении цен, не ниже которых осуществляются закупка (за исключением импорта), поставки (за исключением экспорта) и розничная продажа алкогольной продукции крепостью свыше 28 процентов» (зарегистрирован Минюсте России 26 декабря 2014 г. № 35420)

обороту алкогольной продукции»[27]. Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии возложено на Росалкогольрегулирование.

3) *Ужесточение учета данных в Единой государственной автоматизированной информационной системе учета алкогольной продукции* – введен новый порядок представления заявок об учете объема производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции в ЕГАИС, учитывающий технические доработки этой системы[28].

4) *Ужесточение контроля за структурными подразделениями производителей – Высший арбитражный суд России постановил, что* нарушения, связанные с деятельностью хотя бы одного из обособленных подразделений организации (например, не указание в лицензии места нахождения конкретного подразделения), влекут предусмотренные законом последствия для организации в целом[29].

5) Контроль за переработкой алкогольной продукции и этилового спирта, изъятых из незаконного оборота. Согласно приказу Росалкогольрегулирования от 25 февраля 2014 г. № 45[30]изъятые из незаконного оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция должны быть в обязательном порядке переработаны (смешаны с иными компонентами) или уничтожены (на очистных сооружениях, на полигонах по утилизации бытовых отходов или путем сжигания). Ранее порядок переработки изъятого алкоголя не был конкретизирован.

6. Контроль за вывозом отходов производства алкогольной продукции –

---

[27] Постановление Правительства России от 11 ноября 2014 г. № 1185 «О Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка»// Собрание законодательства Российской Федерации, 2014. № 47, ст. 6547.

[28] Приказ Росалкогольрегулирования от 21 мая 2014 г. № 149 «Об утверждении форм заявок о фиксации в единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции информации об организации, осуществляющей производство и (или) оборот (за исключением розничной продажи) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, о продукции, об объеме производства и оборота продукции, о документах, разрешающих и сопровождающих производство и оборот продукции, подтверждений о фиксации и уведомлений об отказе в фиксации указанной информации, а также формы и порядка заполнения запросов организаций...» (зарегистрирован Минюстом России 10 июля 2014 г., регистрационный №33046).

[29] Постановление Пленума ВАС России № 47 от 11 июля 2014 г. «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2009. № 9. Размещено на сайте ВАС России 24 июля 2014 г.

[30] Приказ Росалкогольрегулирования от 25 февраля 2014 г. № 45 «О способах переработки или уничтожения изъятых из незаконного оборота и уничтожения конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (зарегистрирован Минюстом России 12 марта 2014 г., регистрационный № 31575)

24 февраля 2015 г. завершено общественное обсуждение проекта постановления Правительства, разработанного во исполнение Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части недопущения незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»[31]. Проект предусматривает вывоз, хранение и уничтожение таких отходов на основе госконтрактов[32]. Предлагается исключить возможность нахождения изымаемого имущества в местах его изъятия. К настоящему моменту процедура принятия нормативного акта приостановлена.

7. *Разделение лицензий на операции с крепкой алкогольной продукцией на 3 группы*: 1) до 28 %, 2) 28 % и свыше,3) розничную продажу алкоголя при оказании услуг общественного питания. Кроме того, устанавливается различный минимальный размер оплаченного уставного капитала для 3 категорий организаций[33].

8. Лицензирование производства пива

13 января 2015 г. на портале regulation.gov.ru размещен для обсуждения текст законопроекта, направленного на введение лицензирования производства и оборота, а также обязательной маркировки пивных напитков[34]. По мнению разработчиков (Росалкогольрегулирования)проект увеличит степень задекларированности объемов производства[35].

Вторую тенденцию *– запланированное увеличение объемов реализации алкогольной продукции* подтверждают следующие факты:

---

[31] Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №1 (часть I), ст. 47.

[32] Проект постановления Правительства Российской Федерации «О реализации мер по недопущению незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предусмотренных Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»// <http://regulation.gov.ru/project /21383.html?point=view_project&stage=2&stage_id=15424> Дата посещения: 9 февраля 2015 г.

[33] Из пояснительной записки. См. там же.

[34] Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // <http://regulation.gov.ru/project/21787.html?point= view_project&stage=2&stage_id=15661>. Дата посещения: 26 января 2015 г.

[35] Из текста пояснительной записки к проекту федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // <http://regulation. gov.ru/project/21787.html?point=view_project&stage=2&stage_id=15661>. Дата посещения: 26 января 2015 г.

1) разрешение рекламы российских вин и шампанских из российского винограда в периодической печати, а также на выставках пищевой продукции и в ночное время (с 23 до 7 часов) в теле- и радиопрограммах[36];

2) существенное расширение рекламы пива и отечественного вина в ходе трансляции на телеканалах, специализирующихся на материалах и сообщениях физкультурно-спортивного характера, и в спортивных сооружениях в период проведения официальных спортивных мероприятий[37];

3) отрицательные заключения Минэкономразвития России на законопроекты, разработанные во исполнение Концепции по снижению алкоголизации в России[38]:

проект о запрете продажи крепкого алкоголя в городских парках и скверах–Минэкономразвития России считает, что разрешение потреблять любой крепости алкогольную продукцию в местах оказания услуг общественного питания в парках и скверах предполагает разрешение и продавать в них алкогольную продукцию любой крепости. А введение ограничений на крепость реализуемой в таких общепитах алкогольной продукции приведет к незаконным ограничениям прав хозяйствующих субъектов[39].

То есть в такой редакции данной нормы Минэкономразвития России усмотрело противоречие между запретом реализации алкоголя для предпринимателей и разрешением потребления алкоголя для физических лиц. На наш взгляд, такое обоснование Минэкономразвития нельзя признать

---

[36] Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 490 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. №1.

[37] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 235-ФЗ «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «О рекламе» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4236.

[38] Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 г. (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 2 ст. 264.

[39] Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в части разделения лицензионных требований к розничной продаже алкогольной продукции до 28% и свыше 28% крепости и ограничения мест и условий розничной продажи алкогольной продукции свыше 28% крепости».

Заключение Минэкономразвития России от 13 ноября 2014 г. № 28079-ОФ/Д26и Об оценке регулирующего воздействия на данный законопроект // <http://regulation.gov.ru/project/7486.html?point=view_project&stage=3&stage_id=13254>. Дата посещения: 9 января 2015 г.

логичным

2) проект об увеличении уставного капитала–по мнению Минэкономразвития России, увеличение минимального размера оплаченного уставного капитала (уставного фонда) с 300 до 500 тыс. рублей приведет к сокращению количества независимых организаций торговли, переделу рынка розничной торговли в пользу крупных сетевых торговых организаций, снижению доступности предприятий розничной торговли продуктами питания для населения, а также дальнейшему росту цен на алкогольную продукцию и увеличению доли нелегального рынка алкогольной продукции.

3) о запрете торговых точек в жилых домах

По данным Минэкономразвития России, полученным в ходе публичных консультаций, для отдельных производителей крепкого алкоголя такой запрет в краткосрочной перспективе приведет к сокращению активной клиентской базы на 40%, значительному снижению рентабельности производства, в среднесрочной перспективе – к ухудшению условий ведения бизнеса, снижению производства[40].

Итак, Минэкономразвития России опасается, что принимаемые меры вызовут существенное сокращение доходов розничных магазинов «шаговой доступности», что повлечет сокращение количества таких магазинов, а значит, снижение их доступности для населения и рост цен на пищевую продукцию, не относящуюся к алкогольной. В такой постановке вопроса очевидно прослеживается особо «трепетное» отношение к производителям и поставщикам алкоголя, причем, абсолютно бесспорно – в ущерб социальному здоровью населения, поскольку основная идея Минэкономразвития России – сохранить уровень производства алкоголя.

Тенденция третья - *вовлечение алкогольного рынка в международные споры.*

Во-первых, это введение ввозных таможенных пошлин(в размере ставок Единого таможенного тарифа Таможенного союза) в отношении украинских алкогольных товаров (пиво солодовое, вина виноградные натуральные и прочие спиртные напитки)[41]. Алкогольные акцизы – это «легкие деньги», особенно если речь идет о международном обороте товаров. И этот механизм в очередной раз применен в России.

Во-вторых, это международные споры о крымских винных товарных знаках. По информации Министерства аграрной политики и продовольствия Украины значительную часть крымских государственных винодельческих предприятий для сохранения «самобытных украинских брендов»,

---

[40]Там же.

[41]Постановление Правительства от 19 сентября 2014 г. № 959 «О введении ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Украина» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. №39. Ст. 5255 // <http://www.pravo.gov.ru>. Дата посещения: 26 января 2015 г. (Вступило в силу 30 сентября 2014 г.)

планируется «перерегистрировать» в Киеве (торговые марки «Массандра», «Новый свет» и «Магарач»)[42]. Комментариев от российской стороны по данному вопросу пока не последовало.

В-третьих, это предложение ограничить ввоз в Россию из государств-членов Таможенного союза немаркированной крепкой алкогольной продукции. 11 января 2015 г. на портале regulation.gov.ru завершено общественное обсуждение законопроекта, предусматривающего ограничение ввоза в Россию из государств-членов Таможенного союза в целях, не связанных с предпринимательской деятельностью, алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 28% до 5 литров на одно лицо[43]. Принятие проекта пока приостановлено. Среди предпосылок такого новшества называются значительные различия в уровне ставок акцизов с отдельными государствами и рост числа выявленного контрафактного алкоголя из стран-участниц ЕТС.

Проведенный анализ тенденций в алкогольном законодательстве позволяет предположить, что в ближайшее время возможности законного алкогольного рынка будут использованы для наполнения бюджета страны, если эти деньги все же будут доходить до бюджета.

Коррупциогенные сферы взаимодействия

Исследование коррупциогенныхточек взаимодействия алкогольного бизнеса с другими государственными и негосударственными структурами позволяет проанализировать коррупцию в алкогольной сфере. Среди таких коррупциогенных точек наиболее отчетливо выделяются следующие.

Во-первых, это взяткодача – вероятно, самая распространенная форма коррупционных проявлений при оформлении документальных разрешений деятельности, в том числе при выдаче лицензии на осуществление какой-либо деятельности в сфере оборота алкогольной продукции или в ходе проверок.

Так *подразделения МВД России* осуществляют проверки деятельности организаций алкогольного бизнеса в части законности производства и оборота алкоголя. При этом уже довольно давно выявляемые объемы незаконной алкогольной продукции составляют лишь половину всего нелегального объема. Латентность в данной сфере составляет свыше 50%.Динамика выявления нарушений в алкогольной сфере незаконного

---

[42] Сирых О., Романова К. Украина соскучилась по крымскому вину. В Киеве хотят перерегистрировать крымские винодельни // <http://www.gazeta.ru/business /2015/01/25/6387225.shtml>. Дата посещения: 26 января 2015 г.

[43] Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // <http://regulation.gov.ru/project/21420.html?point=view_project&stage=2&stage_id=15052>. Дата посещения: 27 февраля 2015 г.

производства и оборота алкогольной продукции показана на диаграмме ниже (рис. 1).

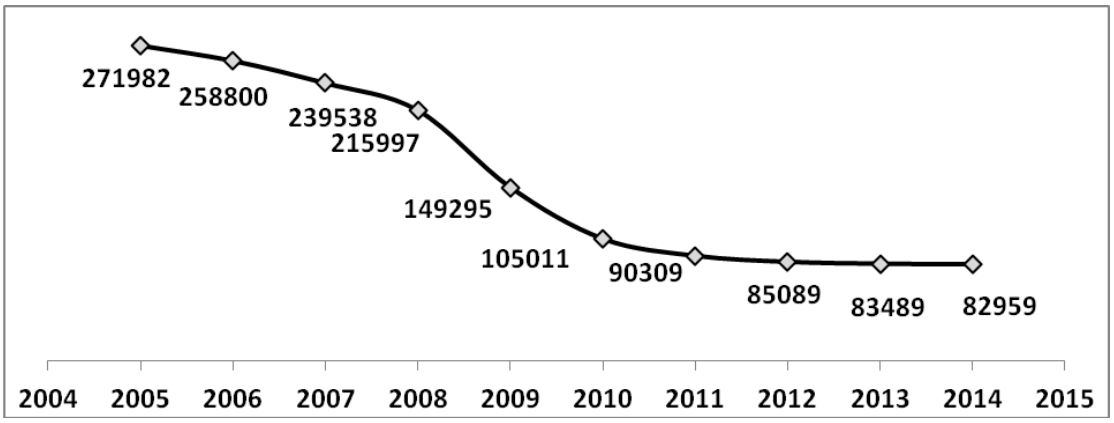


Рис. 1. Динамика выявления нарушений в сфере производства и оборота алкогольной продукции[44]

Диаграмма показывает, что количество выявленных подразделениями МВД России нарушений за последние 10 лет резко сократилось.

Тенденцией последних лет стало проведение проверок производителей и реализаторов алкогольной продукции преимущественно на основании жалоб соучредителей организаций, а также заявлений конкурентов по бизнесу[45].

За 2005 – 2014 гг. объемы проверяемой алкогольной продукции сократились более чем в 18 раз без явных к тому объективных оснований. Вероятнее всего, это произошло ввиду стабилизации отношений конкурентов на алкогольном рынке между собой, включая легальных производителей и правообладателей, которые стали проявлять более активное участие в формировании управления российской алкогольной отраслью, отстаивая свои интересы в ходе законотворческого процесса.

В свою очередь, проверки деятельности в части безопасности производимой алкогольной продукции для здоровья потребителей, а также на предмет защиты прав потребителей при розничной реализации алкогольной продукции осуществляет Роспотребнадзор. Однако по фактам незаконного производства и оборота алкоголя лишь около 10% дел возбуждается в отношении реализации опасной продукции, снабженной товарным знаком конкретного производителя, и только после проведения экспертизы определения степени опасности[46]. Все это говорит о серьезных сбоях в работе системы МВД России по противодействию криминализации алкогольного рынка.

---

[44] Диаграмма составлена автором, на основе данных статистической формы МВД «№ 3 – АЛК (прав) квартальная» за 2005—2012 годы. Данные за 2013 – 2015 гг. расчетные.

[45] См. подробнее: *Вохмянина Ю.В.* Противодействие незаконному производству и обороту алкогольной продукции: монография/ под ред. И. М. Мацкевича. М. 2014 г., с. 104.

[46]См. там же.

Федеральная антимонопольная служба призвана выявлять факты сговора и заключения фиктивных сделок между субъектами рынка. Так в 2012 г. ФАС намеревалась проверить интернет-ресурсы Mail.ru и Facebook на предмет соблюдения ими закона о рекламе (реклама алкогольной продукции и пива)[47].Общественный резонанс тогда плавно сошел на нет. Между тем, на ФАС возложено осуществление мониторинга ситуации на алкогольном рынке, а также анализ основных рисков, которые влечет чрезмерное укрупнение рынка. И думается, совершенно недопустимо заявлять о готовности к сотрудничеству ФАС с отдельными участниками отрасли, как это было неоднократно озвучено в 2011 и 2012 годах[48]. По крайней мере, это выглядит как абсолютно коррупциогенное предложение.

Федеральная налоговая служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов.

С 2001 по 2016 г. (по расчетным данным на 2015 и 2016 г.) размер акцизного сбора на крепкий алкоголь должен вырасти в 7,5 раз, на пиво и слабоалкогольные напитки – в 21 раз, а на крепкие – в 12 раз. При этом отсутствует рост акцизных поступлений в бюджет теми же темпами. То есть система контроля за акцизными поступлениями дает серьезный сбой на одном из своих этапов.

Приведенная ниже диаграмма показывает, что доля недополученных акцизов за последние 15 лет стабильно составляет 45 – 55% от общей суммы начисленных акцизов. Тенденция, судя по динамике, сохранится в ближайшие годы (рис. 2).

Рис. 2. Динамика доли не уплаченных в бюджет акцизов в 2000 – 2015 гг. (%)[49]

---

[47]ФАС проверит Mail.ru и Facebook на предмет алкогольной рекламы. Публикация за 1 августа 2012 г. <http://www.alconews.ru/russia/2012/08/22070.php>. Дата посещения: 7 февраля 2015 г.

[48]АлкоКонгресс обеспокоен. Публикация за 11 февраля 2011 г. // <http://www.alconews.ru/russia/2011/02/15958.php>. Дата посещения: 7 февраля 2015 г.

[49] Диаграмма построена автором на основе данных таблицы, приведенной в работе: *Урумбаева Р.Н.* О снижении ставки акциза на алкоголь // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2009. № 11. С. 184. Данные за 2010 – 2011 гг. – расчетные. Данные на 2015 г. – прогнозируемые, исходя из общих тенденций.

Обзор официальных данных Росалкогольрегулирования позволяет сделать вывод, что общего анализа выявленных нарушений не осуществляется, а обзор отдельных возбужденных административных дел производится с целью отображать хоть какую-то деятельность в этом направлении. Так, например, решением одного из районных судов МУП «Н-ский автобусный транспорт» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.12 КоАП Российской Федерации, и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 40 тыс. рублей в отношении юридического лица, с конфискацией почти миллиона бутылок. Это при том, что в ходе 179 экспертиз(!) выявлено, что специальные марки, нанесенные на алкогольную продукцию, изготовлены не производством «Гознак»[50]. Очевидна несовместимость назначенного наказания с объемом причиненного общественного вреда! Таких отдельных случаев описано в официальных сводках Росалкогольрегулирования немалое количество, однако отражение одиночных фактов в виде карикатурных зарисовок реальной картины происходящего не дает.

Второй формой взаимодействия алкогольного бизнеса с другими структурами можно назвать сращивание функций госуправления и функций производителя, продавца алкогольной продукции. Сюда же можно отнести и лоббирование в алкогольной сфере.

Как пишет одно из профильных изданий, «алкогольная отрасль не консолидирована, и поэтому алкогольное лобби тоже не является монолитным: самое сильное – пивное лобби - действует само по себе, водочное и винное лобби – само по себе»[51]. По информации данного источника, алкогольное лобби действует на всех этапах прохождения законопроекта антиалкогольной направленности. «Лоббисты активно противодействует на уровне профильных министерств и Правительства. Хуже всего то, что люди в профильных министерствах зачастую в недавнем прошлом связаны с бизнесом. В Госдуме значительная часть депутатов вышли напрямую из алкогольного бизнеса, быть может, отсюда, как предполагает издание, равнодушие ко многим антиалкогольным поправкам[52]. И ведь действительно, среди нынешних депутатов Госдумы значительную часть составляют бывшие председатели советов директоров и генеральные директора крупных алкогольных компаний.

Наконец, третья точка коррупциогенная точка взаимодействия – покупка голосов избирателей на выборах разных уровней за алкогольные продукты. Так, в преддверие выборов руководителей всех уровней в прессе все

---

[50] По материалам официального сайта www.fsrar.ru/files/7388_1031.pptx // Дата посещения: 27 февраля 2015 г.

[51] Антиалкогольный закон улучшит экс-руководитель «Росспиртпрома»// ЗДРАВКОМ. Материал от 18 июня 2011 г. // <http://zdravkom.ru/news/lenta_416/index.html>. Дата посещения: 27 февраля 2015 г.

[52] См. там же

чаще появляются сведения о подтасовках голосов и подкупе избирателей. Например, по данным одного из изданий в 2012 г. проголосовавшим за конкретного кандидата планировалось выдавать купоны на бутылку водки. Это была своеобразная «лотерея для избирателей», организаторами которой, якобы являлись частные компании, деньги на подарки выделялись бизнес-структурами[53]. Остается только догадываться, не алкогольные ли это бизнес-структуры?

Вместо заключения

Собственно противодействие незаконному производству алкогольной продукции целесообразно осуществляться по трем направлениям борьбы: 1) с производством некачественной алкогольной продукции; 2) с теневой составляющей алкогольного рынка; 3) с коррупцией в данной области, с преступным бизнесом. Но основной упор должен быть сделан все-таки на широкие социальные меры по снижению привлекательности алкогольных образов, направленные на сокращение количества потребляемого алкоголя. При этом нужно понимать, что такие меры крайне не выгодны представителям алкогольного бизнеса, а он в настоящее время является одним из самых мощных, прибыльных и влиятельных.

Прогнозируемые последствия современных тенденций выразятся, думается, в дальнейшем росте темпов алкоголизации населения, переходе производителей в «теневой» сектор, росте коррупциогенности отрасли.

Так установление минимальных цен на закупку и розничную продажу крепкого алкоголя представляет собой потенциальную угрозу для бюджета страны, поскольку фиксация минимальной цены гарантирует только получение прибыли самим алкогольным бизнесом. В то же время организации, ранее торговавшие алкогольной продукцией по более низким ценам (вероятно, и качество сырья было невысоким), выигрывавшие на рынке за счет цены, теперь вынуждены будут совсем уходить в «теневой» бизнес.

Ужесточение учета данных в ЕГАИС, обязательное лицензирование производства пива важно, чтобы техническое переоснащение не создавало дополнительных искусственных сложностей для представляющих отчетность организаций. В целом же это говорит о желании увеличить акцизные сборы, насколько это возможно, для обеспечения доходов бюджета.

Контроль за переработкой алкогольной продукции и этилового спирта, изъятых из незаконного оборота, на наш взгляд, устанавливается с единственной целью – по возможности не позволять алкогольному сырью «выходить из-под крыла государства», поскольку любые действия с

---

[53]Голоса избирателей покупают за бутылку водки // <http://info.sibnet.ru/?id=322750>. Публикация от 15 февраля 2012 г.; Житель Читы покупал голоса избирателей за бутылку водки// <http://fedpress.ru/news/society/ news_society/ 1378626985-zhitel-chity-pokupal-golosa-izbiratelei-za-butulku-vodki>. Дата посещения: 25 февраля 2015 г.

алкогольсодержащими веществами – это налогооблагаемые действия.

Разделение лицензий на операции с крепкой алкогольной продукцией на 3 группы: 1) до 28 %, 2) 28 % и свыше и 3) розничную продажу алкоголя при оказании услуг общественного питания, по нашему мнению, лишь создаст дополнительные трудности с оформлением и переоформлением лицензий и иных разрешительных документов для организаций на алкогольном рынке.

То есть, принимаемые нормы нельзя оценить как вовсе лишенные криминогенности, скорее, напротив. Среди направлений противодействия криминализации алкогольного рынка главными, на наш взгляд, должны быть широкие социальные меры по снижению привлекательности алкогольных образов для населения. Запланированное же увеличение реализации алкоголя, в свою очередь, неминуемо приведет к росту алкоголизации населения, росту социально значимых заболеваний граждан (психические расстрой ства и расстройства поведения), дальнейшему усугублению социально-экономической обстановки.

В любом случае необходимо выбирать между социальным здоровьем и наполнением бюджета. Недопустимо, чтобы меры по стабилизации алкогольного рынка, повышению его конкурентоспособности шли в очевидный разрез с идеей сохранения здоровья населения страны. В этой связи очень хочется, чтобы Россия, как сказано в статье 7 Конституции России, была социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Помазан С. В., кандидат юридических наук

Проблемы правовой регламентации противодействия коррупции: отечественный и зарубежный опыт

Коррупция как социальное явление, представляет сегодня особую сложность для противодействия, оказывает негативное влияние на все государственные институты, препятствует повышению эффективности национальной экономики, вызывая большую тревогу в российском обществе и недоверие к государственным структурам. Кроме того, коррупция, создавая негативный имидж государства, справедливо рассматривается как одна из угроз внутренней и внешней безопасности Российской Федерации, а также представляет собой угрозу более общего характера для свободного рынка в целом. Пока не удалось достичь заметного успеха в этой области. На протяжении последних лет в нашей стране наблюдается активный рост числа и разновидностей коррупционных правонарушений.

В широком распространении коррупции в России убеждено большинство граждан страны, о чем свидетельствуют все без исключения социологические опросы по данной проблеме. При этом развитию коррупции

способствует общее снижение духовно-нравственного потенциала общества, правовой нигилизм и неверие в неотвратимость наказания, избыточное государственное администрирование и несовершенство законодательства.

Федеральный закон от 25.12.2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[54] и Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»[55] призваны оказать противодействие взяточничеству и его отрицательному воздействию на экономику.

Однако нормы антикоррупционного законодательства страдают определенной декларативностью и не предусматривают реальной возможности применения исчерпывающих мер противодействия коррупции правоохранительными органами. Так, например, статья 17 последнего Закона предусматривает полномочия Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненных ему прокуроров «… обращаться в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 настоящего Федерального закона, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы»[56]. Однако в Законе «О прокуратуре Российской Федерации» и Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации указанные полномочия по изъятию незаконно нажитого имущества не закреплены.

Вместе с тем, Российское уголовное законодательство предусматривает штрафы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на определенный срок и т.д. Для того, чтобы указанная норма, позволяющая Генеральному прокурору или подчинённым ему прокурорам в судебном порядке изымать незаконно нажитое имущество в пользу государства, заработала, 24 сентября 2013 года в Государственную Думу был внесён законопроект «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», но он до настоящего времени не принят.

Очевидна необходимость закрепления права прокуратуры РФ инициировать проведение проверки за достоверностью и полнотой сведений о доходах и расходах чиновников, соответствием доходов чиновников их расходам.

---

[54] КонсультантПлюс http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req= doc;base= law;n=172553

[55] КонсультантПлюс -http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172535/

[56] Тамже

На протяжении последних лет в России принят целый ряд мер, направленных на борьбу с коррупцией. В частности, в соответствии со статьей 13.3. Федерального закона «О противодействии коррупции» организации обязаны разрабатывать и принимать меры, в том числе «разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации». Тем не менее, на практике отсутствует перечень документов, описание стандартов и процедур, необходимых для соблюдения данного Закона.

Кроме того, статья 13 Конвенции ООН против коррупции предусматривает осуществление мер по противодействию коррупции не только со стороны государственной власти, но и со стороны общества: «Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз…»[57]. Таким образом, определяется значимость гражданского контроля в борьбе с коррупцией.

Контроль гражданского общества будет возможен и весьма эффективен, если исходить из принципов прозрачности, доступа к информации, нетерпимости в отношении коррупции и повышения знаний в обществе о коррупции и борьбы с ней.

Отечественное антикоррупционное законодательство помимо указанных законов имеет значительные возможности уголовно-правового порядка.

Исчерпывающий перечень коррупционных преступлений весьма важен, поскольку любая неопределенность в решении этой проблемы открывает возможности, как для политических спекуляций, так и для шельмования неугодных чиновников, от которых в условиях системной коррупции нередко избавляются посредством провокации взяток и фальсифицированных доносов.

В Уголовном кодексе РФ законодатель формально разграничил публичные коррупционные преступления (преступления против государственной службы и службы в органах местного самоуправления – глава 30 УК РФ) и непубличные коррупционные преступления (преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях – глава 23УК РФ). С этой точки зрения последние скорее относятся к преступлениям в

[57] Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года - http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

сфере экономики и при этом менее опасны. Данный вывод подтверждает и сравнение санкций сопоставимых норм.

Коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) и злоупотребления полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст.202 УК РФ) – формально оказались за пределами объекта защиты публичных интересов и поэтому воспринимаются как менее опасные.

Провокация взятки либо коммерческого подкупа, а также подкуп свидетелей, потерпевших, экспертов и переводчиков отнесены российским законодательством к числу преступлений против правосудия, но, несомненно, имеют коррупционную природу.

К публичным коррупционным преступлениям во всех случаях могут быть отнесены преступления, предусмотренные: статьями 285, 289, 290, 291, 291.1, 292, 304, 309, пункт «а» части 2 статьи 141 УК РФ, в некоторых случаях (когда это связано с присутствием корыстной или иной личной заинтересованности): 2851 - 2853, 286, 287, 288 УК РФ. К публичным коррупционным преступлениям также может быть отнесена организация преступного сообщества (преступной организации), предусмотренная статьей 210 УК РФ, при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких публичных коррупционных преступлений.

К непубличным во всех случаях могут быть отнесены: статьи 184, 201, 202, 204, 304 УК РФ. При наличии корыстной или иной личной заинтересованности – статья 203 УК РФ.

Если рассмотреть коррупционную природу всех преступлений, совершение которых в принципе может быть связано с эксплуатацией служебного статуса в личных интересах, то число видов коррупционных преступлений (помимо названных основных) достигнет более 30 (воспрепятствование законной предпринимательской деятельности; регистрация незаконных сделок с землей; контрабанда наличных денежных средств и др.). И при этом, определенная ассиметрия ответственности публичных и непубличных служащих воспринимается неоднозначно.

Уровень коррумпированности различных сфер государственного управления, в том числе государственной службы, в России принципиально мало чем отличается от распределения коррупции в сфере государственного регулирования других стран.

Рядом зарубежных государств были приняты законодательные акты по вопросам борьбы с коррупцией и взяточничеством, имеющие экстерриториальное действие. В них уделено внимание следующим сферам правового регулирования противодействия коррупции: Закон США о коррупционной деятельности за рубежом Foreign Corrupt Practices Act 1977 года запрещает совершать коррупционные платежи либо предлагать их совершить прямо или косвенно в пользу иностранного должностного лица в целях получения либо сохранения бизнеса. И обязывает эмитентов вести учет и составлять отчетность с целью достоверного отражения деловых операций,

а также поддерживать эффективную систему внутреннего контроля в компании.

В связи с применением FCPA, большинство компаний были вынуждены разработать и внедрить подробные комплаенс - программы, обеспечивающие соблюдение законодательных норм для предотвращения и выявления случаев ненадлежащих платежей.

С принятием в 2010 году Закона Додда-Франка о реформировании Уолл-стрит и защите потребителей (Dodd – Frank WallStreet Reformand Consumer Protection Act), значительно возросла роль «осведомителей».

Лица, располагающие значимой информацией о нарушении требований FCPA, вправе получить вознаграждение или иные поощрения за ее предоставление. В результате практика применения FCPA в США активно и стабильно растет, а производства, возбужденные в рамках гражданско-правовых процедур и уголовного преследования, в связи с нарушением антикоррупционного законодательства США, уже привели к взысканию значительных совокупных штрафов, реституции и конфискации доходов.

Закон Великобритании о взяточничестве - The UK Bribery Act (далее – UKBA) принят британским парламентом в апреле 2010 года. Документ изменил существовавшее ранее законодательство, введя в оборот четыре новых вида правонарушений, связанных со взяточничеством. Определено два новых основных состава правонарушения: 1) обещание или предложение взятки; 2) требование, согласие на получение или принятие взятки (на территории Великобритании и за рубежом).

В отличие от предыдущих британских законов, UKBA не проводит различия между взяткой должностному лицу органа публичной власти и коммерческим подкупом – взяткой частному лицу. Получатель взятки просто должен осуществлять лишь один из следующих четырех видов деятельности: - публичного характера; - связанную с бизнесом и торговлей; - профессиональную, осуществляемую в процессе выполнения трудовой функции; - осуществляемую объединением лиц либо от имени такого объединения.

Кроме того, одним из способов, обеспечивающих исполнение этого закона, может стать сообщение сведений о своей компании, аналогичное добровольному раскрытию информации в США.

Российским физическим лицам и компаниям необходимо учитывать требования перечисленных законов, поскольку в рамках перспектив применения и совершенствования антикоррупционного законодательства необходимо иметь в виду соответствующие подходы, существующие и развивающиеся в зарубежных странах.

Подводя итог сказанному, можно выдвинуть следующие предложения:

- включить в понятие «взятка» любые нематериальные преимущества, а также выгоду, полученную от действий чиновников третьими лицами, криминализовать злоупотребление влиянием и обещание взятки, увеличить

срок давности привлечения к уголовной ответственности за подкуп, обеспечить прозрачность финансирования общественных объединений без статуса юридического лица.

Мероприятия эффективного внутреннего контроля, этические нормы, программы или меры по предотвращению и выявлению фактов взяточничества должностных лиц должны быть разработаны на основе четко выстроенной системы национального антикоррупционного законодательства и с учетом существующей зарубежной и международной практики.

РАЗДЕЛ 6. КОРРУПЦИЯ, НАДЗОР, КОНТРОЛЬ

Бут Н.Д., доктор юридических наук

Противодействие коррупции при осуществлении надзора за исполнением законодательства о государственной службе в правоохранительных органах

Одним из основных факторов, способствующих криминализации общества и хозяйственной деятельности, является сращивание чиновников государственных органов с организованной преступностью[1]. Не случайно Президентом Российской Федерации указано на необходимость жесткого пресечения коррупции внутри правоохранительных органов: «Проявления коррупции в структурах, призванных обеспечивать правопорядок, ощутимо подрывают доверие общества к власти и проводимой государством политике»[2].

Коррупционным нарушениям и преступлениям в деятельности правоохранительных органов во многом способствуют нарушения законодательства о прохождении государственной службы.

Как свидетельствуют проверки, проводимые органами прокуратуры в правоохранительных органах допускаются многочисленные нарушения ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательством о прохождении государственной службы, в том числе, Федеральными законами от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ), от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ), от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и др.

Не соблюдаются установленные ФЗ «О противодействии коррупции», а также законами, регулирующими деятельность конкретных правоохранительных органов ограничения, ***запрещающие заниматься предпринимательской деятельностью***, получать вознаграждения от каких-либо лиц в связи с исполнением служебных обязанностей. Должностные лица правоохранительных органов зачастую активно занимаются предпринимательской деятельностью, выступают в качестве учредителей коммерческих структур.

Правоохранительными органами должным образом ***не обеспечено прохождение сотрудниками аттестации.***

Распространены факты предоставления сотрудниками правоохранительных органов ***недостоверных сведений о доходах и имущественном положении.***

---

[1] Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации.

[2] URL: http://kremlin.ru/news/19516 (дата обращения: 31.10.2013).

В ряде органов сложилась практика ***увольнения сотрудников при совершении ими дисциплинарных проступков, несовместимых с продолжением государственной службы, без проведения служебных проверок, по собственному желанию, по сокращению штатов*** и т.д.

Вопреки требованиям Федерального закона «О противодействии коррупции» правоохранительными органами должным образом не реализуется функция по изобличению преступлений и правонарушений среди сотрудников, на должностях в ряде случаев находятся лица, в отношении которых уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям. Прокурорами установлены случаи нахождения на службе лиц, ранее судимых или привлекавшихся к уголовной ответственности. Прием на работу в правоохранительные органы ранее судимых лиц дискредитирует правоохранительные органы, создает условия для их сращивания с криминальным миром и дальнейшего занятия принимаемыми на службу лицами преступной деятельностью.

Зачастую на службу в правоохранительные органы принимаются граждане, не обладающие необходимым уровнем образования.

В ряде случаев нарушаются законодательные требования, согласно которым сотрудники правоохранительных органов не могут являться членами политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности.

Допускаются также и иные нарушения законодательства при прохождении государственной службы в правоохранительных органах.

Указанные выше нарушения характерны практически для всех правоохранительных органов. В целях их выявления и устранения прокуроры достаточно успешно применяют весь спектр мер прокурорского реагирования.

Органы внутренних дел

Результаты проводимых Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием прокуроров субъектов Российской Федерации проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях федерального законодательства при прохождении службы сотрудниками органов внутренних дел, осуществлении полицией функций собственной безопасности.

Вопреки ст. 6 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон № 3-ФЗ), ст. 1 Закона № 273-ФЗ территориальными органами МВД России ненадлежащим образом организованы прохождение службы и противодействие коррупции в органах внутренних дел, не в полном объеме обеспечено соблюдение законности при осуществлении возложенных на полицию законом обязанностей.

Несоблюдение ограничений, связанных с прохождением службы, приняли в органах внутренних дел поистине масштабный характер. ***Прокурорами установлены многочисленные случаи нахождения на службе лиц, ранее судимых или привлекавшихся к уголовной ответственности*** (республики Алтай, Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Краснодарский, Пермский, Приморский края, Амурская, Владимирская, Ивановская, Курская, Ле-

нинградская, Омская, Ростовская, Сахалинская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра).

Вопреки ст. 9 Закона № 342-ФЗ на службу в органы внутренних дел принимаются граждане, не обладающие необходимым уровнем образования (ГУ МВД России по Северо-Западному федеральному округу, территориальные органы в республиках Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Мордовия, Тыва, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской республиках, Алтайском, Краснодарском, Пермском, Хабаровском краях, Владимирской, Кемеровской, Кировской, Мурманской, Новосибирской, Псковской, Ростовской, Свердловской, Челябинской областях). По данным фактам прокурорами своевременно принимались адекватные меры реагирования.

Прокуратурой г. Новороссийска предъявлено 8 заявлений в суд о признании неправомерными действий УМВД России по городу, выразившихся в назначении на должности сотрудников, не обладающих требуемым уровнем образования. Производства по делам в суде прекращены ввиду добровольного исполнения требований прокурора.

Прокуратурой одной из Республик выявлено, что заместитель начальника отдела надзора – начальник отделения дорожной инспекции и организации движения УГИБДД МВД по Республике имеет среднее профессиональное образование в сфере гражданской авиации, высшее образование не получал. В УМВД России по г. Сыктывкару один из следователей имел только высшее педагогическое образование. По данным фактам прокуратурой республики начальникам органов внутренних дел внесены представления об их устранении, находящиеся на рассмотрении.

В Республике Бурятия три следователя УМВД России по г. Улан-Удэ имели лишь педагогические образование, оперуполномоченный – инженерное и т.п., в связи с чем прокуратурой республики министру внутренних дел по региону внесено представление.

Зачастую подлинность представленных сотрудниками документов об образовании кадровыми подразделениями не проверяется (республики Алтай, Калмыкия, Саха (Якутия), Забайкальский, Приморский края, Ульяновская область и т. д.)***, имеют место случаи предоставления сотрудниками фиктивных документов об образовании*** (республики Адыгея, Башкортостан, Удмуртская Республика, Архангельская, Кемеровская, Омская, Оренбургская, Тюменская области).

Так, прокуратурой Республики Башкортостан в суд предъявлено заявление о признании диплома инспектора ОГИБДД ОМВД России по одному из районов недействительным и взыскании средств, выплаченных ему на службе.

В Омской области в 2012–2013 гг. по материалам прокурорских проверок возбуждены уголовные дела по ч. 1 ст. 327 УК РФ («Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков») в отношении сотрудников органов внутренних дел, пред-

ставивших при поступлении на службу поддельные документы об образовании.

Вопреки ст. 54 Закона № 3-ФЗ органами внутренних дел должным образом не обеспечено прохождение сотрудниками аттестации. Не во всех регионах проведены мероприятия в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 251 «О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

В одной из Республик переаттестованы и переведены из милиции в полицию четверо сотрудников, в отношении которых уголовные дела ранее прекращены по нереабилитирующим основаниям. Прокуратурой С-ой области при изучении личных дел полицейских и следователей УМВД России выявлены факты фальсификации документов об аттестации, рапортов о согласии на перевод на нижестоящую должность. Материалы проверки по указанным фактам направлены прокуратурой области в СУ СК РФ по области для принятия решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ, возбуждено два уголовных дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 292 УК РФ (служебный подлог).

В одном из отделов полиции Н-ской области аттестация проведена в отсутствие аттестуемых сотрудников, а сами заседания аттестационной комиссии в отношении 168 сотрудников проведены формально, не исследованы всесторонне и объективно деловые, нравственные и личные качества аттестуемых, их отношение к выполнению служебных обязанностей, в протоколах заседаний аттестационной комиссии отсутствуют сведения о голосовании её членов. По выявленным нарушениям закона прокурором города внесено представление начальнику данного отдела.

Прокуратурой Республики Марий-Эл выявлено, что аттестован с переводом из милиции на должность сотрудника полиции водитель мобильного взвода, ранее девять раз привлекавшийся к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения. Впоследствии указанный водитель задержан сотрудниками ГИБДД за управление автотранспортным средством в состоянии алкогольного опьянения и уволен из органов внутренних дел.

Факты принятия на службу в органы внутренних дел граждан без проведения аттестации, нарушения в работе аттестационных комиссий также выявлены органами прокуратуры в Красноярском крае, Вологодской, Курской, Пензенской, Ростовской, Тамбовской областях.

Не во всех регионах учитываются заключения военно-врачебных комиссий при приеме граждан на службу в полицию, что предусмотрено ч. 5 ст. 9 Закона № 342-ФЗ. Так, в Республике Башкортостан прокурорами выявлены случаи принятия на службу в полицию лиц, признанных военно-врачебными комиссиями негодными для прохождения службы по состоянию здоровья. Так, проходил службу заместитель начальника одного из МО МВД России, признанный военно-врачебной комиссией ограниченно годным к службе, а также старший оперуполномоченный по особо важным делам соб-

ственной безопасности УМВД России по области с аналогичными медицинскими показателями. Подобные факты в области носили неединичный характер, что послужило основанием для внесения прокуратурой области представления начальнику регионального управления МВД России.

Следует подчеркнуть, что принятие на службу в органы внутренних дел граждан с наличием психических расстройств, расстройств личности и ее прохождение такими лицами недопустимо, так как может явиться причиной незаконного применения ими физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, совершения иных преступлений.

В нарушение ст. 8 Закона № 273-ФЗ, ст. 27 Закона № 3-ФЗ в республиках Алтай, Бурятия, Ингушетия, Удмуртской Республике, Пермском, Приморском, Хабаровском краях, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Тамбовской, Тульской областях ***не всеми сотрудниками органов внутренних дел исполнялась обязанность по ежегодному представлению сведений о доходах, а проверки достоверности и полноты представленных сведений кадровыми подразделениями зачастую не проводились.*** Так, в 2013 г. органами прокуратуры Приморского края выявлено свыше 900 случаев ненадлежащего исполнения поступающими на службу и сотрудниками органов внутренних дел обязанности, установленной ст. 8 Закона № 273-ФЗ.

Распространены факты предоставления сотрудниками полиции недостоверных сведений о доходах и имущественном положении, что выявлено в ходе прокурорских проверок в Главных управлениях МВД России по Дальневосточному, Северо-Кавказскому, Сибирскому федеральным округам, органах внутренних дел в республиках Алтай, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Мордовия, Татарстан, Удмуртской, Чувашской республиках, Забайкальском, Ставропольском краях, Воронежской, Ивановской, Курганской, Липецкой, Оренбургской, Ростовской, Самарской, Сахалинской, Смоленской, Томской, Ульяновской областях, Еврейской автономной области).

Как правило, проверка достоверности и полноты представленных сотрудниками сведений кадровыми подразделениями не проводится. В результате выявлены факты занижения сотрудниками органов МВД России, в том числе, и сотрудников центрального аппарата МВД России сведений о доходах за отчетный период и сокрытия сведений о денежных средствах, находящихся на счетах в банках и иных кредитных организациях, а также о доходах от указанных вкладов.

В Алтайском крае 136 сотрудников полиции представили недостоверные либо неполные сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2012 г., в связи с чем прокурорами в адрес руководителей органов внутренних дел внесены 22 представления.

Зачастую сотрудниками органов внутренних дел не соблюдаются установленные Законом № 273-ФЗ, ст. 29 Закона № 3-ФЗ ограничения, запрещающие заниматься предпринимательской деятельностью, получать вознаграждения от каких-либо лиц в связи с исполнением служебных обязанностей, а также применяемые к ним запреты, определенные

ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27.07. 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ).

В Республике Карелия и Новосибирской области сотрудники органов внутренних дел в нарушение ст. 37 Закона № 342-ФЗ совмещали должности в полиции и депутатскую деятельность. Так, оперуполномоченный МО МВД России «Н..» в течение 3 лет являлся депутатом одного из сельсоветов Новосибирской области и возглавлял депутатскую комиссию по соблюдению правопорядка. Только в ходе прокурорской проверки его депутатские полномочия прекращены.

Сотрудники УМВД России по Н-му краю неоднократно получали денежные вознаграждения от администрации города. По выявленным нарушениям прокуратурой края внесено представление и.о. начальника УМВД России по краю, в связи с чем денежные средства возвращены в бюджет города. Начальником ОМВД России по г. Н. от администрации муниципального образования получено 1,6 млн. рублей за счет фонда «Безопасный город», что подтверждено служебной проверкой по заявлению гражданина. В связи с этим прокуратурой края начальнику главного управления внесено представление.

В 2012-2013 гг. выявлено 20 фактов участия сотрудников МВД по одной из Республик на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией и регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Так, предпринимательскую деятельность осуществлял начальник отдела регионального министерства. По результатам рассмотрения представления прокурора Республики он уволен с занимаемой должности, в отношении него возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 159 УК РФ, которое расследуется.

В территориальных органах МВД России сложилась порочная практика увольнения по собственному желанию, по сокращению штатов и т.д. сотрудников полиции при совершении ими дисциплинарных проступков, несовместимых с продолжением государственной службы, без проведения служебных проверок[1].

---

[1] Так, по 64 материалам, направленным подразделением собственной безопасности в кадровое подразделение МВД по одной из Республик в отношении сотрудников полиции для рассмотрения вопроса об освобождении от занимаемых должностей в связи с задержанием при получении незаконного денежного вознаграждения, превышением и злоупотреблением должностными полномочиями, лишь 2 сотрудника уволены по отрицательным мотивам. В частности, задержанный за хранение наркотиков полицейский в день обнаружения преступления написал рапорт об увольнении по собственному желанию, который руководителем подразделения был удовлетворен.

В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий УМВД России по Н-ой области установлена причастность сотрудника полиции к разбойному нападению на двух граждан, в связи с чем им написана явка с повинной. Однако по результатам служебной проверки указанный сотрудник уволен из органов внутренних дел по собственной инициативе, а не за совершение противоправных действий.

По подобным нарушениям Генеральной прокуратурой неоднократно вносились представления в адрес Министра внутренних дел (например, 25.06.2010 – представление об устранении нарушений законодательства при приеме на работу в центральный аппарат МВД России и прохождении там службы, 27.09.2013 – представление об устранении нарушений законодательства о прохождении службы в органах внутренних дел, противодействии коррупции и правонарушениям в сфере экономики).

ФСИН России

Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с прокурорами 22 субъектов Российской Федерации в Федеральной службе исполнения наказаний (далее – ФСИН России, Служба) и ее территориальных органах проверено соблюдение законности проведения служебных проверок и принятых по ним процессуальных решений в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы.

Результаты проверок свидетельствуют о серьезной проблеме соблюдения законности в системе ФСИН России. Из года в год растет количество возбужденных уголовных дел в отношении сотрудников органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, более половины из которых стабильно составляют деяния, совершенные при исполнении служебных обязанностей.

Вопреки ст. 20 Закона № 79-ФЗ, Закона № 273-ФЗ в Службе не в полном объеме организовано предоставление государственными служащими сведений о доходах.

Проблема обеспечения законности в деятельности сотрудников УИС во многом обусловлена тем, ***что ФСИН России не в полном объеме осуществляется предупреждение и пресечение преступлений и нарушений служебной дисциплины среди личного состава, выявление и устранение причин и условий их совершения, а также организация указанной работы в территориальных органах Службы.***

Организация проведения служебных проверок в учреждениях и органах УИС определена соответствующей Инструкцией, утвержденной приказом ФСИН России от 17.03.2009 № 104 (далее – Инструкция).

В нарушение пп. 2, 3 Инструкции в ряде случаев ***при наличии сведений о совершении сотрудниками УИС правонарушений, нарушений служебной дисциплины, должностными лицами ФСИН России не организуется проведение служебных проверок или же они проводятся со значительным опозданием[1].***

---

[1] Например, по результатам рассмотрения жалобы начальника ФКУКП УФСИН России по М-ой области на неправомерные действия сотрудника УСБ ФСИН РФ при осуществлении им оперативно-розыскных мероприятий Службой установлен факт оказания указанным сотрудником морально-психологического давления, в связи с чем с ним была проведена профилактическая беседа. В то же время при наличии оснований служебная проверка по данному факту не проводилась.

В пути следования пассажирского поезда в вагоне, арендованном УФСИН России по П-ой области для перевозки личного состава, вооружения и боеприпасов одного из отделов специального назначения произошел взрыв, в связи с чем было возбуждено уголовное дело по ст. 168 УК РФ (уничтожение или повреждение имущества по неосторожности). Служебная проверка по указанному факту была организована ФСИН России лишь спустя полгода после того как произошло указанное чрезвычайное происшествие, по обращению и.о. генерального директора ОАО «ФПК». При этом в ходе проведенной Службой проверки так и не была дана оценка доводам упомянутого обращения о неправомерной перевозке в пассажирском поезде взрывчатых веществ и иных взрывоопасных предметов, что создавало реальную угрозу безопасности пассажиров.

Допускаются нарушения процедуры проведения служебных проверок. Служебные проверки не всегда проводятся в полном объеме, не выясняются все обстоятельства совершения сотрудниками УИС правонарушений, степень их вины, данные об их личности, причины и условия совершения правонарушений. Так, в нарушение п. 16 Инструкции в материалах служебной проверки, проведённой на основании приказа ФСИН России по факту неисполнения сотрудниками подведомственного ФКУ решения совещания по проблемам организации работы каналов связи в территориальных органах Службы, отсутствовали служебные характеристики соответствующих сотрудников, их должностные инструкции, объяснения.

В материалах служебной проверки, проведённой на основании приказа ФСИН России по фактам ослабления контроля за деятельностью территориальных органов ФСИН России при организации исполнения наказаний в виде ограничения свободы, отсутствовали характеристики сотрудников управления организации исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, в отношении которых проводилась проверка. Вместо их объяснений к материалам приложены их рапорта на имя директора Службы, поданные до начала указанной служебной проверки.

Ненадлежащее проведение служебных проверок и оформление их результатов приводит к возможности распространения коррупции среди сотрудников, создает условия для восстановления уволенных сотрудников УИС в судебном порядке, оплате из федерального бюджета времени их вынужденного прогула и понесенных ими судебных расходов.

Помимо указанных нарушений ФСИН России допускаются и ***иные нарушения законодательства о прохождении государственной службы***, названные выше в числе наиболее распространенных среди сотрудников правоохранительных органов, в том числе, отсутствие принятие на работу граждан при отсутствии необходимого образования, незаконное занятие сотрудниками ФСИН предпринимательской деятельностью, нарушения при проведении аттестации сотрудников, представление недостоверных сведений о доходах и др.

В целях устранения выявленных нарушений Генеральной прокуратурой Российской Федерации Директору Федеральной службы исполнения наказаний 02.12.2011 внесено представление об устранении нарушений законодательства при организации и проведении служебных проверок в Федеральной службе исполнения наказаний

В связи с изложенным в целях повышения эффективности противодействия коррупции в правоохранительных органах положительный результат может иметь следующее.

1. Принятие прокурорами действенных мер к устранению выявленных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, и недопущению их впредь.
2. Повышение ответственности руководителей подразделений правоохранительных органов за организацию приема и прохождения службы, в частности, кадровый отбор, проведение аттестации, создание условий для урегулирования конфликта интересов.
3. Исключение силами прокуратуры фактов сокрытия дисциплинарных проступков, административных правонарушений и преступлений, совершаемых сотрудниками и работниками правоохранительных органов, освобождения их от установленной законом ответственности.
4. Усиление требований к подразделениям собственной безопасности и кадровым службам правоохранительных органов в сфере прохождения службы и противодействия преступности среди сотрудников.

Жубрин Р.В., доктор юридических наук

Противодействие коррупции как приоритетная задача прокуратуры Российской Федерации

Коррупция – это криминальный монстр в нашем социуме, который в дополнение к внешним санкциям душит экономику и государство. Ежегодно регистрируется свыше 30 тыс. преступлений коррупционной направленности. В условиях финансового кризиса коррупция становится прямой угрозой национальной безопасности. В результате скрытой коррупционной деятельности неэффективно распределяются средства государственного бюджета, нарушается механизм рыночной конкуренции, растут цены. В выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества обходным путем с помощью отлаженных коррупционных механизмов.

Обилие проблем, порождаемых коррупцией, диктует необходимость системного подхода к организации противодействия ей. Именно так и работает прокуратура, которой принадлежит важнейшая роль в реализации правовых средств борьбы с коррупцией методами прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением всех действующих в стране законов.

Многогранная деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции осуществляется на плановой основе, в том числе в рамках стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Органы прокуратуры активно участвуют в исполнении документов стратегического планирования, посвященных вопросам противодействия коррупции. Например, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы» органы прокуратуры осуществляют мониторинг выполнения организациями обязанности принимать меры по противодействию коррупции. Всего, как уже сообщила профессор Капинус Оксана Сергеевна, Генеральная прокуратура Российской Федерации участвует в выполнении свыше 30 позиций данного плана.

Активное содействие Генеральной прокуратуре Российской Федерации в реализации указанного плана оказывает Академия Генеральной прокуратуры. Силами НИИ Академии в сжатые сроки был подготовлен научный доклад о криминологической характеристике преступлений, связанных с «откатами». Выводы доклада основаны на глубоком анализе практики борьбы с преступлениями данного вида, опросах предпринимателей, прокурорских работников (5 тыс. анкет). В этом году планируется издание монографии по этой тематике.

Противодействие коррупции является приоритетной задачей прокуратуры Российской Федерации, что нашло отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», и в других организационно-распорядительных документах, конкретизирующих задачи органов прокуратуры в данной сфере.

В рамках борьбы с коррупцией прокуратура Российской Федерации реализует свои функции, как в системе уголовного правосудия, так и за ее пределами. Прокуроры вносят существенный вклад в борьбу с коррупционными преступлениями, осуществляя уголовное преследование коррупционеров; надзор за исполнением законов при расследовании преступлений данной категории; обеспечивают координацию деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции; поддерживают государственное обвинение.

Однако борьбе с коррупцией мешает целый ряд факторов. В частности, прокурорами выявляются множественные нарушения законов при расследовании преступлений коррупционной направленности. Как правило, они выражаются в неполном установлении следователями обстоятельств, подлежащих доказыванию; несоответствии постановления о привлечении в качестве обвиняемого обвинительному заключению; неправильной квалификации; неверной оценке международного характера преступлений данной категории.

Так, Главным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Республике Крым подготовлено информационное

письмо о применении норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в связи с передачей уголовных производств по фактам совершения должностных преступлений, ранее расследованных в соответствии с законодательством Украины. Согласно позиции ведомства по таким преступлениям, если объектом посягательства являются исключительно правоотношения в сфере государственной власти Украины, следует принимать решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Коррупционные преступления согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции[1] являются преступлениями международного характера. При привлечении к ответственности лиц, совершивших такие преступления, действует универсальная уголовная юрисдикция, в соответствии с которой любая страна вправе преследовать лицо за деяние, посягающее на интересы всех государств. Подобная юрисдикция основывается только на природе деяния, безотносительно к месту совершения преступления, гражданству подозреваемого, обвиняемого, к любой другой связи с государством. Международные примеры реализации такого подхода имеются, достаточно вспомнить дело «Мабетекс», когда российского чиновника привлекали к ответственности в Швейцарии. Представляется, что такой подход может быть применен и в случае привлечения к ответственности должностных лиц Украины, совершивших преступления по службе на территориях Республики Крым и г. Севастополя до их воссоединения с Россией.

Имеются недостатки и в деятельности правоохранительных органов по выявлению коррупционных преступлений. Широкое распространение получила практика необоснованного учета дополнительных эпизодов преступлений данной категории. Прокуроры принимают меры по недопущению искажения данных статистики посредством снятия с учета таких преступлений.

Сложно переоценить роль прокуратуры Российской Федерации в противодействии коррупции посредством реализации ее функций вне системы уголовного правосудия. Достаточно отметить, что ежегодно по результатам прокурорских проверок исполнения законов о противодействии коррупции возбуждается свыше 4 тыс. уголовных дел. Проводимая прокурорами значимая работа является самым весомым аргументом в пользу тезиса о необходимости не только сохранения, но и расширения полномочий прокуроров вне системы уголовного правосудия.

В настоящее время прокурор не имеет полномочий по получению информации, составляющей банковскую тайну, что существенно снижает результативность противодействия коррупции. Для разрешения этой проблемы предлагается дополнить статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» положением об обязанности кредитных организаций предоставлять прокурору по письменному запросу информацию об операциях, о счетах и вкладах юридических лиц, граждан, осуществляющих пред-

[1] Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

принимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц.

В настоящее время при разработке единого свода стандартов Совета Европы, касающихся деятельности прокуроров вне системы уголовного правосудия, предпринимаются попытки свести на нет или «размыть» принятые по инициативе нашей страны стандарты прокурорской деятельности, в первую очередь, Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2012)11 по этому вопросу. Представляется, что не должно быть никаких отступлений от указанной Рекомендации.

Вне уголовно-правовой сферы прокуроры проводят криминологическую по своей сути антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Она позволяет выявлять и устранять нормы, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, возможность необоснованного применения исключений из общих правил, либо содержат неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создают условия для проявления коррупции. Ежегодно прокуроры проводят антикоррупционную экспертизу более 1 млн нормативных правовых актов и их проектов.

Осуществляя надзор за исполнением законов о противодействии коррупции, прокуроры немедленно реагируют на выявленные нарушения законов в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц, требуют привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших такие нарушения. Ежегодно прокурорами выявляется порядка 350 тыс. таких нарушений законов. С момента создания в 2008 г. в органах прокуратуры подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции ими выявлено свыше 2 млн нарушений законов.

В ходе прокурорских проверок устанавливаются массовые факты занятия чиновниками коммерческой деятельностью, участия в управлении разного рода предпринимательскими структурами. Повсеместно должностными лицами нарушаются требования закона о декларировании своих доходов, имущества, обязательств имущественного характера, о недопущении возможности возникновения конфликта интересов.

Так, в крупной государственной компании три работника не приняли меры по урегулированию возникшего конфликта интересов в связи с их участием в качестве членов комиссий в процедурах размещения заказов. В частности, заместитель директора одного из департаментов участвовал в процедуре заключения договора с ООО, в котором учредителем являлся его родственник. По результатам рассмотрения представления Генеральной прокуратуры трудовые договоры с указанными работниками расторгнуты в связи с утратой доверия.

В условиях распространенности коррупционных правонарушений встает вопрос о совершенствовании работы органов прокуратуры, повышении ее

эффективности. Сколько бы ни высказывалось точек зрения об эффективности деятельности прокуроров, все они сходятся в одном: необходимо не только достижение показателей статистики, но и получение конкретных социально значимых результатов. Такие примеры имеются. Только в 2014 г. Указами Президента Российской Федерации на основании мер реагирования, принятых Генеральной прокуратурой в связи с нарушением требований законов о противодействии коррупции, освобождены от замещаемых должностей губернатор области, начальник Управления МВД России по области, заместитель начальника Главного Управления МВД России по городу.

Тем не менее, эффективность прокурорской деятельности нередко снижается в случае недостаточной законодательной регламентации полномочий прокурора. Например, согласно Федеральному закону 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» прокурор вправе направить в суд заявление об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Однако прокурор не может осуществлять контроль за расходами в инициативном порядке, поскольку закон предусматривает лишь механизм направления таких материалов прокурору представителем нанимателя (работодателя). Кроме того, законом не предусмотрены процессуальные основания обращения прокурора в суд с исками такого рода. Все это мешает нанести удар по самому больному месту коррупционеров – по их имуществу.

В целях повышения эффективности работы органов прокуратуры в рассматриваемой сфере предлагается ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации дополнить положением о том, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением об обращении в доход государства Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Генеральной прокуратурой совместно с ее Академией разработан законопроект о гражданско-правовой конфискации имущества коррупционных и организованных преступников, наркодилеров. Проект обсуждался на выездном заседании комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. При этом ряд депутатов высказали свои опасения по поводу возможности необоснованного изъятия имущества, хотя проект предполагает конфискацию только того имущества, в отношении которого не получены сведения о его законном происхождении.

Актуальным является вопрос дифференциации ответственности за нарушение требований о декларировании доходов, имущества и обязательств имущественного характера. Как показывает практика, за аналогичные нарушения законов, выявленные прокурором, государственный служащий может быть уволен с государственной службы или не наказан вообще. Есть примеры, когда в одном государственном органе служащего уволили за незадекларированные 10 руб., а в другом не применили никаких дисциплинарных мер

по факту сокрытия служащим 700 млн руб. В связи с этим необходимо определить конкретные виды дисциплинарного наказания за совершенное коррупционное правонарушение, исходя из степени его общественной опасности, размеров скрытого имущества, а также вины.

В течение последних лет в России активно реализуется концепция электронного правительства, направленная на обеспечение технологической базы функционирования современной информационной системы взаимодействия государства и общества. Предлагается использовать уже созданную систему межведомственного электронного взаимодействия для обеспечения удаленного доступа прокуроров к базам данных органов государственной власти и обмена интересующей информацией между прокуратурой и контрольно-надзорными органами, правоохранительными органами, поднадзорными субъектами в сфере противодействия коррупции.

Очевидно, что силами одной прокуратуры Российской Федерации победить коррупцию невозможно. Системный и нередко организованный характер коррумпированности государственного аппарата требует адекватно организованной системы противодействия, предполагающей четко слаженный механизм координации и взаимодействия государственных органов. Важным направлением предупреждения коррупции является взаимодействие государства и общественных организаций, правовое просвещение, в том числе посредством проведения конференций, подобных нашей.

В современных условиях деформация правосознания достигла такого уровня, что кое-кем уже выдвигается тезис о пользе коррупции. Действительно, можно экономить на соблюдении технических и санитарных правил, обучении пилотов, не участвовать в конкурсах и т.п. Но все чаще плата за коррупцию оборачивается уже не абстрактным ущербом для государства, а жизнями многих наших сограждан. В этом – и высокая опасность этого явления, и сложность борьбы с ним. Необходимо вырабатывать новые подходы и решения проблем противодействия коррупции.

Бараненкова И.В., кандидат юридических наук

О некоторых проблемах осуществления контроля за расходами госслужащих

Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»[1] (далее – Закон о контроле за расходами) установлены

[1] О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федер. закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ: принят Гос. Думой 23 ноября 2012 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 28 ноября 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (часть IV), ст. 6953.

правовые и организационные основы **контроля за расходами**[1], как нового инструмента профилактики коррупции.

Если в ходе осуществления контроля за расходами выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов служащего, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в трехдневный срок после его завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, **в органы прокуратуры** Российской Федерации.

Согласно статье 17 Закона о контроле за расходами, Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении вышеуказанных материалов, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых служащим не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

Можно ли считать обращение в доход государства имущества, указанного в Законе о контроле за расходами, разновидностью конфискации имущества?

Согласно статье 104.1. Уголовного кодекса Российской Федерации[2], конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества, перечисленного в указанной статье.

В соответствии со статьей 235 Гражданского кодекса Российской Федерации[3], конфискация является одним из оснований прекращения права собственности. Согласно пункту 1 статьи 243 ГК России конфискацией называется безвозмездное изъятие (в случаях, предусмотренных законом) у собственника по решению суда[4] в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения. В качестве санкции за гражданские правонарушения конфискация предусмотрена ст. 169, 179 ГК России.

---

[1] 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.

[2] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: принят Гос. Думой 24 мая 1996 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 июня 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

[3] Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: принята Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 октября 1994 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

[4] Согласно пункту 2 статьи 243 ГК России, в случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке. Но при этом решение о конфискации, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде.

3 декабря 2012 г. пункт 2 статьи 235 (основания прекращения права собственности) части первой ГК России был дополнен подпунктом 8 следующего содержания[1]:

«8) обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.».

Таким образом, законодатель отнес обращение указанного имущества в доход Российской Федерации именно к тем гражданско-правовым основаниям прекращения права собственности, которые предусматривают принудительное изъятие у собственника имущества.

Вместе с тем, в этом же перечне отдельно указано (часть 6 статьи пункт 2 статьи 235 ГК России) и такое основание прекращения права собственности как «конфискация».

Учитывая изложенное, обращение имущества, указанного в Законе о контроле за расходами, в доход государства, не является конфискацией.

На первый взгляд – это наказание за нарушение антикоррупционного законодательства. Но при таком подходе возникает вопрос, насколько правомерным будет изъятие имущества, принадлежащего на праве собственности супругу (супруге) или ребенку служащего.

Во-первых, по общим правилам, для привлечения лица к ответственности должна быть доказана его вина в совершении правонарушения. Но возможность признания вины супруга (супруги) служащего и его несовершеннолетнего ребенка при том, что соответствующая обязанность представлять сведения о доходах и расходах возложена не на них, а на самого служащего, представляется сомнительной.

Во-вторых, нарушение требований Закона о контроле за расходами о предоставлении указанных сведений, не являясь ни преступлением, ни административным правонарушением, явно относятся к числу дисциплинарных проступков. Но привлечение к дисциплинарной ответственности не самого служащего, а его супруга (супруги) или несовершеннолетних детей представляется невозможным, так как они не являются субъектами служебных (дисциплинарных) правоотношений.

Невыполнение служащим обязанности представлять сведения, предусмотренные Законом о контроле за расходами, согласно статье 16 Закона является правонарушением, влекущим дисциплинарную ответственность вплоть до увольнения со службы. В то же время такого вида наказания как «обращение имущества в доход государства» законодательством о дисциплинарной ответственности служащих не предусмотрено.

---

[1] 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» : федер. закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (часть IV), ст. 6954. (статья 6)

Таким образом, подробный анализ содержания статей 16 и 17 Закона позволяет сделать вывод и том, что обращение указанного в Законе о контроле за расходами имущества в доход государства по своей правовой природе не является наказанием.

Следовательно, при обращении указанного в Законе о контроле за расходами имущества в доход государства не требуется доказывания вины служащего, его супруга (супруги) или несовершеннолетних детей. Достаточно лишь доказать сам факт **непредставления** сведений, подтверждающих приобретение земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на законные доходы.

В этой связи представляется полезным при направлении материалов, полученных в результате осуществления контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации, учитывать рекомендации специалистов Минтруда России, состоящие в том, что указанные материалы должны соответствовать требованиям, установленным статьей 71 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предъявляемым к письменным доказательствам. При этом, материалы (справки о доходах, расходах, иные дополнительные материалы, полученные в ходе проверки) рекомендуется направлять с сопроводительным письмом за подписью лица, принявшего решение об осуществлении контроля за расходами, в котором указываются основание направления материалов (часть 3 статьи 16 Федерального закона № 230-ФЗ), перечень прилагаемых документов[1].

Следует отметить, что Законом о контроле за расходами не предусмотрено каких-либо прав супруги государственного служащего, и тем более – его детей, на защиту своих законных интересов в рамках контроля за расходами, так же как не предусмотрены обязанности органов, подразделений и должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений принимать или даже учитывать объяснения, пояснения членов семьи государственного служащего.

Вместе с тем, в подобном случае супруга имеет право, защищая свои права, представить в суд доказательство приобретения указанного имущества на законные доходы. Если при этом в суде будет доказано, что служащий знал об этих доходах, но представил заведомо недостоверные сведения, скрыв их, прокурор или суд могут передать эту информацию его руководству, которое установленным порядком проведя проверку, привлечет служащего к дисциплинарной ответственности.

[1] По применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции: разъяснения Минтруда России от 17 июля 2013 г. // Солидарность. 2013. 31 июля – 7 августа.

Анализ Закона о контроле за расходами в целом и введенного им механизма обращения в доход государства имущества, позволяет выделить еще ряд проблем его применения.

Чрезвычайно узкий круг субъектов, доходы и расходы которых подлежат контролю, (служащие, их супруги и несовершеннолетние дети) снижает эффективность такого контроля, так как средства, полученные в результате совершения коррупционных правонарушений зачастую передаются коррупционерами своим близким родственникам. В этой связи целесообразно расширить круг субъектов, подлежащих контролю, распространив соответствующие правоотношения на совершеннолетних детей служащего, его родителей и иных близких родственников.

Представляется весьма узким перечень видов имущества, сделки с которым подлежат контролю. В частности, в перечень объектов контроля необходимо включить сделки, направленные на приобретение прав на результаты интеллектуальной деятельности, вещных прав на недвижимое имущество, а также сделки по приобретению предметов искусства, антиквариата, драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий.

Вряд ли можно признать удачным и подход, при котором контролю подлежат только те сделки, каждая из которых совершена на сумму, превышающую общий доход служащего и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки. При подобном подходе подконтрольное лицо, указав в документах заниженную сумму сделки или разделив сделку на несколько частей, легко избегает контроля за расходами, что превращает всю систему контроля доходов и расходов в фикцию.

В целях повышения ее эффективности целесообразно внести в Закон изменения, установив, что основанием подачи служащим справки о расходах (и, соответственно, основанием начала контроля) является совершение служащим и (или) его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми сделок, совокупная стоимость которых за отчетный календарный год превышает размер доходов служащего и его супруги (супруга) за отчетный и два предыдущих года.

В качестве приоритетного направления прокурорской деятельности, с учетом проведенного нами исследования, рассматривается преимущественное по времени к исполнению направление такой деятельности, обусловленное актуализацией состояния законности в целом или в отдельных сферах правовых отношений, и требующее принятия первоочередных мер прокурорского реагирования. Учитывая правовой характер прокурорской деятельности, представляется, что неотъемлемым признаком приоритетности её направлений является нормативность, обусловленная требованиями действующего законодательства в стране, а также последующей конкретизацией особенностей реализации выделенного аспекта в организационно-распорядительных актах Генерального прокурора Российской Федерации.

Согласно данным опроса ВЦИОМ, проведенного в июле 2014 г. коррупция и бюрократизм находятся на третьем месте в списке проблем (42%),

которые граждане Российской Федерации считают наиболее актуальными для страны в целом, что также соответствует значению результатов опроса годичной давности (43% в июле 2013 г.)[1].

Приоритетность такого направления прокурорской деятельности как противодействие коррупции предопределяется сочетанием ряда условий. В их числе следует отметить его законодательное закрепление в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003, Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Повышение степени значимости данного направления выражено посредством принятия Национальной стратегии противодействия коррупции (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460).

Явление коррупции имеет не только системный, но и системообразующий характер противоправной деятельности. Оно оказывает негативное, разрушительное воздействие практически на все урегулированные законом сферы общественных отношений. И в этом смысле первоочередное значение для целей деятельности органов прокуратуры по борьбе с коррупцией имеют сферы, определяющим образом влияющие на политику государства в контексте его социального и экономического развития в каждом последующем периоде. Системный характер коррупции требует и системных мер по противодействию ей, правового, организационно-структурного и методического плана.

Целевое и системное использование сил и средств органов прокуратуры при реализации такого приоритета как противодействие коррупции отражено в Комплексном плане по противодействию коррупции на 2014-2016 гг. (утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.05.2014 № 285), а также в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

По мнению и.о. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции остается одним из приоритетов деятельности органов прокуратуры, о чем свидетельствуют результаты анализа состояния законности, материалы проверок правоохранительных органов и результаты криминологических исследований[2]. Они выступают в качестве детерминант опре-

---

[1] Июль-2014: проблемный фон страны. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 2646 от 12.08.2014 // URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114930 (Дата обращения 03.02.2015)

[2] Демешин Д.В. Вопросы организации и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Взаимодействие старших прокуроров управления (с дислокацией в федеральных округах) с региональными прокуратурами // Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сб. материалов науч.-практ. семинара с руководителями подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии

деления приоритетов прокурорской деятельности по борьбе с коррупцией в конкретных правовых сферах.

Отвечая требованиям положений статьи 36 Конвенции ООН против коррупции, учитывая как системный, так и системообразующий характер коррупции, проявления которой имеют место в самых различных сферах при исполнении бюджетного, антимонопольного законодательства, законодательства об использовании государственного имущества, о государственных закупках, о противодействии легализации преступных доходов и других, в августе 2007 года в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные подразделения созданы в прокуратурах субъектов Российской Федерации. Принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 Национальная стратегия противодействия коррупции. Тем самым созданы правовые и организационные условия, позволяющие в настоящее время прокуратуре Российской Федерации осуществлять комплексные меры противодействия коррупционным правонарушениям, выполнять рекомендации Группы государств против коррупции – ГРЕКО, международной антикоррупционной организации, поднимать уровень защищенности граждан от этих правонарушений и совершенствовать национальное законодательство в данной сфере.

В 2013 г. в законодательном порядке введены новые антикоррупционные запреты и ограничения. Так, Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «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» чиновникам высокого ранга и членам их семей запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные деньги и ценности в зарубежных банках за границей, а также владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Этим же законом для названных лиц установлена обязанность указывать сведения о принадлежащем им недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено такое имущество, о своих обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации. Несоблюдение лицом обязанностей, предусмотренных данным Федеральным законом № 79-ФЗ, влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия.

коррупции прокуратур субъектов Рос. Федерации и старшими прокурорами управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Ген. прокуратуры Рос. Федерации (с дислокацией в федеральных округах) 6-7 ноября 2014 г., г. Москва / под ред. А.Ш. Юсуфова; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 13.

Это стало причиной того, что в этом же году в структуре коррупционных нарушений федерального законодательства, выявленных прокурорами основную массу составляли нарушения законодательства о противодействии коррупции, о муниципальной службе (15,8%, в 2012 г. – 19,1%), о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (11,4%, в 2012 г. – 13,2%), о государственной службе (10,9%, в 2012 г. – 8,8%), о бюджете (5,6%, в 2012 гг. – 5,9%), об использовании государственного и муниципального имущества (4,7%, в 2012 г. – 4,5%), о предоставлении государственных и муниципальных услуг (6,5 %, в 2012 г. – 3,7 %), об осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора (3,5%, в 2012 г. – 3 %) и другие.[1]

На ближайшую перспективу важные акценты в борьбе с коррупцией сделаны в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации: «Как прямой удар по национальной безопасности надо рассматривать нецелевое использование или хищение бюджетных ассигнований на государственный оборонный заказ…»[2]. Таким образом данный приоритет был конкретизирован в своем предмете.

В этой связи необходимость обеспечения целевых расходов федерального бюджета на оборону обусловливает приоритетность направления надзорной деятельности в сфере государственного оборонного заказа. Актуальной остается борьба с коррупцией в Вооруженных Силах и иных воинских формированиях. В сфере ведения органов военной прокуратуры находится соблюдение законов при расходовании бюджетных средств на выполнение государственного оборонного заказа. Приоритетами надзора в современных условиях выступают исполнение законов при реализации государственных контрактов органами военного управления и предприятиями Министерства обороны России, своевременность и полнота финансирования государственных программ и мероприятий по оснащению войск современным оружием и техникой, участие территориальных прокуроров в надзоре за исполнением законов при выполнении оборонного заказа.

Так, по инициативе органов военной прокуратуры возбуждено уголовное дело по факту ненадлежащего исполнения заводом «Дагдизель» госконтракта на поставку и модернизацию боевых торпед в размере свыше 2,7 млрд. руб. По иску военного прокурора завод обязался в добровольном по-

---

[1] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2013 год: информационно-аналитическая записка / под общ. ред. ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации докт. юрид. наук, проф. О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. С. 222.

[2] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 04.12.2014 // URL: http://kremlin.ru/news/47173 (дата обращения 03.02.2015).

рядке возвратить указанную сумму. Кроме того, в качестве неустойки с него взыскано более 120 млн. руб.[1]

Для целей эффективной реализации данного приоритета прокурорской деятельности создано Управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утв. соответствующим Положением от 14.06.2014. Это явилось важным организационно-структурным способом обеспечения выделенного приоритета.

29.01.2014 в г. Минске Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка принял участие в первом заседании Межгосударственного совета по противодействию коррупции, образованного в октябре 2013 года. Основными задачами Совета являются определение приоритетных направлений сотрудничества и принятие совместных эффективных мер противодействия коррупции, оценка выполнения антикоррупционных обязательств государств-участников Соглашения и координация программ технического содействия в сфере противодействия коррупции между государствами-участниками Соглашения.[2]

При реализации противодействия коррупции как приоритетного направления прокурорской деятельности, следует отметить необходимость вовлечения в этот процесс каждой конкретной прокуратуры, в соответствии с реальным состоянием законности на поднадзорной территории, поднадзорных объектах. Важным также представляется необходимость регулярного пересмотра акцентов в данном приоритете на определенный период времени для конкретных прокуратур.

Умрихин М.В., Хусяйнова С.Г.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере ЖКХ как направление противодействия коррупции

Обеспечение законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее - ЖКХ) как одной из наиболее социально значимых отраслей экономики является одним из приоритетов в деятельности прокуратуры Российской Федерации. Существенная криминализация и коррупционные риски на данный момент свойственны практически всем сегментам ЖКХ.[3]

---

[1] Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Прокурор. 2013. № 2. С. 4 - 18.

[2] Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка принял участие в первом заседании Межгосударственного совета по противодействию коррупции, которое состоялось в г. Минске. 29.01.2015 URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-578060/ (дата обращения 03.02.2015)

[3] См., напр.: http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86632 (дата обращения 19.02.2014)

Многочисленные злоупотребления (в том числе коррупционной направленности) выявляются в работе органов государственной власти и местного самоуправления. Допускается создание аффилированных с организациями ЖКХ юридических лиц. Распространены случаи хищений и неправомерного расходования бюджетных средств, завышения тарифов и нормативов потребления коммунальных услуг. Имеют место факты противоправного использования ресурсоснабжающими организациями доминирующего положения, случаи ненадлежащего выполнения органами власти задач по тепло-, энерго-, водо- и газоснабжению населения, а также контрольно-надзорных функций в данной области правоотношений.

Как отмечено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» коррупция является одним из главных барьеров на пути нашего развития. Борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительных и судебных систем до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в т.ч. бытовым, проявлениям этого социального зла.

В рамках поручения Президента Российской Федерации органами прокуратуры в 2014 году реализован комплекс мероприятий по выявлению и пресечению аффилированности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления с организациями, осуществляющими деятельность в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Объектами указанной выше проверки являлись государственные гражданские служащие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные служащие органов местного самоуправления (далее – служащие), курирующие вопросы ЖКХ, в том числе связанные с предоставлением и расходованием денежных средств, выполнением работ, оказанием услуг, поставкой товаров в названной сфере и т. д.; предприятия, учреждения и организации, осуществляющие работы и оказывающие услуги по содержанию, обслуживанию, ремонту и строительству в жилищно-коммунальной области, а также в сфере переселения граждан из ветхого и аварийного жилья; управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищные и жилищно-строительные кооперативы; ресурсоснабжающие организации в области производства, передачи и сбыта тепловой и электрической энергии, водо-, газоснабжения, а также организации в сфере водоотведения, вывоза и утилизации бытовых отходов.

В результате своевременного прокурорского реагирования установлено свыше 6 тыс. фактов, имеющих значительную коррупционную составляющую.[1]

Как показала проверка, одной из наиболее опасных форм аффилированности государственных и муниципальных служащих с организациями

[1] http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-226568 (дата обращения 10.07.2014)

ЖКХ является участие должностных лиц в предпринимательской деятельности.

Прокурорами выявлены факты принятия должностными лицами распорядительных решений, создающих преференции организациям ЖКХ и сопровождающихся в ряде случаев незаконным отчуждением государственного и муниципального имущества.

К примеру, в одном из субъектов Российской Федерации по результатам прокурорского вмешательства расторгнут договор, заключенный между главой одного из районных поселений и его родным братом - индивидуальным предпринимателем о передаче последнем без проведения торгов и безвозмездное пользование здания котельной, водопроводной башни, коммунальных сетей, обеспечивающих водо- и теплоснабжение населения.

Значительным числом государственных и муниципальных служащих не выполняются установленные законодательством запреты и ограничения, обеспечивающие предупреждение коррупции в сфере ЖКХ. Факты незаконного их вхождения в число участников и учредителей хозяйствующих субъектов, занятия в них руководящих должностей выявлены практически во всех регионах.

Так, например, по представлению прокурора уволена глава одного из муниципальных образований, назначившая на должность директора казенного предприятия «Жилищно-коммунальное хозяйство» своего супруга. В другом случае, как установлено прокурорской проверкой, работник регионального тарифного регулирования, являясь акционером ОАО «К.», не передав акции общества в доверительное управление, оказывал данному хозяйствующему субъекту помощь в расчете тарифа на тепловую энергию.

Распространенность случаев аффилированности должностных лиц с организациями ЖКХ обусловлена ненадлежащим выполнением органами власти задач по правовой регламентации данной области отношений, невыполнением необходимых практических и методических мероприятий. В частности, работа комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов Комитета по тарифам одной из Республик регулировалась двумя одновременно действующими и противоречащими друг другу нормативными актами. Данное обстоятельство послужило основанием внесения прокуратурой республики представления об устранении выявленных нарушений.

Вскрыты многочисленные факты вознаграждения организациями ЖКХ должностных лиц за совершение в интересах хозяйствующих субъектов действий и принятие решений, противоречащих интересам службы и выходящих за пределы властных полномочий.

В ряде случаев в субъектах Российской Федерации отсутствуют региональные и муниципальные программы противодействия коррупции, а существующие программы не содержат мероприятий по профилактике аффилированности в сфере ЖКХ.

Преодоление коррупции требует участия всех институтов гражданского общества. Важны не только активные действия по пресечению коррупции, но прежде всего формирование нетерпимости к ней общественной среды.

В соответствии с «Основами государственной политики Российской Федерации в сфере правовой грамотности и правосознания», утвержденными Президентом Российской Федерации от 28.04.2011 № ПР-1168, целями государственной политики в данной сфере являются: формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма; повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности. Для этого требуется правовое просвещение и правовое информирование граждан.

Как справедливо отмечает Т.Л.Козлов, участие органов прокуратуры в правовом просвещении несет огромный профилактический потенциал по отношению к коррупции.[1]

Полагаем, что для повышения эффективности противодействия коррупции средствами прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ органам прокуратуры необходимо более тесно взаимодействовать с Общественной палатой Российской Федерации и национальным центром общественного контроля «ЖКХ-Контроль».

Комплексная система общественного контроля в нашей стране введена Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. В качестве форм общественного контроля закон предусматривает общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, а также общественные обсуждения и публичные слушания. Законом регулируется порядок реализации каждой формы контроля.

В связи с этим представляется целесообразным на местах создавать *Центры общественного контроля в сфере ЖКХ,* то есть ресурсные центры для поддержки региональных и местных некоммерческих организаций, активных собственников жилья, которые будут осуществлять консультации и приемы граждан. Предметом обсуждения на заседаниях указанных Центров предполагается рассматривать не только вопросы, связанные с необходимостью внесения изменений в действующие федеральные законы, направленные на защиту прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, но и по вопросам борьбы с коррупцией в этой сфере.

Кроме того, считаем, что центры общественного контроля позволят оперативно реагировать на проблемы жилищно-коммунальной сферы, актуальные в конкретных регионах. С их помощью может проводится мониторинг законо-

---

[1] Коррупция в современной России: проблемы теории и практики: монография / под общ. ред. Т.Л. Козлова. М.: Юрлитинформ, 2014. С.249

проектов, нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти, местного самоуправления в сфере ЖКХ на предмет их коррупционности, что позволит вырабатывать совместную позицию прокуратуры и общественных организаций по защите прав жилищных прав граждан.[1]

Реализация новых механизмов участия институтов гражданского общества в управлении ЖКХ нашла свое отражение в части 8 ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации, введенной Федеральным законом от 28.06.2014 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Важной формой взаимодействия институтов гражданского общества в сфере ЖКХ с органами прокуратуры в соответствии с указанной статьей могут являться общественные объединения, иные некоммерческие организации, советы многоквартирных домов и т.д.

На наш взгляд, оправдано предложение[2] рассмотреть вопрос о целесообразности формирования особой правовой процедуры рассмотрения обращений граждан и организаций, содержащих информацию о фактах коррупционных проявлений в деятельности должностных лиц государственных и муниципальных органов, а также подведомственных им государственных и муниципальных учреждений и предприятий, предусматривающей обязательное информирование органов прокуратуры и иных правоохранительных органов о факте поступления обращения.

Способом обеспечения согласованных совместных действий правоохранительных органов, органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции является также проведением с участием представителей соответствующих правозащитных организаций «круглых столов», семинаров и иных мероприятий, направленных на повышение правовой грамотности граждан и правомерное решение возникающих проблем в указанной сфере.

Вместе с тем реальный масштаб коррупционных правонарушений в ЖКХ в настоящее время определить не представляется возможным из-за отсутствия в структуре выявляемых прокурорами коррупционных нарушений в форме статистического отчета 501 («К») нарушений законов сфере ЖКХ, что, на наш взгляд, является неоправданным.

В связи с изложенным представляется необходимым внести дополнение в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 03.05.2011 № 116 «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законода-

---

[1]Эффективные методы общественного контроля уже успешно действуют в ряде регионов России. Например, в Республике Татарстан создали Единую службу приема и мониторинга обращений граждан. Она позволяет оперативно решать жилищно-коммунальные проблемы жителей региона. см. Управление многоквартирным домом. № 7. 2013. С. 4

[2]Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А.Едкова, О.А.Иванюк, Ю.А.Тихомиров и др; отв. ред. Ю.А. Тихомирова. М.:Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации. 2013. С.58

тельства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел», касающееся введением строки в форму статистического отчета 501 («К») *нарушения законов в сфере ЖКХ.*

Хатов Э.Б., кандидат юридических наук, доцент

Значение воспитательной работы в профилактике коррупционных нарушений прокурорских работников

Результаты исследований последних лет показывают, что россияне оценивают уровень распространения коррупции в стране как стабильно высокий. Правоохранительные органы, являясь субъектами противодействия коррупции, сами не свободны от подобных правонарушений. К сожалению, не является исключением и органы прокуратуры, где надо отметить, уровень коррупционных правонарушений традиционно ниже средних показателей по правоохранительным органам.

Важность профилактики таких правонарушений подчеркивается тем вниманием, которое уделяется этому вопросу руководством страны. Так, Президент России В.В. Путин на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры России 05.03.2013, дав оценку работе ведомства в истекшем году и обозначив приоритетные задачи на следующий год, заявил о необходимости вести борьбу с коррупцией на всех уровнях и по всем направлениям, в том числе и внутри прокуратуры, обозначив при этом в качестве приоритетной работу с кадрами. Следует отметить, что вопросы самоочищения органов прокуратуры от подобных негативных явлений невозможны без должной профилактической работы, которая должны быть основана на соответствующем методическом и правовом обеспечении.[1]

В целях реализации поставленных задач осуществлена подготовка соответствующей нормативной базы, включая инициацию изменений в закон о прокуратуре, издание ведомственных приказов, в т.ч. Концепции воспитательной работы. Обновлен приказ об основных направлениях работы с кадрами[2], которым подчеркнуто, что одним из наиболее важных элементов кадровой политики является воспитательная работа. Созданы специальные структуры в Генеральной прокуратуре Российской Федерации и прокуратурах субъектов Российской Федерации, к компетенции которых относится профилактика коррупции.

Одной из основных мер профилактики коррупции на основании п.3 ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии кор-

---

[1] Будай С.Н., Хатов Э.Б. Организация работы по профилактике коррупционных правонарушений в органах прокуратуры Российской Федерации. Лекция. Акад. Ген. прокуратуры Российской Федерации. М., 2013.С.3

[2] Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации»

рупции», является предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей и должностей государственной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами. В ходе реализации этих мер, только в прошлом году только управлением служебных проверок и профилактики коррупционных и иных правонарушений Главного управления кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации рассмотрено 866 обращений. По результатам проверок к дисциплинарной ответственности привлечен 21 прокурорский работник, в отношении 3 работников возбуждено административное производство, в отношении 6 – инициированы доследственные проверки. Со всеми прокурорскими работниками проводились профилактические мероприятия на предмет недопущения коррупционных и иных правонарушений.[1] В прокуратурах субъектов Российской Федерации активизировалась работа комиссий по предотвращению конфликта интересов.

Приказами Генерального прокурора России утверждены и введены в действие квалификационные характеристики должности (квалификационные требования к должности) прокурора города, района и приравненного к ним прокурора[2], его заместителя[3], помощника,[4] а также квалификационные требования к специальной профессиональной подготовке выпускников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации для прохождения службы в органах прокуратуры[5]. Аналогичные требования разработаны и для гражданских служащих органов прокуратуры[6].

Однако, на наш взгляд, одной из наиболее действенных мер по профилактике коррупции является воспитательная работа. Как отмечается в приказе Генерального прокурора России, посвященном основным направлениям работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры, просчеты в ней ведут к тому, что отдельные работники злоупотребляют служебным положением, совершают другие проступки, порочащие честь прокурорского работника.[7]

Вместе с тем, обязанность осуществлять воспитательную работу с кадрами органов прокуратуры предусмотрена только квалификационными характеристиками прокурора города, района. В этой связи возникает настоятельная потребность для разработки таких квалификационных характеристик

---

[1] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2013 год: информационно-аналитическая записка / под общ. ред. ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации докт. юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. С. 312.

[2] от 12.08.2010 № 316

[3] от 09.01.2013 № 5

[4] от 02.11.2011 № 378

[5] от 28.11.2013 № 519

[6] от 10.12.2012 № 443

[7] от 20.02.2013 г. № 80

с аналогичным требованием для прокуроров руководителей всех подразделений системы прокуратуры.

Формы воспитательной работы в системе прокуратуры достаточно разнообразны и носят как индивидуальный, так и коллективный характер.

Из них к мерам профилактики коррупционных нарушений можно отнести:

принятие работниками Присяги прокурора (следователя);

аттестация и присвоение первого и очередных классных чинов (воинских званий);

обучение в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и институтах прокуратуры ведущих высших учебных заведений;

повышение квалификации, стажировки, «круглые столы», семинары, лекции, доклады и их обсуждение, индивидуально-воспитательные беседы;

наставничество;

формирование кадрового резерва и работа с ним;

проведение встреч с ветеранами прокуратуры;

самообразование работников.

Так, важной коллективной формой реализации антикоррупционного воспитания является обучение прокурорских работников в рамках учебно-методических семинаров. Вопросы противодействия коррупции, профилактики коррупционных правонарушений включены в программы дополнительного профессионального обучения, реализуемые в Академии, а также в программы профессионального обучения в межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих. В частности, прокуроры областного звена обязаны организовать разработку и реализацию системы мер по развитию необходимых моральных и деловых качеств у работников, впервые назначенных на должности помощников прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

В целях обеспечения противодействия коррупции в системе прокуратуры разработан Комплекс мероприятий по совершенствованию работы кадровых подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Им были предусмотрены такие профилактические индивидуальные меры как повышение эффективности стажировки в Генеральной прокуратуре Российской Федерации работников нижестоящих прокуратур, посредством разъяснения актуальных вопросов противодействия коррупции и стандартов поведения прокурорских работников и гражданских служащих.

Наиболее подробно воспитательная работа регламентирована специальным нормативным документом – Концепцией воспитательной работы в системе прокуратуры, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 17.03.2010 № 114 (далее – концепция).

Концепция включает базовые положения, регламентирующие воспитательный процесс в качестве важного условия повышения эффективности работы органов и учреждений прокуратуры и предупреждения правонаруше-

ний, в том числе коррупционных. Предусматривается осуществление специальных организационно-правовых мер, направленных на неукоснительное соблюдение Кодекса этики прокурорского работника, повышение персональной ответственности руководителей всех уровней за ведение индивидуальной работы с подчиненными и организацию их воспитания.

По концепции, воспитательная работа – это комплекс взаимосвязанных правовых, организационных, экономических, психолого-педагогических мероприятий по воспитанию работников системы органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации в духе неуклонного соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, служения интересам общества и государства, исполнения требований закона и профессиональной этики прокурорских работников. Сущность воспитательной работы обусловлена спецификой государственной службы в прокуратуре, ролью и местом органов прокуратуры в системе государственно-правовых институтов, характером возложенных на них задач и выполняемых ими функций. Под воспитанием понимается процесс целенаправленного и систематического воздействия на прокурорского работника с целью формирования мировоззрения и профессиональных навыков, необходимых для обеспечения добросовестного и эффективного выполнения им своих служебных обязанностей.

Реализация концепции предполагает и мероприятия, которые могут быть отнесены к мерам профилактики коррупции, в т.ч.:

формирование непримиримого отношения к преступлениям, иным правонарушениям, кем бы они ни совершались,

воспитание прокурорских работников в духе строгого соблюдения Конституции и законов, Присяги прокурора, патриотизма, уважения к государственным символам Российской Федерации и лучшим традициям, накопленным в органах прокуратуры за почти 300-летний период деятельности;

формирование мировоззрения и системы ценностей прокурорских работников, а также социально и профессионально значимых психологических и морально-нравственных качеств, необходимых для эффективного труда, готовности к выполнению служебных задач в любой обстановке, способности к преодолению трудностей, безусловному соблюдению ограничений и запретов;

развитие у каждого работника позитивной мотивации к труду,

сохранение, приумножение традиций российской государственности, духовно-нравственного наследия и культурного достояния Российской Федерации, уважения к историческому прошлому российской прокуратуры;

предупреждение профессиональной деформации.

Однако, практика свидетельствует, что непосредственные руководители подразделений прокуратуры не всегда эффективно используют возможности воспитательной работы в своих коллективах. Хотя это основное профилактическое звено по недопущению, своевременному выявлению и пресечению фактов совершения прокурорскими работниками коррупционных правонарушений.

Прокуроры, обладающие властными полномочиями по отношению к своим коллегам, должны проявлять заботу о подчиненных, вникать в их проблемы и нужды, содействовать их законному решению, способствовать их профессиональному и должностному росту.

В этой связи нельзя не упомянуть про авторитетных ветеранов органов прокуратуры, которые являются примером, как для начинающих прокурорских работников, так и для опытных прокуроров. Будет уместным привести мнение Генерального прокурора Российской Федерации, который справедливо оценил отношению ветеранов к долгу, к людям, ко всему тому, что входит в понятие «безупречное служение Отечеству и закону», как ориентир для сегодняшнего поколения прокуроров, по которому следует выстраивать свое понимание жизненных ценностей и самой жизни».[1] Роль ветеранов подчеркнута Приказом Генерального прокурора от 07.05.2010 № 195 «О мерах по совершенствованию взаимодействия с общественными организациями ветеранов и пенсионеров прокуратуры», а также концепцией воспитательной работы.

Поэтому, использование потенциала ветеранов в воспитательных целях, является одним из немаловажных аспектов воспитательной деятельности по профилактике коррупции в прокуратуре любого звена.

В воспитательной работе следует учитывать то, что ст. 6 закона «О противодействии коррупции» предусмотрены в числе мер по профилактике коррупции не только ограничения и запреты. Необходимо внедрить в практику кадровой работы правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение прокурорским работником своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему классного чина или при его поощрении. Поэтому, дисциплинарная практика не должна иметь только карательный характер.

Прокурор-руководитель также обязан содействовать установлению и поддержанию в коллективе здорового морально-психологического климата, используя в повседневной работе такие воспитательные средства как личный пример, наставничество, а также методы убеждения, внушения, принуждения, морального и материального стимулирования.

Наиболее распространенной и доступной формой воспитательной работы является индивидуальная работа руководителя с подчиненным, проводимая путем межличностного общения. Эти мероприятия на наш взгляд рекомендуется фиксировать, в т. ч. составлением справок о проведении индивидуальных бесед. Дело в том, что прокурор несет персональную ответственность за состояние воспитательной работы в коллективе. Зачастую, каждый факт совершения прокурорским работником пророчащего проступка рассматривается через призму личной ответственности его непосредствен-

[1] Материалы конференции Общероссийской общественной организации ветеранов и пенсионеров прокуратуры «О состоянии, проблемах и перспективах ветеранского движения в органах прокуратуры». М., 2010. С. 4.

ного руководителя. При наличии к тому объективных оснований, такие факты расцениваются как бесконтрольность за состоянием дисциплины, с принятием соответствующих мер воздействия к виновным должностным лицам.

Так, в одной из прокуратур районного звена через некоторое время после увольнения одного из заместителей прокурора за совершение коррупционного проступка, аналогичное нарушение было допущено помощником прокурора. В результате, в отношении прокурора ограничились вместо увольнения взысканием в виде предупреждения о неполном служебном соответствии, только потому, что последний смог документально доказать проведение им мероприятий воспитательного характера и принятие мер по профилактике подобных проступков, зафиксированных в журналах учета и протоколах оперативных совещаний, а также доведение до подчиненных на регулярной основе требований кодекса этики прокурорского работника, соответствующих приказов вышестоящих прокуроров.

Таким образом, совершение порочащего честь прокурорского работника проступка влечет за собой выяснение роли в этом событии прокурора – руководителя, причин ненадлежащей организации работы по профилактике подобных нарушений и оценивается на предмет нарушения требований о предотвращении конфликта интересов.

Для прокурора ответственность наступает не только за недостаточный уровень профилактики нарушений, которые совершают подчиненные, но и в тех случаях, когда он не принимает надлежащих мер в отношении нарушителей. Особенно, если эти лица были выдвинуты на должность по его инициативе. При правильно поставленной воспитательной работе прокуроры – руководители, обновляя кадровый состав органов прокуратуры, не должны допускать выдвижения на руководящую должность лиц, склонных к коррупционным нарушениям.

С учетом изложенного, можно сделать вывод, что результатами воспитательной работы являются не только стимулирование эффективной профессиональной деятельности, сокращение оттока квалифицированных и добросовестных кадров, но и формирование позитивной мотивации к службе, создание условий нетерпимого отношения к коррупционным нарушениям. Во многом этому должны способствовать сбалансированная дисциплинарная практика, обеспечивающая разумный баланс в применении мер поощрения и дисциплинарного воздействия и иные меры профилактики коррупционных правонарушений.

В целях совершенствования воспитательной работы в органах прокуратуры целесообразно разработать квалификационных характеристики для прокуроров руководителей всех подразделений системы прокуратуры, в которых необходимо подчеркнуть обязанность осуществлять воспитательную работу с подчиненными, направленную в том числе и на профилактику коррупционных нарушений.

Результаты воспитательной работы, направленной на профилактику коррупционных правонарушений рекомендуется фиксировать составлением соответствующих организационных документов (справок, протоколов и т.п.).

Соколов М.А.

Противодействие коррупции по данным прокурорского надзора

Органы прокуратуры наращивают усилия по противодействию коррупции по всем направлениям, включая борьбу с коррупционными правонарушениями, профилактику коррупции и ликвидацию (минимизацию) ее негативных последствий.

На протяжении 2012 – 2014 гг. возрастало количество выявленных прокурорами коррупционных нарушений федерального законодательства: в 2013 г. – на 1,2 % по сравнению с 2012 г. (353 184), в 2014 г. – на 7,9 % по сравнению с 2013 г. (381 054)[1].

Несмотря на сокращение удельного веса с 61,2% в 2013 г. (в 2012 г. – 67%) до 57,7% в 2014 г., по-прежнему более половины всех коррупционных нарушений федерального законодательства прокурорами были выявлены в исполнительных (49,1%) и в представительных (8,7%) органах местного самоуправления. В то время как в федеральных министерствах и ведомствах и их территориальных подразделениях всех уровней было выявлено 13% нарушений, в государственных и муниципальных учреждениях – 15,7%, в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 2,6%.

В 2014 г. в структуре коррупционных нарушений федерального законодательства, выявленных прокурорами, по-прежнему основную массу составляли нарушения законодательства о противодействии коррупции (42% от всех выявленных прокурорами коррупционных нарушений, в 2013 г. – 36,8%, в 2012 г. – 36,9%), о муниципальной службе (15,8%, в 2013 г. – 15,8%, в 2012 г. – 19,1%), о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (12,2%, в 2013 г. – 11,4%, в 2012 г. – 13,2%), о государственной службе (7,8%, в 2013 г. – 10,9%, в 2012 г. – 8,8%), о бюджете (5,8%, в 2013 г. – 5,6%, в 2012 г. – 5,9%), об использовании государственного и муниципального имущества (4,3%, в 2013 г. – 4,7%, в 2012 г. – 4,5%), о предоставлении государственных и муниципальных услуг (4,8%, в 2013 г. – 6,5%, в 2012 г. – 3,7%), об осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора (2,9%, в 2013 г. – 3,5%, в 2012 г. – 3%) и др.

Рост количества выявленных прокурорами коррупционных правонарушений сопровождался существенным увеличением количества внесенных

[1] См.: статистические данные по форме 501 («К») «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» за 2010 – 2014 гг.

представлений об устранении нарушений закона. Так, на выявленные нарушения федерального законодательства о противодействии коррупции прокурорами в 2014 г. было внесено на 31,8% больше представлений об устранении закона (80 715 против 61 221 в 2013 г., 58 214 в 2012 г.). При этом по результатам рассмотрения требований прокурора к дисциплинарной ответственности привлечено на 23,8% больше должностных лиц, чем за 2013 г. (84 815 против 68 513 и 61 904 в 2012 г.). Эффективность представлений об устранении нарушений закона оставалась в 2014 г. на высоком уровне и составляла 105,1% (в 2013 г. – 111,9 %, в 2012 г. – 106 %).

Анализ эффективности деятельности органов прокуратуры в 2014 г. в разрезе актов прокурорского реагирования свидетельствует также об увеличении на 8,5% количества лиц привлеченных по постановлению прокурора к административной ответственности (11 453 против 10 571 в 2013 г. и 9922 в 2012 г.).

В 2014 г. наблюдается незначительное снижение (на 3,6%) количества лиц, предостереженных прокурорами о недопустимости нарушения закона (5 055 против 5 242 в 2013 г. и 4993 в 2012 г.), что свидетельствует о наличии резервов и необходимости активизации работы органов прокуратуры по предупредительному воздействию в рассматриваемой сфере.

Несмотря на снижение количества направленных прокурорами в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (4 770 против 5 345 , или на 10,8% меньше 2013 г., в 2012 г. – 5422), количество возбужденных по таким материалам уголовных дел незначительно увеличилось на 0,6%. Указанные количественные результаты свидетельствуют не только о взаимосвязи рассматриваемого акта прокурорского реагирования с общей динамикой коррупционной преступности, но и о более взвешенном подходе при даче прокурорами уголовно-правовой оценки действиям должностных лиц.

В результате принятых мер организационного характера в 2014 г. в сравнении с 2011 г. на 8% возросло количество исков (заявлений), направленных прокурорами в арбитражные суды и суды общей юрисдикции, при этом значительно увеличилась их сумма ущерба (с 468 467 тыс. руб. до 1 461 929 тыс. руб., то есть более чем в 3 раза).

Так, прокуратурой Новгородской области в 2013 г. установлены факты систематического хищения бюджетных денежных средств в особо крупном размере, выделенных на строительство, ремонт и содержание автодорог. Данные действия совершены организованной преступной группой, в число которой входили первый заместитель главы администрации Новгородской области, ряд депутатов представительных органов местного самоуправления, должностные лица ГКУ «УАД «Новгородавтодор». В результате преступных действий региональному бюджету причинен ущерб в размере 35 млн. руб. По материалам, направленным в следственный орган в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ, 01.04.2013 возбуждено уголовное дело. В рамках предварительного расследования в целях обеспечения возмещения причиненного ущерба и испол-

нения наказания следственными органами арестовано имущество фигурантов на общую сумму свыше 173 млн. рублей. В настоящее время по делу ведется судебное следствие.

Приоритеты работы органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции в 2014 г. определены, прежде всего, Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» и Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы», положения которого конкретизированы в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 27.05.2014 № 285 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы».

Советом при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции дана положительная оценка результатам проведенных в 2013 г. проверок соблюдения законодательства о противодействии коррупции в государственных внебюджетных фондах, государственных корпорациях, Государственной компании «Автодор». В соответствии с подп. «а» п. 11 Национального плана, Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2014 г. проведены контрольные проверки в вышеуказанных организациях.

В ходе них выявлены многочисленные факты несоблюдения работниками названных организаций обязанности по представлению сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей. Многими работниками представлены неполные и недостоверные сведения, а в ряде случаев сведения о доходах не представлены вовсе. Выявлены отдельные нарушения, имеющие признаки несоблюдения требований о предотвращении конфликта интересов.

В Федеральном фонде обязательного медицинского страхования и государственных корпорациях – «Агентство по страхованию вкладов» и Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства выявлены факты несоблюдения Указа Президента Российской Федерации «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». В частности должности, замещение которых связано с коррупционными рисками, не включены в перечни должностей, при назначении на которые (и при замещении которых) граждане (работники) обязаны представлять сведения о доходах.

В результате рассмотрения актов прокурорского реагирования выявленные нарушения устранены. В Государственной компании «Российские автомобильные дороги» 4 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, в государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» – 5 должностных лиц, в государственной корпорации – Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства – 4 должностных лица, в Федеральном фонде обязательного медицинского страхова-

ния – 3 должностных лица[1].

Как показывают проведенные сотрудниками НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации исследования, в 2014 г. наиболее типичными и распространенными нарушениями законодательства о противодействии коррупции являлись непредставление либо представление не в полном объеме сведений о полученных доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Так, по результатам проверки прокуратуры Республики Крым 08.08.2014 на внеочередной сессии Государственного Совета Республики Крым досрочно прекращены полномочия пяти депутатов Государственного Совета Республики Крым, одновременно являющихся республиканскими министрами.

Прокуратурой Нижегородской области в территориальном управлении Росимущества по Нижегородской области установлены многочисленные нарушения требований закона при предоставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В частности, заместителем руководителя территориального управления Д. за 2012 год указанные сведения не представлены. В справке о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера заместителя руководителя территориального управления Росимущества Б. не указан доход в размере 1 500 000 рублей, полученный им от продажи автомобиля Mercedes-Benz GLK 300 и т.д. По результатам проверки руководителю территориального управления Росимущества Нижегородской области внесено представление. В ходе его рассмотрения Д. с государственной службы уволился, 5 сотрудников, в т.ч. сотрудник кадровой службы, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Особое внимание прокуроров в 2014 г. уделялось исполнению государственными гражданскими служащими обязанностей о представлении сведений о своих расходах и о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Так, прокурорами Краснодарского и Приморского краев, Курской, Пензенской, Самарской и Тверской областей, г. Москвы и Ханты-Мансийского автономного округа выявлены факты несоблюдения названной обязанности сотрудниками органов внутренних дел. Прокуратурой Самарской области установлен случай непредставления сведений о расходах сотрудником секретариата правительства Самарской области В., которой приобретена квартира стоимостью, превышающей в два раза ее доходы за последние 3 года.

Анализ статистических данных, докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуратур, а также аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, результатов проведенных Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации исследований, свидетельствует о последовательном

---

[1] URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-481966/ (дата обращения 05.02.2015).

наращивании в 2014 г. надзорных усилий органов прокуратуры в рассматриваемой сфере, активном их участии в формировании антикоррупционного законодательства на всех уровнях правоприменения, последовательном повышении эффективности деятельности прокуроров. Однако, с учетом наличия законодательных недостатков, а также растущего количества выявленных нарушений законодательства о противодействии коррупции, организация работы прокуроров в данной сфере нуждается в корректировке в сторону усиления профилактического потенциала прокурорской деятельности, стимулирования процессов самоорганизации субъектов антикоррупционной деятельности в целях повышения результативности противодействия коррупции.

Богачевская Е.А., кандидат юридических наук,
Бодяков В.Н., кандидат юридических наук, доцент

Взаимодействие при раскрытии, расследовании и предупреждении коррупционных преступлений, совершаемых в уголовно-исполнительной системе

Выступая на коллегии МВД России, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Статистика свидетельствует, что в результате принимаемых мер у нас наметилась тенденция к снижению уровня коррупции. Но факты говорят и о том, что проблема еще далеко не решена, в том числе и в самой системе МВД»[1].

Озабоченность руководителей государства разделяет и гражданское общество. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, по итогам 2013 г. три четверти россиян (80 %) отмечают «высокую» или «очень высокую» степень распространения коррупции в обществе (32 % и 48 % – соответственно). Только 16 % респондентов посчитали ее «средней», лишь 1 % – «низкой», и никто не сказал, что коррупции нет совсем[2].

Кроме того, согласно последним исследованиям Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл Россия», наша страна по итогам 2014 г. получила 27 баллов в Индексе восприятия коррупции (на один балл меньше, чем в 2013 г.) и заняла 136 место среди стран мира с наибольшим распространением коррупции[3].

Опасность коррупционных преступлений, совершенных сотрудниками уголовно-исполнительной системы (далее по тексту – УИС), определяется прежде всего тем, что они совершаются лицами, наделенными властными

---

[1] Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 4 марта 2015 г. URL://www.news.kremlin.ru/transcripts/47776.

[2] Данные сайта Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). 4 марта 2015 г.URL://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572.

[3]URL://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/indeks-vospriiatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball.

полномочиями, и подрывают авторитет государства, нарушая стабильность работы его структур.

Еще более актуализируется данная проблема, если учесть, что совершение сотрудниками исправительных учреждений коррупционных преступлений препятствует достижению главной цели наказания – исправлению осужденных. Кроме того, снижается эффективность действия уголовного закона, у преступников укрепляются криминальные установки, подрывается вера осужденных в закон и правопорядок.

В отношении сотрудников УИС ежегодно возбуждается значительное количество уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности. Так, например, за 2011 г. всего в отношении сотрудников УИС возбуждено 146 уголовных дел коррупционной направленности, в 2012 г. эти показатели составили 177 уголовных дел, за 2013 г. –178 уголовных дел, в 2014 г. –160 уголовных дел[1].

Эффективное противодействие коррупционным преступлениям, совершаемым в УИС, требует отлаженного механизма взаимодействия между субъектами правоохранительной деятельности.

Взаимодействие представляет собой взаимную связь двух явлений, взаимную поддержку, которая заключается в помощи, содействии кому-нибудь[2]. Анализ криминалистической литературы позволяет сделать вывод, что термин «взаимодействие» занимает в ней прочное место и встречается в трудах ученых достаточно давно[3].

Несмотря на различия в трактовке определения взаимодействия, считаем возможным определить два основных подхода к исследованию данной проблематики:

1. Комплексный подход, согласно которому взаимодействие следователя и оперативных подразделений рассматривается как взаимосвязь деятельности этих правоохранительных субъектов, обеспечивающая сочетание и использование полномочий, методов и форм деятельности[4].

---

[1] Отчет о состоянии законности и преступлениях среди сотрудников уголовно-исполнительной системы за 2011–2014 год (форма 3-ПР).

[2] См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 68,461.

[3] См., напр.: Белозеров Ю.Н., Гуткин И.М. и др. Органы дознания и предварительного следствия и их взаимодействие. М., 1973. С. 63; Шурухнов Н.Г. Криминалистика : учеб.пособие. М., 2003. С. 437; Герасимов И.Ф. Некоторые проблемы раскрытия преступлений. Свердловск: Средне-Уральское кн. изд-во, 1975. С.106; Криминалистика: учеб. для вузов / Под ред. Р.С. Белкина. М., 2006. С. 493; Криминалистика: учеб. / Под ред. А.А. Закатова, Б.П. Смагоринского. 2-е изд., перераб. и доп.М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. С. 226.

[4] См., напр.: Герасимов И.Ф. Указ.соч. С.33; Гапанович Н.Н., Мартинович И.И. Основы взаимодействия следователя и органа дознания при расследовании преступлений. Минск, 1983. С.10–11.

2. Деятельностный подход, согласно которому взаимодействие следователя и оперативных подразделений рассматривается как вид деятельности определенных субъектов)[1].

На наш взгляд, взаимодействие при раскрытии и расследовании коррупционных преступлений, совершаемых в УИС, следует рассматривать как вид деятельности, поэтому считаем необходимым уточнить содержание данного понятия.

Под взаимодействием при раскрытии и расследовании коррупционных преступлений, совершаемых в УИС, следует понимать комплексную согласованную деятельность сотрудников следственных и оперативных подразделений правоохранительных органов (следователи территориальных органов Следственного комитета РФ, оперативные сотрудники: УИС, органов наркоконтроля, органов внутренних дел), основанную на нормах закона, осуществляемую в процессуальной и непроцессуальной формах и направленную на эффективное противодействие коррупционным проявлениям.

В частности, взаимодействие оперативных подразделений УИС, органов внутренних дел, органов наркоконтроля и территориальных органов Следственного комитета РФ должно осуществляться путем согласованных действий различных субъектов в целях обеспечения безопасности органов и учреждений УИС, предупреждения, своевременного раскрытия и расследования коррупционных преступлений. Причем по нескольким направлениям.

На сегодняшний день многие преступления, в том числе, коррупционные, удается предупредить еще на стадии их подготовки. В этой связи важное значение приобретает организация взаимодействия на этапе предотвращения подготавливаемых и пресечения совершаемых преступлений. Для успешного достижения указанных задач совместная деятельность следственных и оперативных подразделений различных структур на практике должна выражаться:

–в совместной разработке и проведении комплекса мероприятий превентивного характера;

– во взаимном обмене значимой информацией;

–в использовании помощи негласных аппаратов;

– в совместном и согласованном использовании возможностей оперативно-розыскной и следственной профилактики.

Другое направление взаимодействия, на наш взгляд, должно реализовываться в процессе расследования коррупционных преступлений, совершаемых в УИС, в рамках отдельных процессуальных и непроцессуальных форм, таких как:

---

[1] См., напр.: Криминалистика: учеб. для вузов / Под ред. Р.С. Белкина. М.: НОРМА, 2001. С.491; Криминалистическаяметодика расследования отдельных видов преступлений: учеб.: в 2-х ч. / Под ред. А.П. Резвана, М.В. Субботиной. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. Ч. 1. С.17; Безруких Е.С. Особенности взаимодействия следователя и оперативного работника на первоначальном этапе расследования преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков: дис… канд. юрид. наук. Калининград: Юрид. ин-т МВД России, 2003. С.18.

–выполнение оперативными сотрудниками отдельных поручений о производстве следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий;

–участие сотрудников оперативно-розыскных подразделений в производстве отдельных следственных действий;

–совместная работа по подготовке и дальнейшему использованию материалов оперативно-розыскной деятельности в доказывании;

–совместное планирование следователем и сотрудниками органа дознания следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий;

–обеспечение постоянного оперативного сопровождения хода расследования и др.

Данная работа иногда носит бессистемный, эпизодический характер. По-прежнему отдельные сотрудники правоохранительных органов должным образом не реализуют комплекс мер оперативно-розыскной и следственной профилактики, что, в конечном счете, негативно отражается на результативности противодействия коррупционным преступлениям, том числе, совершаемым в УИС.

РАЗДЕЛ 7. КОРРУПЦИЯ, ИСТОРИЯ БОРЬБЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Смоляров М.В.

Отдельные положения Екатерины II о борьбе с коррупцией

Необходимость борьбы с коррупцией подчеркивалась не раз в выступлениях Президента Российской Федерации В.В. Путина и Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева[1].

Коррупция была во все времена, но в настоящее время, как считают некоторые ученые, ее масштабы в России достигли угрожающих размеров[2]. Неправительственная организация Transparency International при всей своей политизированности отвела России 136место в рейтинге восприятия коррупции за 2014 год[3].

Дальнейшая эффективная борьба с коррупцией возможна только при учете положительного международного опыта, а также серьезного исторического анализа, рассмотрения опыта предыдущих поколений в целях усовершенствования механизмов противодействия коррупционным проявлениям. В этом контексте наибольший интерес представляют антикоррупционные воззрения Екатерины II.

В именном Указе от 18 июля 1762 г. императрица жестко раскритиковала действующую судебную систему («…многие судящие освященное свое место, в котором они именем нашим должны показывать правосудие, в торжище превращают, вменяя себе вверенное от нас звание судии беско-

---

[1] Президент РФ В.В. Путин: «Мы продолжим наступление, безусловно, на коррупцию, которая уничтожает ресурс национального развития. При этом хочу подчеркнуть: ни одна бизнес-структура не должна пользоваться привилегиями от близости к исполнительной, законодательной или судебной власти, причём любого уровня». См. напр.: Послание Президента Федеральному собранию 12 декабря 2012 г. URL:www.kremlin.ru/transcripts/17118 (дата обращения: 27.08.2014). Д.А. Медведев, избранный на должность Президента РФ, отмечал следующее: «Нашей принципиальной задачей остается борьба с коррупцией. Считаю, что мы должны самым внимательным образом анализировать исполнение уже принятых решений и двигаться дальше. Опыт показывает, что даже угроза лишения свободы до 12 лет не удерживает взяточников. Представляется, что в ряде случаев экономические меры в виде штрафов могут быть более продуктивны. Поэтому коммерческий подкуп, дача и получение взятки могут наказываться штрафами в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки». См.: Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. Федеральный выпуск. №5350 (271). 1 декабря 2010 г.

[2]См.: Минзов А.С., Куклина Е.Г. Коррупция как система: структура и механизмы управления // Известия Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2012. № 2 (7). С. 005-015.

[3] Это место Россия поделила с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном. См.: Индекс восприятия коррупции-2014: оценка России упала на один балл. URL: http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/indeks-vospriiatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball (дата обращения: 13.02.2015).

рыстного и нелицеприятного за пожалованный будто им доход в поправление дома своего, а не за службу, приносимую Богу, нам и отечеству, и мздоприимством богомерзким претворяют клевету в праведный донос, разорение государственных доходов в прибыль государственную, а иногда нищего делают богатым, а богатого нищим»).

Кроме того, Екатерина указала на наличие некоторых существенных проблем в государстве, связанных с лихоимством («Мы уже от давнего времени слышали довольно, а ныне и делом самым увидели, до какой степени в государстве нашем лихоимство возросло: ищет ли кто места - платит; защищается ли кто от клеветы - обороняется деньгами; клевещет ли на кого кто - все происки свои хитрые подкрепляет дарами»)[4].

В дальнейшем декларативная борьба с коррупцией продолжилась в проектах нормативных правовых актов: так, например, отдельные антикоррупционные положения были заложены в проектах Уголовного уложения 1777–1782 гг. и Устава о тюрьмах 1787 г. Очевидная заслуга императрицы – разработка четкого определения понятия «лихоимства и взятки», которое содержится в Проекте Уголовного уложения (1777–1782 гг.): «Лихоимство или взятки есть, буде кто определенной к должности с кого возьмет подарки, или посул, или деньги, или вещи ради решения, или вершения, или исполнения, или поспешения, или остановки, или объявления, или укрывательства, или утайки, или приметок, или привязок, или поманок, или удержание, или нападок, или неправды, или обиды, или волокиты, или из лакомства чинит незаконный сбор, или при узаконенном сборе лишнее дать заставит или с служащих людей Императорского Величества посланных на службу возьмет мыт или перевоз, или ради подарков или посулов учинит Императорского Величества делам казенным или иным или кому иному ущерб или убыток при приеме, или отпуске, или отдаче, или переписи, или обыске, или при весе, или мере, или при определении в службу, или в службе при произвождении или отставке от службы, или, поимав, отпустит преступника, или невинного имать будет, или закон или должность не исполнит, или пренебрежет или упустит ради взяток или подарков или посулов или корысти…»[5].

Императрица провозгласила важность борьбы с коррупцией в уголовно-исполнительной системе. В ст. 76 Проекта Устава о тюрьмах устанавливается запрет тюремщикам брать взятки: «Запрещается тюремщику брать взятки под опасением за то, что по закону следует. Буде же кто тюремщику что подарит или посулит то, не мешкав, о том объявить уездному надзирателю тюрем, или городничему, или уездному стряпчему»[6].

---

[4] Цит. по: Соловьев С.М. История России с древнейших времен: избранные главы / пред. Е.В. Пчелова, прим. А.В. Короленкова. М., 2004. С. 535-536.

[5] См.: Проект Уголовного уложения // Екатерина II. Избранное. М., 2010. С. 403–404.

[6] См.: Тюрьмы в России. Собственноручный проект императрицы Екатерины II // Русская старина. СПб., 1873. Т. VIII. С. 66–86. Ст. 76.

В 1782 г. издается Устав благочиния, который представлял собой кодекс, регламентирующий полномочия сотрудников полицейских органов. В указанном акте Екатерина постаралась определить основные правила поведения. В уставе на исключительно утопической основе был определен портрет идеального должностного лица, наделенного одними добродетелями (человеколюбие, добросовестное отношение к службе, бескорыстие, осуществление своих полномочий только в рамках законов, воздержание от взяток, «ибо [они – Авт.]ослепляют глаза и развращают ум и сердце, устам же налагают узду»[7]). Понятное дело, что создать такого полноценно-идеального чиновника в реальности чаще всего не представляется возможным.

Екатерина так и не смогла в полной мере реализовать задекларированные положения по борьбе с коррупцией. Более того, ситуация с коррупционными преступлениями в государственном аппарате ухудшилась. Благодатной почвой для увеличения количества коррупционных преступлений стали следующие тенденции: во-первых, в XVIII в. произошло серьезное увеличение общей численности чиновников (если в 50-х гг. XVIII в. в государственных и дворцовых учреждениях их было не более 5379 человек, то в начале XIX в. численность чиновников составляла 15 764 человека. Стремительный рост государственного аппарата с успехом продолжался и в XIX в.: с 1796 по 1847 гг. общая численность чиновников возросла в 4 раза[8]); во-вторых, рост фаворитизма являлся сдерживающим фактором активной борьбы с коррупцией (известный французский дипломат Ж. Кастер считает, что просвещенная императрица выдала своим фаворитам подарков на сумму почти 93 млн. рублей[9]).

Отметим, что необходимость борьбы с коррупцией провозглашалась не только Екатериной. М.Н. Гернет публикует выдержки из «пасквилей» «екатерининского века», в которых анонимные авторы призывают к более активному противодействию лихоимству: «Будет великое трясение Московскому всероссийскому государству на неправильных судей, что которые не слушают проповедей и поучений господнего, сделались разбойниками, душегубцами. Поели все государство... Кому надо богу молиться, тот не молится - называется судья, а хуже разбойника. Не можно ничем в нашем государстве сократить недобрых дворян, только сделать— купить на них волосяную свиту и заставить на все монастыри воду носить, и это наказание лучше, чем кнутом наказывать или сквозь строй гонять. Одна часть люди и другие не скоты и все одного отца называются... Каков будет праведный суд, так ли

---

[7]См.: Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма / под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1987. С. 325–387.

[8] См.: Голованова Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI-XIX вв.:Историко-правовое исследование. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2002. URL:www.dissercat.com/content/pravovye-osnovy-borby-s-korruptsiei-v-rossii-v-xvi-xix-vv-istoriko-pravovoe-issledovanie#ixzz2kcT62xY9 (дата обращения: 12.02.2015).

[9] См.: Труайя Анри. Екатерина Вторая. URL:http://iknigi.net/avtor-anri-truayya/67366-ekaterina-velikaya-anri-truayya/read/page-27.html (дата обращения: 12.02.2015).

станут судить, как здесь, всякий себе в карман. Чем больше разных судей, то меньше толку, и всякий судья идет к хлебу готовому, как свинья к корму и для разорения людей. Отрешить их от судов, лишить их чинов, а судить всякого человека духовным судом, как зерцало гласит…» Интересно отметить, что в 1764 г. выходил «пасквиль»-лжеуказ, выпущенный от имени Екатерины, в котором содержалось требование искоренить лихоимство. Данный документ был сожжен палачом в Санкт-Петербурге 17 марта 1764 г. М.Н. Гернет представляет выдержки из «подложного указа»: «Время уже настало, что лихоимство искоренить... Однако весьма наше дворянство пренебрегает божий закон и государственные права и в том много чинят российскому государству недобра... Ныне правду всю изринули, да и из России вон выгнали, да и слышать про нее не хотят... или дворянам оным не умирать, или им перед богом на суде не быть? - такой же им суд будет: в юже меру мерите - возмерится и вам». Представленные документы явно показывали народное отношение к такому злу как лихоимство[10].

Можно отметить, что только декларативной борьбой с коррупционные преступлениями, данные противоправные действия побороть не удастся. Необходим проработанный комплекс мер, учитывающий российские особенности, положительный международный опыт. В качестве первоначальных мер, считаем, необходимо улучшить работу по повышению правовой грамотности граждан, искоренению правового нигилизма. Кроме того, важно повысить уровень доверия граждан к органам власти, в том числе к суду, прокуратуре и Следственному комитету. Реализация указанных положений возможна только при активном взаимодействии государства и общества.

Гуськов А.Я., кандидат юридических наук, доцент

Зарубежный опыт участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции, на примере США, КНР и Финляндии

Опыт США

Институт общественного антикоррупционного надзора в США основывается на законодательном закреплении права граждан на свободное получение рассекреченной информации из госструктур, а также их права на разоблачение незаконного и неэтического поведения в правительстве.

Первое из этих прав обеспечивается главным образом Законом 1966 г. «О свободе информации» (Freedom of Information Act,P.L.89-554), который санкционирует полное или частичное раскрытие ранее засекреченной информации, находящейся в ведении федерального правительства. Данный за-

[10] См.: Гернет М.Н. История царской тюрьмы. Т. 1. М., 1951. С. 61–63.

конодательный акт устанавливает виды документов, подлежащих огласке, детально описывает процедуру их рассекречивания.

По общему правилу у правительственного ведомства есть 20 дней для ответа на запрос, представленный физическим лицом или организацией на основании закона «О свободе информации». Специально созданные для этих целей отделы в министерствах и ведомствах обязаны разъяснять общественности порядок подачи такого рода запросов (соответствующая информация обычно содержится на веб-сайтах госорганов).

В настоящее время в США действуют десятки неправительственных организаций («Judicial Watch», «Projecton on Government Oversight», «Global Integrity», «Government Accountability Project» и др.), главная задача которых – разоблачение коррупции. Львиную долю интересующих их сведений они получают с помощью закона «О свободе информации».

Эти организации скрупулезно отслеживают финансовые пожертвования на избирательные кампании политиков. В соответствии с действующим в США законодательством предвыборные комитеты кандидатов и политических партий обязаны представлять в Федеральную избирательную комиссию (ФИК) периодически доклады о своих финансовых источниках и расходах. Помимо этого, законодательство требует указывать спонсоров любой телевизионной политической рекламы, агитирующей за конкретного кандидата на выборах федерального уровня. Аналогичные правила действуют во многих штатах применительно к местным выборам.

Что касается права сообщать о коррупции в госструктурах, то оно защищено целым рядом законодательных актов, в первую очередь законом «О гражданских инициативах» 1989 г. (Whistleblowers Protection Act,P.L.101-12)[1]. Данный законодательный акт запрещает увольнение, дискриминацию или другие репрессивные действия в отношении работника федерального органа власти, который сообщил о действительном или предполагаемом нарушении закона своему работодателю, правоохранительным органам, СМИ или общественной организации (при этом предусматривается и защита интересов работодателя от недобросовестных информаторов).

Примечательно, что за свою антикоррупционную активность американцы могут получить денежное вознаграждение. Еще в 1863 г. был принят закон «О ложных утверждениях» (Federal False Claims Act), позволивший гражданам, подозревавшим правительственных подрядчиков и чиновников в обмане государства, подавать против них иск в суды. При этом в случае выигрыша дела бдительный гражданин получал часть (15-25 %) присужденного судом возмещения убытков. Эта практика распространена до сих пор – только за 2009-2010 гг. на основании данного закона Минюст США вернул в казну через суд 5 млрд. долл.

---

[1] См.: В.В. Филиппов. Антикоррупционные меры в системе государственной службы США: криминологический и сравнительно-правовой анализ. Монография. Изд-во «Юрлитформ», М., 2013. С.67.

Институт доносительства занимает значительное место в выявлении финансовых и коррупционных правонарушений, что позволяет не только оперативно реагировать на факты их совершения, но и вовлекать население в государственные программы противодействия преступности. Доносители законодательно защищены от мести или иного воздействия по службе, что способствует развитию данной формы противодействия коррупции.

Антикоррупционное законодательство США носит системный характер. Оно состоит из правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. И хотя это не является гарантией полного искоренения коррупции, в США ее уровень значительно ниже, чем в других государствах.

На сегодняшний день в США существует около 1,5 млн. общественных организаций, в том числе средств массовой информации, наличие которых являются эффективными механизмами в системе противодействия коррупции. В США более 70% граждан состоят в общественных объединениях и организациях.

Опыт КНР

В КНР в условиях однопартийной системы еще слабо развито гражданское общество. В этой связи участие в противодействии коррупции и средств массовой информации минимально. Формирование антикоррупционной системы в стране осуществляются через инициативы самоочищения рядов Коммунистической партии Китая (далее КПК) от «разложения», а также разъяснительную и воспитательную работу, распространение соответствующей информации среди населения через СМИ.

К основным органам, осуществляющим противодействие коррупции в КНР, следует отнести комиссии по проверке дисциплины в структуре КПК, судебные и прокурорские органы, а также Национальное бюро по предупреждению коррупции, созданное в 2007 году.

Начало одного из эффективнейших этапов антикоррупционной кампании в КНР датируется осенью 2002 г., когда на XVI съезде КПК были сформулированы основные принципы создания новой системы борьбы с коррупцией, используя сочетание профилактических и радикальных мероприятий.

Ставилась задача не только использовать стратегию "войны с коррупцией", но и комплексного устранения причин возникновения коррупции. Причем явным достоинством данной программы является апелляция к *китайской культурной традиции*, для которой отсутствие в содержании антикоррупционной кампании карательных мер привело бы, скорее всего, к неэффективности кампании в целом, а также непониманию большинством населения КНР смысла и цели проводимых мероприятий.

КНР в своей антикоррупционной политике учитывает опыт действующей в Гонконге Независимой комиссии по борьбе с коррупцией. В деятельности этого органа в качестве решительных мер против глубоко укорененной коррупции служил тщательный мониторинг действий властей – как со сторо-

ны официальных институтов, так и со стороны отдельных граждан, – а также судебное преследование виновных.

Использовалась также разработанная Министерством финансов Сингапура антикоррупционная программа, которая включала такие меры:

– совершенствование процедур взаимодействия с гражданами и организациями с целью исключения бюрократических проволочек;

– обеспечения прозрачности контроля нижестоящих чиновников вышестоящими;

- введение ротации чиновников для исключения формирования устойчивых коррупционных связей;

– обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечек важной информации, которой можно воспользоваться в коррупционных целях;

– введение процедуры пересмотра комплекса антикоррупционных мер каждые 3-5 лет.

Помимо жестких мер в Китае используют и профилактические меры. Например, ЦК КПК запрещает заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам руководящих работников. Такая мера призвана ограничить коррупцию в высших эшелонах власти. Этой категории лиц и категорически запрещается содержать увеселительные заведения, которые противоречат интересам общества.

В КНР действует "горячая" телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением тех или иных чиновников.

Важное место в системе мер по противодействию коррупции занимает взаимодействие институтов гражданского общества с государственной властью. В частности, в КНР ведется активная разъяснительная работа государственных органов по вопросам противодействия коррупции. Так, в 2010 г. пресс-канцелярия при Госсовете КНР выпустила Белую книгу «Противодействие коррупции и формирование неподкупного партийного и правительственного аппарата в Китае». По данным Госсовета КНР уровень одобрения гражданами КНР деятельности партии и правительства по противодействию коррупции и строительству неподкупного правительственного аппарата за 2003-2010 гг. увеличился с 52% до 71%[1] соответственно.

Государственные органы КНР привлекают представителей общественности к участию в противодействии коррупции. Так, Центральная комиссия КПК по проверке дисциплины и Министерство контроля КНР создали единый информационный портал и единый телефон доверия, в рамках которых каждый может оставить информацию на портале или позвонить и сообщить о ставших известными ему фактах коррупции. Причем принимаются и анонимные сообщения, однако приоритет отдается сообщениям с настоящими контактными данными заявителя. Заявлению о предполагаемом факте кор-

[1] См.: В.В. Севальнев «Противодействие коррупции: опыт КНР». Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 1. 2014. С 92.

рупции, отправленному через информационный портал, присваивается идентификационный номер, по которому заявитель может отслеживать процесс его рассмотрения и принятые меры.

Опыт Финляндии

В основе антикоррупционной политики скандинавских стран лежит концепция государственного управления «Хорошее управление» (Good Governance). Этот термин появился в 1997 году в рамках программы развития ООН и объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права.

К ключевым антикоррупционным компонентам концепции «Хорошего управления» относятся: участие граждан в принятии решений; прозрачность доходов, решений, действий; своевременная реакция на потребности граждан и подотчетность различных государственных структур общественности. «Хорошее управление» возглавляет развитую систему этических ценностей, которой неукоснительно следуют и государственные чиновники, и обычные граждане. Эта система и является залогом процветающего общества и государства.

Доверие – основной компонент антикоррупционной политики Финляндии. Считается, что отсутствие доверия между государством и обществом – основа для процветания коррупции. Общественная уверенность в объективности, беспристрастности и законности деятельности правительства и государственных институтов очень высока в Финляндии. Данная концепция строится не на правлении узкой категории граждан, а на системном взаимодействии различных структур, социальных групп, которые действуют на основе взаимного доверия и сотрудничества.

Стабильно низкий уровень коррупции в Финляндии достигается за счет:

– наличия развитых институтов гражданского общества;

– стремления к минимизации вмешательства государства в экономический сектор;

– прозрачности гласности процесса принятия решений должностными лицами, открытости и доступности большинства нормативных и подзаконных актов;

– адекватной системы внутреннего и внешнего контроля за действиями должностных лиц, широких полномочий в этой области у Канцлера юстиции и парламентского уполномоченного по правам человека, парламента;

– морально-психологического настроя общества и всего корпуса должностных лиц на неприятие коррупции.

По насыщенности открытого информационного поля для гражданского общества Финляндия входит в число мировых лидеров, общий тираж издаваемых газет составляет 2,52 млн. экз., в стране имеется значительное количество (29 наименований) ежедневных изданий и все это – при численности населения в 5, 45 млн. человек.

Именно участие граждан в различных сферах жизни общества, независимые СМИ, доступ общества к официальным документам, четкие роли государственных учреждений, возможности подачи апелляции и получение юридической помощи ведет к снижению коррупции в Финляндии. С ростом информированности граждан становится легче процесс обращения с жалобами в апелляционные органы. Доступная открытость способствует порядочности граждан, ведь в случае дачи взятки, они не застрахованы от жалоб со стороны общественности. Уровень коррупции в нашей стране настоятельно требует творческого осмысления зарубежного опыта стран с развитыми институтами гражданского общества. Естественно, что прямой «механический» перенос данного опыта на отечественную почву сталкивается с определенными объективными трудностями, так как этот опыт принадлежит странам с различными правовыми, культурными и политическими системами, что затрудняет адекватное использование зарубежных источников права в нашей стране. Но основной вывод, который следует сделать из анализа зарубежного опыта противодействия коррупции, состоит в том, что универсальных методов борьбы с этим социальным злом нет. Тем не менее, изучать этот опыт необходимо для творческого применения с учетом особенностей национального развития. Это особенно актуально для нашей страны, чей исторический опыт отличается большим своеобразием и особенностями развития в переходные периоды.

Отвечая на вопрос: «Будет ли коррупция управляемой, а власть уважаемой?» – следует обратиться к словам выдающегося русского философа И.А. Ильина. Говоря о силе и ответственности власти, он отмечал, что «*сила власти есть, прежде всего,* ее *духовно-государственный авторитет*, ее признаваемое *достоинство, ее способность импонировать* гражданам…, а *совесть есть первый и глубочайший источник чувства ответственности*, поэтому там, где это чувство угасает, воцаряется всеобщее безразличие к результатам труда и творчества; что же могут создать безответственный судья, политик, врач, офицер, инженер, кондуктор и пахарь*? Совесть есть живой и могущественный источник справедливости*[1].

Насколько актуальными для сегодняшнего дня являются эти слова гениального русского философа! На наш взгляд, для обуздания «неуправляемой коррупции» первоочередной задачей должна стать необходимая ревизия в механизме отбора и подготовки кадров для создания компетентной и справедливой системы управления в стране, обеспечивающей интересы государства и российских граждан. Удар коррупционной системе способно нанести прекращение практики, при которой у рычагов управления оказываются люди, пробившиеся наверх не по уму и компетентности, а по принципу преданности и узким корыстным корпоративным интересам временщиков по принципу «рука руку моет».

---

[1] См.: Ильин И.А. Собр. Соч., т.т.1,2 «О сильной власти». «О совести». С.413. С.114.

Качественно изменить кадровую политику в системе государственной службы можно как за счет «смены состава игроков», так и путем «изменения правил игры». Выход из существующей ситуации видится, прежде всего, в создании конституционно-правового механизма продвижения в государственный аппарат лучших представителей российского народа. Именно лучшие, а не худшие, воодушевленные, а не циничные, должны стать у руля государственной машины. Иначе Россия останется в классической феодальной системе патроната.

Коррупция разрушает правопорядок, ослабляет системы власти и управления на всех уровнях, подрывает принцип верховенства права, «диктатуру закона», деформирует отношения власти и граждан во многих сферах экономического и социального развития. Эффективный контроль – это основная функция нормального государства. Государство должно контролировать функционирование системы законов (механизмов управления), обеспечивающие выживание и развитие социума, реализовывать долгосрочную Стратегию борьбы с коррупцией. Однако, если эти механизмы изначально сами по себе не способны обеспечить такого нормального выживания и развития, то любой, даже самый жесткий и принципиальный контроль над ними абсолютно бесполезен.

Александров А.И.,
Краснова К.А., кандидат юридических наук, доцент

Проблемы толкования уголовно-правовых норм государств – членов Европейского Союза, регулирующих вопросы противодействия коррупции

Пока еще ни одному европейскому государству не удалось решить проблему искоренения коррупции. Коррумпированность государственных служащих во многих странах в разное время заставила национальные власти реагировать на отклонения от нормального порядка осуществления государственной службы путем принятия уголовно-правовых мер.

Следует констатировать, что действующее законодательство государств – членов ЕС располагает широким набором правовых средств, способных эффективно пресекать разнообразные формы проявления коррупции. Применительно к понятию «коррупция», рассматриваемому в уголовно-правовом контексте, формой его конкретного проявления будет являться коррупционное преступление[11].

На сегодняшний день коррупционным преступлениям отведено важное место в уголовном законодательстве европейских стран. В частности, уголовные кодексы 26 государств – членов ЕС содержат нормы, устанавливаю-

[11] См.: Мирошниченко Д.В. Уголовно-правовое воздействие на коррупцию. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 82.

щие соответствующие правовые запреты[12].

Обратимся к положениям национального уголовного законодательства государств – участников ЕС и рассмотрим их через призму господствующей в отечественной науке позиции, в соответствии с которой уголовно-правовую характеристику преступления образуют четыре группы признаков: объект, объективная сторона, субъективная сторона преступления и субъект[13].

Прежде чем предложить результаты исследования норм об ответственности за коррупционные преступления, отметим, что в юридической литературе «совокупность характеристических признаков преступного деяния, состоящих из двух взаимосвязанных групп: объективных и субъективных»[14] определяется как состав преступления. Следует согласиться с теми ведущими специалистами уголовного права, которые считают, что состав преступления как юридическое понятие преступного поведения выступает весьма весомой юридической гарантией привлечения к уголовной ответственности лишь при наличии оснований, зафиксированных в уголовном законодательстве[15].

Весьма значительные сложности при сравнительно-правовом анализе коррупционных преступлений в национальных уголовных законодательствах государств – членов ЕС возникают в связи с тем, что в разных странах при выделении данной категории деяний используется «различное соотношение критериев специального субъекта (должностного лица) и специфического объекта посягательства (интересы публичной службы)»[16].

Выявление специфики определения объекта коррупционных преступлений в уголовном законодательстве государств – членов ЕС следует предварить описанием устоявшегося в науке уголовного права подхода к понятию и разновидностям объекта преступления.

В юридической литературе объект преступления принято рассматривать как охраняемые уголовным законом от преступного посягательства общественные отношения, складывающиеся в процессе жизнедеятельности общества[17]. Объект преступления определяет главную социальную сущность преступного деяния – его общественную опасность[18].

---

[12] Напомним, что уголовное законодательство Великобритании и Ирландии, относящимся к странам общего права, не кодифицировано.

[13] См.: Андриенко В.А., Лесниченко И.П., Пудовочкин Ю.Е., Разумов П.В. Уголовная ответственность: понятие, проблемы реализации и половозрастной дифференциации. М., 2006. С. 65.

[14] Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть Общая: В 2 т. Т. 1. М., 1994. С. 36.

[15] См., напр.: Учение о составе преступления в уголовном праве России и Китая: Сравнительно-правовое исследование / Под редакцией профессоров В.С. Комиссарова, А.И. Коробеева, Хе Бинсуна. СПб, 2009. С. 20.

[16] Сравнительное уголовное право. Особенная часть: Монография. Под общ.и науч. ред. докт. юрид. наук, профессора, Заслуженного деятеля науки РФ С.П. Щербы. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2010. С. 440.

[17] См.: Учение о составе преступления. С. 63.

[18] Там же. С. 58.

В теории уголовного права объект преступления рассматривается как двухуровневая система. По мнению В.Н. Кудрявцева, объект преступления охватывает как реальное (фактическое) отношение, так и правовую форму, причем основным его элементом является общественное отношение, ради охраны которого установлена уголовно-правовая норма. Соответственно и структура последствий идентична структуре объекта: в результате совершения преступления происходит нарушение фактического и правового отношения[19].

Признание правоотношений объектом преступления как элемента его состава позволяет четко указать на общественные отношения, которым преступление причиняет вред и способствует реализации принципа законности[20].

В соответствии со сложной структурой особенной части уголовного кодекса в специальной литературе выделяют общий, родовой, видовой и непосредственный объект преступления.

В большинстве европейских стран объект посягательства коррупционных преступлений является родовым, когда на первый уровень в структуре особенной части уголовного кодекса выведены соответствующие разделы либо главы. Иными словами объекты уголовно-правовой охраны в качестве самостоятельных конкретизируются в особенных частях уголовных кодексов при выделении разделов и глав. В частности, в УК Австрии, УК Германии, УК Дании, УК Испании, УК Нидерландов.

В других странах объект коррупционных преступлений признается видовым (УК Болгарии, УК Италии) или даже подвидовым (УК Франции).

Таким образом, национальное уголовное законодательство государств – членов ЕС различным образом определяет объект посягательства, что в свою очередь приводит к различной группировке составов коррупционных преступлений в особенных частях уголовных кодексов.

В большинстве европейских стран законодатель проводит четкое разделение в структуре уголовного закона между преступлениями должностных лиц и преступлениями частных лиц против государственной службы (УК Португалии, УК Франции). Как правило, разделение происходит в рамках одного раздела или главы особенной части уголовного кодекса. Например, третий раздел УК Франции включает в себя главу 2 («О посягательствах на государственное управление, совершенных публичными должностными лицами») и главу 3 («О посягательствах на государственное управление, совершенных частными лицами»)[21].

В уголовных кодексах других европейских стран встречаются следующие главы (разделы), посвященные коррупционным преступлениям: «Преступления, совершенные при осуществлении государственной функции» (УК

---

[19] См.: Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М., 1960. С. 146.

[20] См.: Винокуров В.Н. Объект преступления как элемент его состава // Журнал российского права. 2010. № 2. С. 61.

[21] См.: Сравнительное уголовное право. Особенная часть. С. 438.

Дании); «О преступлениях должностных лиц» (УК Италии); «Преступные деяния на службе в государственных структурах» (УК Латвии); «Преступления, связанные со злоупотреблениями по должности» (УК Нидерландов)[22].

В уголовном законодательстве Литвы и Эстонии криминализированы деяния против службы в любом секторе: государственном, муниципальном, частном. Составы коррупционных преступления содержатся соответственно в главах «Преступления и уголовные проступки против государственной службы и публичных интересов» (УК Литвы), «Должностные виновные деяния» (УК Эстонии).

Примечательно, что в УК Германии норма о даче взятки помещена в раздел «Должностные преступные деяния», хотя субъектом этого деяния признается частное, а не должностное лицо. Как отмечается в литературе, несмотря на общий принцип выделения данных преступлений по признаку специального субъекта, взаимосвязь таких преступлений, как получение и дача взятки, для германской доктрины уголовного права настолько очевидна, что включение соответствующих параграфов в один и тот же раздел УК никогда не подвергалось сомнению[23].

Интересно отметить, что в УК Польши в раздел «Преступления против деятельности государственных учреждений и органов местного самоуправления» помимо составов должностных преступлений включены также нормы о посягательстве на государственных служащих, препятствовании их деятельности[24].

В УК Испании и УК Италии законодатель отнес к числу коррупционных преступлений деяния, которые посягают не на интересы государственной службы как таковые, а на – другие объекты: права и свободы частных лиц, интересы правосудия и т.д. Названное обстоятельство привело к усложнению системы коррупционных преступлений. Проиллюстрируем на пример раздела XIX УК Испании «Преступления против государственной власти», который включает в себя следующие главы: «О должностных преступлениях государственных служащих и других» (I), «О неисполнении обязанности преследовать преступления» (II), «О неповиновении и отказе в помощи» (III), «О вероломстве в хранении документов и нарушении секретов» (IV), «О взяточничестве» (V), «О влиянии» (VI), «О растрате» (VII), «Об обмане и незаконном обложении» (VIII), «О запрещенном заключении сделок и деятельности государственных служащих и о превышении власти в исполнении их функций» (IX)[25].

Несмотря на отсутствие кодифицированных источников в странах общего права, в структуре уголовных законодательств Великобритании и Ирландии коррупционные преступления, как правило, выделены в самостоятельную категорию на основе критериев субъекта и объекта посягательства.

---

[22] Там же.

[23] См.: Сравнительное уголовное право. Особенная часть. С. 439.

[24] Там же.

[25] См.: Уголовный кодекс Испании. М.: Зерцало, 1998.

К примеру, в Великобритании уголовно-правовая доктрина объединяет рассматриваемые преступления в одну группу «преступлений, совершаемых должностными лицами или связанных с их деятельностью»[26].

В то же время в уголовном законодательстве государств – членов ЕС основным квалифицирующим признаком нередко выступает не объект посягательства, а признак субъекта коррупционного преступления – должностного лица.

Субъект преступления как уголовно-правовая категория – довольно сложное и многомерное понятие. При этом, по справедливому замечанию А.Н. Трайнина, «признаки, вводимые законом в состав преступления для характеристики субъекта преступления, направлены к следующей цели: законодатель при помощи этих признаков сужает круг лиц, могущих нести уголовную ответственность за определенное преступление или определенную группу преступлений, тем самым, утверждая положение, что не всякое физическое вменяемое лицо может быть субъектом данного вида или данного рода преступлений»[27].

В юридической литературе под субъектом преступления понимается лицо, способное нести уголовную ответственность в случае совершения им умышленного или неосторожного общественно опасного деяния, предусмотренного уголовным законом[28]. Полагаем, что в приведенном определении необоснованно сужено содержание субъекта преступления. Это заключается в том, что нормы уголовного закона носят принудительный характер и в связи с этим накладывают на лицо, совершившее преступление, помимо способности еще и обязанность нести ответственность. По этому поводу мы склонны согласиться с мнением С.В. Бородина, который определял субъекта преступления как лицо, совершившее преступление, обязанное и способное нести уголовную ответственность[29].

Как справедливо писал А.Н. Трайнин, субъект преступления – не придаток преступления, не его «элемент», а одно из центральных понятий уголовного права, которое связано с рядом крупных и разнородных проблем, требующих самостоятельного анализа[30]. Анализ норм уголовного законодательства ряда государств – членов ЕС подтверждает правильность данного утверждения.

В целом ряде государств – членов ЕС должностные преступления объединены в специальные разделы именно по признаку субъекта преступления – «должностного лица», «публичного служащего» и т.п. Однако содержание

---

[26] См.: Сравнительное уголовное право. Особенная часть. С. 439.

[27] См.: Общее учение о составе преступления / Трайнин А.Н. М.: Госюриздат, 1957. С. 191.

[28] См.: Российское уголовное право: В 2 т. Т. 1: Общая часть: учебник / Иногамова-Хегай Л.В., Комиссаров В.С., Рарог А.И. М.: Инфра-М, 2003. С. 220.

[29] См.: Бородин С.В. Субъект преступления // Уголовное право России. Общая часть / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.В. Лунеева, А.В. Наумова. М.: Юристъ, 2004. С. 159.

[30] См.: Учение о составе преступления / Трайнин А.Н. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1946. С. 154.

этих понятий в национальных уголовных кодексах не одинаково. В некоторых европейских странах законодатель признает субъектами коррупционных преступлений не только государственных и муниципальных служащих, но и работников коммерческих и общественных организаций (УК Литвы), включая последних в категорию «должностные лица» или приравнивая к ней.

В соответствии с § 304 УК Австрии субъектом «принятия дара» может выступать должностное лицо либо третейский судья. При этом согласно § 74 УК Австрии должностным лицом является «каждый, кто занимает должность в законодательном органе, в органах правосудия и а администрации, включая государственные предприятия» (исключение: члены Национального совета, бундесрата и ландтага)[31]. Третейским судьей является «каждый носитель (субъект) права принятия решения третейского суда в соответствии с §§ 577 ff Гражданского процессуального кодекса в пределах страны или за границей»[32]. Кроме того, австрийский законодатель признает в качестве субъектов принятия дара лиц, именуемых «ответственные работники», понимая под ними служащих предприятия, которые могут оказывать значительное влияние на руководство (управляющий, члены правления или наблюдательного совета, доверенные лица)[33].

Однако такой подход является, скорее, исключением, поскольку идет вразрез с концептуальным положением современного уголовного права о разграничении публичных и частных интересов.

Подобное разграничение четко проводится в основных международно-правовых актах о борьбе с коррупцией. Например, анализ положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию[34] позволяет классифицировать подкуп в зависимости от его субъекта следующий образом: 1 группа – подкуп национальных (активный – ст. 2, пассивный – ст. 3) и иностранных (ст. 5) государственных должностных лиц; 2 группа – подкуп членов национальных (ст. 4) и иностранных (ст. 6) государственных собраний; 3 группа – подкуп должностных лиц международных организаций (ст. 9) и членов международных парламентских собраний (ст. 10); 4 группа – подкуп судей и должностных лиц международных судов (ст. 11); 5 группа – подкуп в частном секторе (активный – ст. 7, пассивный – ст. 8). Таким образом, субъектом подкупа может выступать не только должностное лицо.

Так, рядовые граждане могут быть привлечены к уголовной ответственности за подкуп, совершенный в сфере избирательных правоотношений. К примеру, ст. 126 УК Нидерландов устанавливает, что «лицо, которое в случае официально назначенных выборов подкупает другое лицо с помощью

---

[31] См.: Новые антикоррупционные предписания // Переводы материалов о деятельности правоохранительных органов зарубежных стран / Под общ.ред. П.А. Важева. М.: ФКУ «ГИАЦ МВД России», 2011. С. 47.

[32] Там же.

[33] Там же.

[34] См.: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) [рус., англ.] (Принята в г. Страсбурге 27.01.1999 Комитетом министров Совета Европы) // Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46 – 55. Далее по тексту – Конвенция ETS № 173.

даров и обещаний для того, чтобы заставить его воздержаться от осуществления своего избирательного права или заставляет его осуществить это право определенным образом, подлежит сроку тюремного заключения не более шести месяцев или штрафу третьей категории (4,5 тыс.) евро»[35]. Аналогичное наказание может быть назначено избирателю или избирающему по доверенности, который позволяет подкупить себя, принимая дары и обещания, чтобы сделать это[36].

Необходимо отметить специфику юридической техники законодателей ряда европейских стран, которые дают специальные разъяснения понятия должностного лица (или его аналогов) применительно к статьям о должностных преступлениях (УК стран Балтии, УК Германии, УК Италии).

В соответствии с ч. 1 ст. 316 УК Латвии государственными должностными лицами признаются «представители государственной власти, а также любое лицо, которое постоянно или временно выполняет государственные служебные обязанности или служебные обязанности самоуправления и которое имеет право принимать решения, обязательные для других лиц, или которое имеет право осуществлять функции надзора, контроля, дознания или наказания либо распоряжаться имуществом или финансовыми средствами государства или самоуправления»[37].

Как указывалось выше, в ряде государств – членов ЕС субъектами должностных преступлений признаются не только государственные должностные лица, но и некоторые работники частного сектора. В соответствии с ч. 3 ст. 230 УК Литвы к государственному служащему приравнивается «лицо, занимающее должность в любом государственном, негосударственном либо в частном учреждении, предприятии или организации либо занимающееся предпринимательством и наделенное полномочиями публичного администрирования, а также предоставляющее публичные услуги обществу, за исключением лиц, осуществляющих хозяйственные либо технические функции»[38].

В ст. 288 УК Эстонии должностными признаются «лица, занимающие должности в государственных или муниципальных учреждениях или органах либо у публично-правовых или частноправовых юридических лиц, если на них возложены административные, надзорные или управленческие обязанности либо обязанности по упорядочению движения материальных цен-

---

[35] Кислухин В.А. Деятельность полиции Нидерландов в борьбе с коррупцией: историко-правовой аспект // LEXRUSSICA: Научные труды Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. 2010. № 1. С. 184.

[36] Там же.

[37] См.: Уголовный кодекс Латвийской Республики / Саркисова Э. А. и др. СПб: Юридический центр Пресс, 2001. С. 313.

[38] См.: Уголовный кодекс Литовской Республики / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. В.И. Павилониса. Предисловие канд. юрид. наук, доц. Н.И. Мацнева. Вступ. статья д-ра юрид.наук, проф. В. Павилониса, д-ра юрид. наук, доц. А. Абрамавичюса, д-ра юрид. наук, доц. А. Дракшене. Перевод с лит.канд. филол. наук, доц. В.П. Казанскене. СПб: Юридический центр Пресс, 2002. С. 470.

ностей или функции представителя власти»[39].

УК Германии раскрывает понятие должностного лица в § 11 «Употребление терминов»: «тот, кто, согласно германскому праву: а) является чиновником или судьей; б) состоит в иных публично-правовых служебных отношениях или в) иным образом призван к тому, чтобы осуществлять задачи публичного управления при каком-либо органе власти или другом учреждении или по его поручению»[40]. В разделе 29 УК Германии «Должностные преступные деяния» в ряде норм устанавливаются основания привлечения к уголовной ответственности того, кто «специально уполномочен на выполнение публичных обязанностей», то есть работника, который, «не будучи собственно должностным лицом, осуществляет задачи публичного управления при каком-либо органе власти или занят в учреждении или объединении, осуществляющем такие задачи»[41]. Субъектом ряда должностных преступлений признается также и адвокат.

УК Италии признает в качестве должностного лицо, выполняющее законодательные, судебные либо административные государственные функции. Государственной считается функция, которая «регламентируется нормами публичного права и постановлениями властей и характеризуется формированием и выражением воли публичной администрации, сопряжена с властными и заверенными полномочиями»[42]. В соответствии со ст. 358 УК Италии уголовной ответственности за коррупционные преступления подлежат также лица, исполняющие обязанности должностных лиц под любым титулом.

Кроме того, ст. 359 УК Италии в качестве субъектов коррупционных преступлений называет лиц, несущих «службу общественной необходимости». Среди них: частные лица, занимающиеся адвокатской деятельностью или профессией в области санитарной деятельности, а также любой другой профессией, занятие которой незаконно без специального разрешения государства; частные лица, выполняющие функцию общественной необходимости (определенную в качестве таковой в нормативном акте, изданном публичной администрацией)[43].

Уголовное законодательство Великобритании в сфере противодействия коррупции представлено законом о взяточничестве в публичных организациях 1889 г. и законами о предупреждении коррупции 1906 и 1916 гг.[44] Так, по праву Великобритании субъектами коррупционных преступлений могут быть не только «публичные должностные лица», но и другие служа-

---

[39] См.: Уголовный кодекс Эстонской Республики / Науч. ред. и перевод с эст. В.В. Запевалова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. 262 с.

[40] См.: Уголовный кодекс Федеративной республики Германии / Науч. ред. и вступ. статья д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Шестакова. Предисловие доктора права Г.-Г. Йешека. Перевод с нем. Н. С. Рачковой. М.: Юридический центр Пресс, 2003. 524 с.

[41] Там же.

[42] См.: Сравнительное уголовное право. Особенная часть. С. 445.

[43] Там же.

[44] См.: Вопросы противодействия коррупции в зарубежных странах. С. 4.

щие, любые лица, в том числе и юридические[45].

Особое внимание следует обратить на расширение понятия субъекта коррупционного преступления за счет иностранного и международного должностного лица. Так, до недавнего времени в европейских государствах субъектами получения взятки признавались только публичные лица своего государства. Начиная с 1998 г. международные конвенции предписывают криминализировать подкуп иностранных и международных должностных лиц. Как правило, в национальном уголовном законе определение названных лиц не дается, и правоприменитель отсылается к международному праву[46] или уголовно-правовой доктрине. Законодатель может пойти по пути указания на приравнивание таких должностных лиц к государственным служащим (ч. 2 ст. 230 УК Литвы), либо включить их в число субъектов пассивного подкупа при формулировании соответствующего состава преступления (§ 304 УК Австрии).

Таким образом, имплементация международных норм об ответственности за подкуп иностранных должностных лиц в национальных уголовных законах шла двумя путями: уточнение субъекта должностных преступлений (УК Болгарии, УК Литвы, УК Польши); введение специального состава подкупа иностранных должностных лиц (УК Австрии, УК Венгрии, УК Испании, УК Словакии).

Новый вектор развитию уголовного законодательства государств – членов ЕС в сфере противодействия коррупции задали не только расширение субъектного состава лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений, но и распространение уголовно-правовой охраны на частный сектор. К примеру, во Франции преступлением была признана коррупция наемного работника частного предприятия[47].

---

[45] См.: Сравнительное уголовное право. Особенная часть. С. 445.

[46] В частности, в п. «а» ч. 4 ст. 1 Конвенции ОЭСР 1997 г. должностное лицо иностранного государства расшифровывается как «любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства; а также любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в том числе и для государственного агентства или государственного предприятия, равно как и любое должностное лицо или представитель государственной международной организации». См.: Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [рус., англ.]. (Принята в г. Париже 21.11.1997 Организацией экономического сотрудничества и развития) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1899.

[47] См.: Марку Ж. Борьба против коррупции во Франции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 35.

Краснова К.А., кандидат юридических наук, доцент

Современные инструменты сотрудничества государств – членов Европейского Союза в сфере противодействия коррупции

Во втором десятилетии XXI века проблема коррупции приобрела особую актуальность в Европейском Союзе (далее по тексту – ЕС), что потребовало от государств – членов больше не ограничиваться национальными инициативами, а начать разработку и реализацию скоординированных мер. В качестве наиболее эффективных инструментов в деле борьбы с коррупцией рассматриваются унификация подходов национальных законодателей к криминализации проявлений коррупции и совместные действия правоохранительных органов государств – членов ЕС. В обстановке глобализации коррупции необходимыми условиями предупреждения и пресечения коррупционных преступлений являются координация усилий и взаимодействие судебных органов и полиции.

Вопросам сотрудничества судов и полиции государств – членов ЕС посвящены ст. ст. 81 – 89 ДФЕС[48]. В частности, судебное сотрудничество по уголовным делам основано на принципе взаимного признания приговоров и направлено на унификацию законодательных положений, принятие минимальных правил определения уголовных преступлений и санкций в сфере противодействия коррупции (ст. ст. 82, 83 ДФЕС). Так называемые минимальные правила устанавливаются путем принятия Европейским Парламентом и Советом ЕС директив в соответствии с общей законодательной процедурой. Как отмечает М.М. Бирюков, принятие минимальных правил не препятствует государствам – членам сохранять или устанавливать более высокий уровень защиты[49].

В ст. 85 ДФЕС уточняются задачи Европейской организации правового сотрудничества (Евроюст). Среди них: поддержка и координация действий национальных органов, ответственных за проведение расследований и уголовное преследование преступлений, затрагивающих два и более государства – члена, на основании информации национальных правоохранительных органов и Европола; инициация расследований по фактам нанесения ущерба финансовым интересам ЕС; координация расследований по данной категории уголовных дел; усиление сотрудничества судебных органов.

Надо отметить, что норма ч. 1 ст. 86 ДФЕС предусмотрела возможность учреждения Европейской прокуратуры (на основе Евроюста) для борьбы с преступлениями, посягающими на финансовые интересы ЕС. 17 июля 2013

---

[48] См.: Договор о функционировании Европейского Союза [Электронный ресурс]. URL: http://eulaw.ru/treaties/tfeu (дата обращения: 12.01.2015). Далее по тексту – ДФЕС.

[49] См.: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / рук.авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. – 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 544.

года Европейская комиссия приняла решение создать европейскую прокуратуру (European Public Prosecutor's Office). Функционирование нового общеевропейского института начато 1 января 2015 года. Среди его основных задач следует выделить расследование и участие в судебном разбирательстве дел о преступлениях, затрагивающих бюджетные средства ЕС.

Задачи по усилению борьбы с коррупцией, мошенничеством и иной незаконной деятельностью, затрагивающей финансовые интересы ЕС, решает также Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ)[50]. Компетенцией ОЛАФ охватываются: поддержание сотрудничества Европейской Комиссии с государствами – членами ЕС в борьбе с мошенничеством; участие в разработке общеевропейского законодательства по борьбе с финансовыми преступлениями; проведение расследований преступлений совершенных внутри самого ОЛАФ (административные), сотрудниками институтов, специализированных учреждений ЕС (внутренние) и гражданами государств – членов (внешние) против финансовых интересов ЕС[51]. Более детально полномочия ОЛАФ конкретизируются в регламентах[52], которые, в частности, обязывают институты и специализированные органы ЕС предоставлять информацию о выявленных фактах коррупции и мошенничества в ОЛАФ.

Что касается полицейского сотрудничества в области предотвращения или выявления уголовных преступлений и проводимых по ним расследований, то в нем участвуют все компетентные органы государств – членов ЕС. Ключевую роль в координации данного направления сотрудничества играет Европол. Целями создания данного института выступают: поддержка и усиление деятельности государств – членов, а также их взаимное сотрудничество в предотвращении и противодействии тяжкой преступности, затрагивающей два и более государства – члена ЕС, терроризма и тех форм преступности, которые посягают на общие интересы, выступающие объектом политики ЕС (§ 1 ст. 88 ДФЕС). Сферой деятельности Европола охватываются и коррупционные преступления (приложение к ст. 4 Решения о Европоле).

Как отмечает А.Г. Волеводз, несмотря на различия в статусе и организации деятельности, ОЛАФ, Европол и Евроюст связывает единый предмет

---

[50]См.: 1999/352/EC, ECSC, Euratom: Commission decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) (notified under document number SEC(1999) 802) [Электронный ресурс]. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF (дата обращения: 12.01.2015)

[51] См.: Учреждения и органы Европейского союза по судейскому и полицейскому сотрудничеству: Учебное пособие / А.Г. Волеводз. М.: Европейский учебный институт, 2010. С. 94.

[52] См.: Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) [Электронный ресурс]. URL: http://ials.sas.ac.uk/postgrad/AGIS-035/Materials/Vervaele/7.pdf; Council regulation (EURATOM) № 1074/1999 of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OCAF) [Электронный ресурс]. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136: 0008:0014: EN:PDF (дата обращения: 12.01.2015)

воздействия – преступления и преступность[53].

Европейские правоохранительные институты не только координируют в пределах своих полномочий работу правоохранительных органов, но и активно взаимодействуют друг с другом. В частности, в 2003 году ОЛАФ и Евроюст подписали Меморандум о взаимодействии, охватывающий вопросы обмена информацией о преступлениях, привлечения представителей организации для консультаций и совместного проведения конференций[54].

Кроме того, сотрудничество ОЛАФ с Европолом осуществляется в ходе конкретных внутренних и внешних расследований на основе заключенного между ними Оперативного соглашения. Надо отметить, что данный документ выделяет коррупцию в качестве «сферы общего интереса»[55].

Необходимо также упомянуть еще один общеевропейский инструмент, который может быть эффективно использован в деле борьбы с коррупцией, – европейский ордер на арест[56]. ЕОА представляет собой «решение суда одного из государств – членов ЕС, направленное другому государству с целью задержания и передачи разыскиваемого лица для уголовного преследования или тюремного заключения»[57]. При этом не требуется проверка на предмет «двойной преступности деяния», если коррупционное преступление, как оно определено в праве государства – члена, выдающего ЕОА, карается в этом государстве наказанием или мерой безопасности, связанными с лишением свободы с верхним пределом не менее трех лет[58]. Следует отметить, что европейский ордер на арест заменил процедуру экстрадиции в ЕС с 1 января 2004 года.

В заключении резюмируем, что обозначенные выше инструменты позволяют объединить усилия европейских государств в решении острых вопросов противодействия коррупции, в том числе возникающих в уголовно-правовой сфере. Думается, что европейский опыт формирования и реализации уголовной политики в сфере противодействия коррупции может использоваться более широко и эффективно в отечественной практике.

---

[53] См.: Учреждения и органы Европейского союза по судейскому и полицейскому сотрудничеству: Учебное пособие / А.Г. Волеводз. М.: Европейский учебный институт, 2010. С. 107.

[54]См.: Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust / Report with Evidence. London, 2004. P. 26 – 27.

[55]См.: Administrative Arrangement between European Police Office (Europol) and European Anti-fraud Office (OLAF) [Электронный ресурс]. URL:http://mobile.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/administrative_arrangement_between_europol_and_olaf_signed_version.pdf (дата обращения: 12.01.2015)

[56] Далее по тексту – ЕОА.

[57] См.: Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Гриф и К, 2011. С. 225.

[58] См.: ч. 2 ст. 2 Рамочного решения Совета ЕС от 13.06.2002 № 2002/584/JAI «О европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами» [Электронный ресурс]. URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/euro_order.htm#_ftn22 (дата обращения: 12.01.2015)

Колбая М.Б., кандидат юридических наук

Противодействие коррупции в Абхазии и зарубежный опыт

В Абхазии состояние противодействия коррупции, следует обозначить как очень тяжелое. Недаром, каждый из кандидатов в президенты, в своей предвыборной кампании ставил во главу угла – борьбу с коррупцией.

Осветим несколько моментов, где степень коррупции достигла наивысшего предела. Рассмотрим транспортные происшествия, в ходе которых ежегодно погибает более 150 человек, тогда как количество убийств в среднем на всей территории Республики Абхазия ежегодно не более 50. Это является серьезной проблемой и нельзя не обратить внимание на наличие высокой коррумпированности сотрудников ГАИ. Здесь существует ментальная особенность, где помимо дачи взяток, действует негласный закон – избирательно привлекать к ответственности нарушителей, не привлекая родственников. Эта тема и меры борьбы с ней наиболее обширно раскрыты в нашем диссертационном исследовании[59].

В ходе проведенного нами обобщения по ДТП за последние 5 лет, выявлено: 72% автомобилей, на которых совершаются ДТП это транспортные средства иностранных производителей, представительского класса. Из них, в состоянии алкогольного и наркотического опьянения совершено 65% ДТП. Цифры говорят сами за себя. Данная проблема в связи с высоким количеством жертв с летальным исходом при ДТП в настоящее время является наиболее губительной для Республики Абхазия.

Противодействие коррупции в органах ГАИ в настоящее время не дает никаких результатов. Для борьбы с ними необходимо ужесточить меры ответственности на законодательном уровне и вести идеологическую пропаганду, следуя примеру других стран.

Необходимо увеличить заработную плату сотрудникам правоохранительных органов либо штрафы настолько, чтобы ситуация изменилась радикально. Тогда спрос чиновников на взятку возрастает настолько, что взяткодатель не в состоянии будет его удовлетворить, следовательно, коррупционная сделка не состоится.

Также необходимо остановиться на проявлениях коррупции в пенсионном фонде. Как известно, пенсионный фонд существует за счет отчислений от заработных плат. Средняя заработная плата в Абхазии составляет 5000 рублей. Пенсия достигает лишь 500 рублей.

Не секрет, что финансовая помощь, оказываемая Российской Федерацией Абхазии имеет место быть. Вопрос в другом, почему данные средства оседают в карманах чиновников, либо отмываются при строительстве многотысячных стадионов в маленькой республике, а не используются по своему прямому назначению – помощи гражданам, восстановлению разрушенного

---

[59] Колбая М.Б. Борьба с убийствами: криминологический и уголовно-правовые аспекты (ст. 99 УК РА). М., МГЮА. 2009 г.

послевоенного города, либо просто при подготовке к зимнему отопительному сезону.

Более того, необходимо отметить, что множество финансовых операций на территории республики происходит вне банковской системы, что в цивилизованной стране нонсенс.

Все это создает теневую экономику, естественно никоим образом не влияющую на повышение уровня жизни пенсионеров.

Успешная борьба с коррупцией невозможна без введения антикоррупционного законодательства, а также построения политики первого лица государства в ключе жесткой борьбы с коррупцией.

Опыт зарубежных государств показывает нам много рычагов борьбы с коррупцией.

Так, в **США** антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жестокостью: за различные виды коррупции предусматривается до 20 лет лишения свободы[60]. Так, сенатор США, а также сотрудники аппарата не должны принимать подарки от физических и юридических лиц, которые могут оказаться заинтересованными в одобрении сенатом конкретных законов - если стоимость подарков в течение календарного года в совокупности превышает 100 долларов.

В **Великобритании** правовая система обязывает финансистов сообщать о всех подозрительных операциях в правоохранительные органы. В том случае, если банкир этого не сделает, его привлекут к уголовной ответственности в качестве соучастника.

Антикоррупционное законодательство **Франции** менее сурово, чем американское, но в нем присутствует закон Сегена61, основная цель которого – предотвращение недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего. Также, одновременно была создана комиссия по финансовой гласности политической жизни, которая контролирует имущественное положение парламентариев.

В системе противодействия коррупции России функционируют специальные подразделения криминальной полиции, МВД, прокуратуры, таможенной службы и налоговой инспекции[62]. Координация их деятельности возложена на центральную межведомственную службу при министерстве юстиции по предотвращению коррупции. В РФ к уголовной ответственности могут быть привлечены лица, чьи действия можно охарактеризовать как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки

---

[60] И.В. Бочарников, Зарубежный опыт противодействия коррупции. Государственная власть и местное самоуправление. М., 2008г, №9.

[61] В 1995 году был принят «Закон Сегена», дающий счетной палате контролировать процесс назначения на госслужбу.

[62] Н.В. Акимов. Коррупция в России: история и современность. Юридический мир. 2008. №12

законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу или другими физическими лицами»[63].

Заслуживает внимание опыт противодействия коррупции **Финляндии**, у которой по международным оценкам один из самых антикоррупционных рейтингов. В Финляндии существует несколько иной подход к определению понятия коррупции. Там основным видом коррупции является должностное взяточничество, т.е. «противоправная сделка между представителем органа власти или управления любого уровня и лицом (группой лиц, организацией), заинтересованным в его определенном поведении[64]».

Таким образом, Финляндия является примером государства, в котором коррупция не приживается. В законодательстве даже нет понятия «коррупция», равно как и речи о борьбе с ней. Но так было не всегда. В Финляндии был всплеск коррупции в послевоенный период (1945-1954 г.г.). Тогда за получение взяток были осуждены 549 чиновников. В период в 1980 по 1989 годы количество приговоров составила 81.

Государственная политика профилактики и пресечения коррупции изложена в общенациональной Программе по борьбе с преступлениями в экономической сфере, принятой в 1996 году. Случаи коррупции редки, большинство из них благодаря средствам массовой информации становятся достояние общественности. Масштаб коррупционных скандалов не идет ни в какое сравнение с постсоветскими странами. Один из последних зафиксирован в 2010 году: премьер-министр Матти Ванханен ушел в отставку после того, как прессе стало известно, что для ремонта собственного дома он принял в качестве подарка несколько кубометров стройматериалов. За последние десять лет были уволены или сами ушли в отставку по юридическим или этическим причинам 6 членов правительства и 23 высокопоставленных чиновника. Органы власти в Финляндии максимально публичны. Все протоколы и записи обсуждений, производимые в администрациях, открыты для каждого гражданина. Один из важнейших факторов, препятствующих распространению коррупции в Финляндии - высокая материальная и социальная обеспеченность чиновников.

Опыт борьбы с коррупцией **в Японии** свидетельствует о том, что отсутствие единого кодифицированного акта не препятствует эффективному решению этой проблемы[65]. Нормы антикоррупционного характера содержатся во многих национальных законах. Особое значение законодательства Японии заключается в том, что оно устанавливает запреты в отношении политиков и муниципальных служащих, которые нейтрализуют японского чи-

---

[63] Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

[64] Закон о государственных служащих.

[65] Караев В.В. Методы профилактики и противодействия коррупции. Общество и право. 2008. №3.

новника в отношении ведения бизнеса как во время службы, так и после ухода с должности.

Приоритетным направлением антикоррупционной государственной политики **Республики Корея** является внедрение «культуры прозрачности». На практике она реализуется по средствам онлайновой системы контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации. Свободный доступ к информации о состоянии дел полностью исключает коррупцию в данном направлении.

Заслуживает внимания и антикоррупционная политика **Сингапура**. Ее центральным звеном является постоянно действующий специализированный орган по борьбе с коррупцией «Бюро по расследованию случаев коррупции». В ее основе основе лежит превалирование репрессивных мер воздействия. Так, Антикоррупционный комитет «подвел под расстрельную» статью около 1200 чиновников разного ранга, часть из них покончили жизнь самоубийством. Свыше 8 тысяч покинули страну.

Таким образом, исследовав состояние противодействия коррупции в различных странах, следует во многих направлениях учесть и перенять часть опыта стран в этой сфере, естественно принимая во внимание национальную особенность и геополитическое расположение Абхазии. Мы предлагаем вести жесткую борьбу противодействия коррупции: ввести специальную службу в структуре МВД расследующую факты взяточничества; повысить заработную платы сотрудникам правоохранительных органов и вести идеологическую пропаганду, направленную на повышение результативности работы сотрудников правоохранительных органов и их репутации в стране в целом; упростить процедуры ареста чиновников, подозреваемых во взяточничестве с последующей конфискацией всей собственности, законность приобретения которой чиновник не смог доказать; упростить разрешительные процедуры, ликвидировать бюрократические барьеры, создать систему электронного документооборота, позволяющую в максимально сжатые сроки оформить необходимые документы; ввести систему прозрачности в органах местной администрации, которая на практике реализуется по средствам онлайновой системы контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации. Только в таком случае, представится возможным если не искоренить, то хотя бы снизить уровень коррупции в Республике Абхазия.

Приложение 1

Зарегистрированные преступления и выявленные лица за 2010 и 2014 годы в разрезе статей Особенной части УК РФ (Извлечения из форм 1-ЕГС)

Раздел 1. Преступления против жизни и здоровья

Преступления - статьи УК РФ	Зарегистрировано преступлений в течение года		Выявлено лиц, совершивших преступления			
			Всего	В т.ч. по наиболее тяжкому составу преступления	Всего	В т.ч. по наиболее тяжкому составу преступления
Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Убийство - ст.105	15324	11766	14456	14235	11213	11032
Убийство матерью новорожденного ребенка - ст.106	103	86	61	61	62	60
Убийство, совершенное в состоянии аффекта - ст.107	136	81	187	186	131	129
Убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление - ст.108	473	280	631	616	426	418
Причинение смерти по неосторожности - ст.109	1721	2122	1706	1633	1864	1806
Доведение до самоубийства - ст.110	60	221	29	13	25	17
Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью - ст.111	39745	32899	34913	34152	30726	30237
Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью - ст.112	39704	35555	27403	25672	26467	24476
Причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта - ст.113	56	37	82	78	59	57
Причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление - ст.114	1067	1094	1313	1288	1296	1272
Умышленное причинение легкого вреда здоровью - ст.115	30048	22810	20473	14371	15867	11739
Побои - ст.116	95281	83556	58408	41448	52290	40053
Истязание - ст.117	5051	4922	4936	4388	4735	4187
Причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью по неосторожности - ст.118	3185	3376	2803	2655	2931	2773
Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью - ст.119	84643	84401	70886	61371	70978	62837
Принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации - ст.120	0	0	0	0	0	0
Заражение венерической болезнью - ст.121	6	9	3	3	2	2

Заражение ВИЧ-инфекцией - ст.122	98	139	58	45	81	68
Незаконное проведение искусственного прерывания беременности - ст.123	18	11	12	12	4	4
Неоказание помощи больному - ст.124	80	45	22	22	12	12
Оставление в опасности - ст.125	742	470	646	259	375	186
И т о г о	317541	283880	218290	202508	202228	191365

Раздел 2. Преступления против свободы, чести и достоинства личности

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Похищение человека - ст.126	519	369	741	587	690	532
Незаконное лишение свободы - ст.127	637	468	690	404	523	294
Торговля людьми - ст. 127.1	103	25	53	40	42	39
Использование рабского труда - ст. 127.2	15	7	9	5	21	16
Незаконная госпитализация в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях - ст.128	3	4	2	0	5	3
Клевета – ст. 128.1	-	605	-	-	207	201
Клевета - ст.129	678	Утратила силу	343	288	Утратила силу	
Оскорбление - ст.130	19867	Утратила силу	12247	3729	Утратила силу	
И т о г о	21822	2035	14012	5053	1504	1105

Раздел 3. Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Изнасилование - ст.131	4907	4163	4776	4139	3687	3156
Насильственные действия сексуального характера - ст.132	4292	6126	3264	1758	3073	1929
Понуждение к действиям сексуального характера - ст.133	109	79	46	36	42	30
Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста - ст.134	3617	2933	2198	2090	1597	1542
Развратные действия - ст.135	2306	998	576	480	416	313
И т о г о	15231	14299	9566	8503	7621	6970

Раздел 4. Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина - ст.136	0	0	1	1	0	0
Нарушение неприкосновенности частной жизни - ст.137	84	120	49	40	88	70
Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений - ст.138	284	127	182	172	81	74
Незаконный оборот специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации – ст. 138.1	-	376	-	-	282	276
Нарушение неприкосновенности жилища - ст.139	10802	11940	11732	10433	12221	10786
Отказ в предоставлении гражданину информации - ст.140	0	0	0	0	0	0
Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий - ст.141	23	4	6	5	1	1
Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятель-	1	2	0	0	0	0

ности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума - ст.141.1						
Фальсификация избирательных документов, документов референдума - ст.142	24	9	46	46	142	14
Фальсификация итогов голосования — ст. 142.1	2	6	2	2	15	5
Нарушение правил охраны труда - ст.143	558	485	556	555	401	401
Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов - ст.144	2	5	2	1	2	1
Необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение беременной женщины или женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет - ст.145	9	3	4	4	1	1
Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий или иных выплат - ст.145.1	825	613	658	623	458	425
Нарушение авторских и смежных прав - ст.146	6118	2084	3737	3596	1701	1581
Нарушение изобретательских и патентных прав - ст.147	6	6	6	2	1	1
Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий - ст.148	0	2	2	2	1	1
Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них - ст.149	0	0	0	0	0	0
И т о г о	18738	15782	16974	15482	15250	13637

Раздел 5. Преступления против семьи и несовершеннолетних

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления - ст.150	3727	1668	2370	305	1043	143
Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий - ст.151	432	246	396	331	238	209
Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции – ст. 151.1	-	405	-	-	371	370
Торговля несовершеннолетними -ст.152	Утратила силу					
Подмена ребенка - ст.153	0	0	1	0	0	0
Незаконное усыновление (удочерение) - ст.154	1	0	2	2	0	0
Разглашение тайны усыновления (удочерения) - ст.155	8	4	6	4	7	6
Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего - ст.156	4757	2171	4671	4123	2088	1787
Злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей - ст.157	53855	73053	53003	52858	71477	71212
И т о г о	62780	77547	60433	57623	75265	73727

Раздел 6. Преступления против собственности

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Кража - ст.158	1108369	908901	352087	338167	308877	297927
Мошенничество - ст.159	160081	131050	49122	45452	26397	24172
Мошенничество в сфере кредитования	-	14959	-	-	6988	6762

– ст. 159.1						
Мошенничество при получении выплат – ст. 159.2	-	8390	-	-	6841	6686
Мошенничество с использованием платежных карт – ст. 159.3	-	925	-	-	542	442
Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности – ст. 159.4	-	3454	-	-	939	874
Мошенничество в сфере страхования – ст. 159.5	-	441	-	-	235	203
Мошенничество в сфере компьютерной информации – ст. 159.6	-	995	-	-	135	128
Присвоение или растрата - ст.160	44894	20526	14441	13672	12622	12031
Грабеж - ст.161	164547	77725	73702	67533	45104	41357
Разбой - ст.162	24537	14340	21880	19456	14124	12531
Вымогательство - ст.163	6575	4541	5243	4046	3699	2952
Хищение предметов, имеющих особую ценность - ст.164	41	22	29	18	23	19
Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребление доверием - ст.165	10784	499	8542	8206	274	214
Неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения - ст.166	41167	34174	26239	23585	24635	22145
Умышленное уничтожение или повреждение имущества - ст.167	41555	36622	11596	9430	12686	10793
Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности - ст.168	899	741	285	241	375	339
И т о г о	1603449	1258305	545616	529806	451201	439575

Раздел 7. Преступления в сфере экономической деятельности

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности или иной деятельности - ст.169	13	19	10	6	6	1
Регистрация незаконных сделок с землей - ст.170	4	1	4	4	3	3
Фальсификация единого государственного реестра юридических лиц, реестра владельцев ценных бумаг или системы депозитарного учета - ст. 170.1	12	217	2	2	122	88
Незаконное предпринимательство - ст.171	1350	611	1059	971	432	362
Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции – ст. 171.1	35	136	22	8	88	64
Незаконная организация и проведение азартных игр – ст. 171.2	-	135	-	-	184	144
Незаконная банковская деятельность - ст.172	84	110	81	66	124	120
Фальсификация финансовых документов учета и отчетности финансовой организации – ст. 172.1	-	1	-	-	1	0
Лжепредпринимательство - ст.173	78	Утратила силу	43	35	Утратила силу	
Незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица – ст. 173.1	-	206	-	-	35	29
Незаконное использование документов для образования (создания, реорганизации) юридического лица – ст. 173.2	-	21	-	-	4	1
Легализация (отмывание) денежных	110	79	90	39	81	64

средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем - ст.174						
Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления - ст. 174.1	1652	695	829	287	449	41
Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем - ст.175	4967	2936	4238	3671	2572	2250
Незаконное получение кредита - ст.176	531	208	290	236	152	131
Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности - ст.177	393	410	327	300	256	235
Недопущение, ограничение или устранение конкуренции - ст.178	9	9	5	2	3	2
Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения - ст.179	14	24	12	6	17	7
Незаконное использование товарного знака - ст.180	505	402	295	271	250	229
Нарушение правил изготовления и использования государственных пробирных клейм - ст.181	33	26	6	6	4	4
Заведомо ложная реклама - ст.182	Утратила силу					
Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну - ст.183	266	310	66	31	129	56
Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса - ст.184	0	0	0	0	0	0
Злоупотребления при эмиссии ценных бумаг - ст.185	2	0	4	1	1	0
Злостное уклонение от раскрытия или предоставления информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах — ст. 185.1	1	1	0	0	0	0
Нарушение порядка учета прав на ценные бумаги - ст. 185.2	0	1	0	0	0	0
Манипулирование рынком – ст.185.3	0	1	0	0	0	0
Воспрепятствование осуществлению или незаконное ограничение прав владельцев ценных бумаг – ст.185.4	2	0	0	0	0	0
Фальсификация решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества – ст. 185.5	8	67	0	0	50	38
Неправомерное использование инсайдерской информации – ст. 185.6	-	0	-	-	0	0
Изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг - ст.186	38572	20525	893	864	575	554
Изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов - ст.187	2968	309	99	53	112	60
Контрабанда - ст.188	4988	Утратила силу	1901	1493	Утратила силу	
Незаконные экспорт из Российской Фе-	0	8	0	0	4	4

дерации или передача сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации, незаконное выполнение работ (оказание услуг), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники - ст.189						
Невозвращение на территорию Российской Федерации культурных ценностей - ст.190	0	0	1	0	0	0
Незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга - ст.191	985	79	691	668	66	60
Приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины – ст. 191.1	-	7	-	-	3	1
Нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней - ст.192	3	1	4	3	2	1
Уклонение от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации - ст.193	366	239	14	12	16	16
Совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации на счета нерезидентов с использованием подложных документов – ст. 193.1	-	64	-	-	4	4
Уклонение от уплаты таможенных платежей взимаемых с организации или физического лица - ст.194	112	510	22	14	161	149
Неправомерные действия при банкротстве - ст.195	402	155	247	218	161	142
Преднамеренное банкротство - ст.196	290	153	91	74	53	31
Фиктивное банкротство - ст.197	9	5	3	2	1	1
Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица – ст. 198	1759	460	1679	1653	449	445
Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации - ст.199	3849	1335	3318	3270	1187	1179
Неисполнение обязанностей налогового агента - ст. 199.1.	517	353	502	466	303	287
Сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов - ст. 199.2	677	249	532	496	182	174
Обман потребителей - ст.200	Утратила силу					
Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов – ст. 200.1	-	79	-	-	79	79
Итого	65566	31175	17063	15228	8206	7081

Раздел 8. Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях

Годы	2010	2014	2010		2014	
Злоупотребление полномочиями - ст.201	1588	1002	630	479	602	494
Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами - ст.202	28	24	20	17	23	23

Превышение полномочий частным детективом или работником частной охранной организации, имеющим удостоверение частного охранника, при выполнении ими своих должностных обязанностей - ст.203	71	83	51	41	60	49
Коммерческий подкуп - ст.204	1569	1557	757	730	650	642
И т о г о	3256	2666	1459	1267	1329	1208

Раздел 9. Преступления против общественной безопасности

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Террористический акт - ст.205	31	33	11	7	58	44
Содействие террористической деятельности - ст. 205.1	22	124	13	11	71	53
Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма – ст. 205.2	9	81	4	3	28	22
Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности – ст. 205.3	-	37	-	-	3	1
Организация террористического сообщества и участие в нем – ст. 205.4	-	9	-	-	4	1
Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации – ст. 205.5	-	30	-	-	6	6
Захват заложника - ст.206	5	11	5	3	9	4
Заведомо ложное сообщение об акте терроризма - ст.207	1557	1355	559	548	795	760
Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем - ст.208	404	787	418	303	512	373
Бандитизм - ст.209	184	182	350	264	377	245
Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней) - ст. 210	172	255	613	374	789	490
Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава-ст.211	1	0	4	4	2	1
Массовые беспорядки - ст.212	15	11	20	14	44	42
Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования – ст. 212.1	-	0	-	-	0	0
Хулиганство - ст.213	7219	4022	3454	2907	2573	2198
Вандализм - ст.214	2705	2640	645	604	632	593
Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики - ст.215	7	0	5	0	1	1
Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения - ст. 215.1	22	4	9	2	0	0
Приведение в негодность объектов жизнеобеспечения – ст. 215.2	1578	395	258	132	104	52
Приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов – ст. 215.3	190	271	38	6	49	12
Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ - ст.216	234	321	241	239	315	314

Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах - ст.217	24	17	14	14	21	18
Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса – ст. 217.1	-	0	-	-	0	0
Заведомо ложное заключение экспертизы промышленной безопасности – ст. 217.2	-	0	-	-	0	0
Нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий - ст.218	3	3	11	11	3	2
Нарушение требований пожарной безопасности - ст.219	135	82	96	94	74	72
Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами - ст.220	7	1	3	2	1	0
Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ - ст.221	2	0	4	1	3	1
Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов - ст.222	23107	19937	14760	12352	13711	11275
Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение взрывчатых веществ или взрывных устройств – ст. 222.1	-	31	-	-	2	2
Незаконное изготовление оружия - ст.223	5600	4883	3429	2517	2615	1768
Незаконное изготовление взрывчатых веществ, незаконные изготовление, переделка или ремонт взрывных устройств – ст. 223.1	-	1	-	-	16	0
Небрежное хранение огнестрельного оружия - ст.224	70	65	61	60	62	61
Ненадлежащее исполнение обязанностей по охране оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств - ст.225	10	4	5	5	3	3
Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств - ст.226	1489	1442	768	471	679	478
Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных	-	1248	-	-	444	339

диких животных и водных биологических ресурсов – ст. 226.1						
Пиратство - ст.227	2	0	9	9	0	0
И т о г о	44804	38282	24478	20957	22706	19231

Раздел 10. Преступления против здоровья населения и общественной нравственности

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества - ст.228	87949	114389	75325	69416	99256	92298
Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества – ст. 228.1	117306	129236	34589	33559	25547	24708
Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ – ст. 228.2	211	114	102	95	67	65
Незаконные приобретение, хранение или перевозка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные приобретение, хранение или перевозка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ – ст. 228.3	-	14	-	-	8	3
Незаконные производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ – ст. 228.4	-	12	-	-	5	3
Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества - ст.229	212	93	101	55	81	54
Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические	-	1345	-	-	709	614

средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ – ст. 229.1						
Склонение к потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов - ст.230	259	136	191	73	76	37
Незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры - ст.231	2834	1154	2500	1990	1020	727
Организация либо содержание притонов или систематическое предоставление помещений для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов - ст.232	6554	2707	5978	4435	3043	2460
Незаконная выдача либо подделка рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств или психотропных веществ - ст.233	21	104	14	12	52	51
Незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ в целях сбыта - ст. 234	5671	3711	2683	2214	2139	1920
Незаконное осуществление медицинской деятельности или фармацевтической деятельности - ст.235	11	4	5	2	5	5
Нарушение санитарно-эпидемиологических правил - ст.236	50	28	17	13	25	24
Сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей - ст.237	6	4	4	3	1	0
Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности - ст.238	8062	5656	6826	6749	5139	5093
Создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан - ст.239	5	10	10	5	9	3
Вовлечение в занятие проституцией - ст.240	382	387	206	144	185	102
Получение сексуальных услуг несовершеннолетнего – ст. 240.1	-	3	-	-	2	2
Организация занятия проституцией - ст.241	958	635	883	744	709	598
Незаконные изготовление и оборот порнографических материалов или предметов - ст.242	931	781	489	438	264	201
Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних – ст. 242.1	613	996	119	113	205	189
Использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов – ст. 242.2	-	45	-	-	22	7
Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников	50	62	12	9	7	4

истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей - ст.243						
Нарушение требований сохранения или использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо выявленных объектов культурного наследия - ст. 243.1	-	0	-	-	0	0
Незаконные поиск и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания – ст. 243.2	-	10	-	-	5	5
Надругательство над телами умерших и местами их захоронения - ст.244	565	394	152	111	94	62
Жестокое обращение с животными - ст.245	307	228	240	196	150	124
И т о г о	232957	262258	124159	120376	132748	129359

Раздел 11. Экологические преступления

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ - ст.246	5	24	5	5	10	9
Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов - ст.247	21	31	24	24	14	14
Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами - ст.248	0	0	0	0	0	0
Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений - ст.249	2	4	7	7	1	1
Загрязнение вод - ст.250	19	17	4	4	0	0
Загрязнение атмосферы - ст.251	4	2	4	4	0	0
Загрязнение морской среды - ст.252	12	7	4	4	3	3
Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации - ст.253	19	10	17	8	5	4
Порча земли - ст.254	24	73	4	4	5	5
Нарушение правил охраны и использования недр - ст.255	0	6	0	0	0	0
Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов - ст. 256	13644	6566	12048	11953	6592	6542
Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов - ст.257	3	6	2	2	10	9
Незаконная охота - ст.258	1540	1615	697	670	677	638

Незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации – ст. 258.1	-	924	-	-	485	434
Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации - ст.259	1	1	0	0	0	0
Незаконная рубка лесных насаждений - ст. 260	20826	14834	10072	9984	7209	7135
Уничтожение или повреждение лесных насаждений - ст.261	2925	1381	109	103	96	86
Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов - ст.262	110	65	32	28	13	13
И т о г о	39155	25566	23027	22800	15062	14893

Раздел 12. Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена – ст. 263	44	69	43	42	63	63
Нарушение требований в области транспортной безопасности – ст. 263.1	0	6	0	0	3	3
Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств - ст.264	26307	28437	22544	22478	25769	25678
Оставление места дорожно-транспортного происшествия - ст.265	Утратила силу					
Недоброкачественный ремонт транспортных средств и выпуск их в эксплуатацию с техническими неисправностями - ст.266	13	4	12	12	7	7
Приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения - ст.267	18	2	1	1	1	1
Нарушение правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта - ст.268	197	217	161	161	241	237
Нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов - ст.269	0	1	1	1	0	0
Неоказание капитаном судна помощи, терпящим бедствие - ст.270	0	0	0	0	0	0
Нарушение правил международных полетов-ст.271	0	0	0	0	0	0
Нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации – ст. 271.1	-	1	-	-	0	0
И т о г о	26579	28737	22762	22695	26089	25989

Раздел 13. Преступления в сфере компьютерной информации

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Неправомерный доступ к компьютерной информации - ст.272	6309	1151	705	531	291	115
Создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ - ст.273	1089	585	432	191	327	135

Нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей - ст.274	0	3	1	0	1	1
И т о г о	7398	1739	1070	722	560	251

Раздел 14. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Государственная измена - ст.275	7	13	5	5	14	14
Шпионаж - ст.276	4	7	1	1	1	1
Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля - ст.277	4	0	0	0	3	3
Насильственный захват власти или насильственное удержание власти - ст. 278	1	11	0	0	12	12
Вооруженный мятеж - ст.279	1	0	1	1	4	4
Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности - ст.280	51	181	34	27	110	79
Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации – ст. 280.1	-	10	-	-	1	1
Диверсия - ст.281	3	0	0	0	1	1
Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства - ст.282	272	591	187	124	458	418
Организация экстремистского сообщества – ст. 282.1	23	23	51	27	22	15
Организация деятельности экстремистской организации – ст. 282.2	27	43	23	21	80	66
Финансирование экстремистской деятельности – ст. 282.3	-	0	-	-	0	0
Разглашение государственной тайны - ст.283	77	55	23	20	22	22
Незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну – ст. 283.1	-	2	-	-	0	0
Утрата документов, содержащих государственную тайну - ст.284	0	1	0	0	1	1
И т о г о	470	937	297	226	689	637

Раздел 15. Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Злоупотребление должностными полномочиями - ст.285	4687	2286	1679	1099	1132	843
Нецелевое расходование бюджетных средств – ст. 285.1	157	31	130	122	32	29
Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов - ст.285.2	104	4	107	106	3	3
Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений – ст.285.3	0	25	0	0	2	1
Превышение должностных полномочий - ст.286	4795	3153	3323	2889	2008	1710
Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа – ст. 286.1	0	1	0	0	0	0
Отказ в предоставлении информации	0	0	0	0	0	0

Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации - ст.287						
Присвоение полномочий должностного лица - ст.288	16	5	9	7	0	0
Незаконное участие в предпринимательской деятельности - ст.289	19	17	15	11	11	5
Получение взятки - ст.290	7747	5980	2488	2384	2060	2004
Дача взятки - ст.291	4265	5913	3855	3761	5603	5537
Посредничество во взяточничестве – ст. 291.1	-	462	-	-	279	268
Служебный подлог - ст.292	16917	6356	5267	4025	2581	1674
Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации – ст. 292.1	71	91	18	15	21	21
Халатность - ст.293	1818	910	1346	1280	660	630
И т о г о	40596	25234	17103	15699	13607	12725

Раздел 16. Преступления против правосудия

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования - ст.294	34	49	23	17	36	29
Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование - ст.295	18	5	6	4	19	13
Угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования - ст.296	48	68	31	27	46	37
Неуважение к суду - ст.297	408	303	349	330	247	234
Клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава, судебного исполнителя - ст.298	24	Утратила силу	18	14	Утратила силу	
Клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава – ст. 298.1	-	14	-	-	12	11
Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности - ст.299	4	5	2	2	8	5
Незаконное освобождение от уголовной ответственности - ст.300	10	3	17	1	6	1
Незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей - ст.301	2	2	0	0	0	0
Принуждение к даче показаний - ст.302	1	5	0	0	2	2
Фальсификация доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности - ст.303	254	408	199	159	293	238
Провокация взятки либо коммерческого подкупа - ст.304	2	1	1	1	0	0
Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта - ст.305	11	7	7	6	4	2
Заведомо ложный донос - ст.306	4120	4479	4149	3900	4183	3954
Заведомо ложные показание, заключе-	1755	1056	1703	1656	1051	1026

ние эксперта, специалиста или неправильный перевод - ст.307						
Отказ свидетеля или потерпевшего от дачи показаний - ст.308	100	66	102	98	53	51
Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу - ст.309	279	191	187	91	133	72
Разглашение данных предварительного расследования - ст.310	2	3	3	2	2	1
Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса - ст.311	0	0	0	0	0	0
Незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации - ст.312	1859	977	1722	1677	968	886
Побег из места лишения свободы, из-под ареста или из-под стражи - ст.313	293	185	346	295	240	203
Уклонение от отбывания ограничения свободы, лишения свободы, а также от применения принудительных мер медицинского характера - ст.314	37	383	43	39	363	299
Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений – ст. 314.1	-	2648	-	-	2239	1936
Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта - ст.315	2132	1448	776	729	578	545
Укрывательство преступлений - ст.316	456	379	516	425	413	340
И т о г о	11849	12686	10193	9473	10804	9885

Раздел 17. Преступления против порядка управления

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа - ст.317	629	223	479	447	529	495
Применение насилия в отношении представителя власти - ст.318	8304	9065	8196	7706	8951	8477
Оскорбление представителя власти - ст.319	12878	12518	12785	11279	11997	10656
Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа - ст.320	0	0	0	0	0	0
Дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества - ст. 321	206	213	242	226	229	224
Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации - ст.322	1926	2962	1593	1514	2769	2724
Организация незаконной миграции – ст. 322.1	1598	2017	601	584	1214	1180
Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация ино-	-	1526	-	-	558	497

странного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации – ст. 322.2						
Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации – ст. 322.3	-	9913	-	-	5338	5264
Противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации - ст.323	0	1	0	0	1	0
Приобретение или сбыт официальных документов и государственных наград - ст.324	1161	401	932	734	314	210
Похищение или повреждение документов, штампов, печатей либо похищение акцизных марок, специальных марок или знаков соответствия - ст.325	22738	15589	3370	1080	2476	927
Неправомерное завладение государственным регистрационным знаком транспортного средства – ст. 325.1	-	1728	-	-	87	46
Подделка или уничтожение идентификационного номера транспортного средства - ст.326	6024	4939	857	776	198	111
Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков - ст.327	49095	39759	29756	28162	22267	21342
Изготовление, сбыт поддельных акцизных марок, специальных марок или знаков соответствия либо их использование ст. 327.1	1514	2235	327	317	329	254
Уклонение от прохождения военной и альтернативной гражданской службы - ст.328	1323	919	1283	1272	929	919
Надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации - ст.329	11	10	6	5	13	11
Самоуправство - ст.330	3973	2901	4030	3725	2860	2672
Злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента – ст. 330.1	-	0	-	-	0	0
Неисполнение обязанности по подаче уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государств – ст. 330.2	-	1	-	-	0	0
И т о г о	111380	106920	63001	57827	59930	56009

Раздел 18. Преступления против военной службы

Годы	**2010**	**2014**	**2010**	**2014**

Неисполнение приказа - ст.332	27	2	12	12	2	1
Сопротивление начальнику или принуждение его к нарушению обязанности военной службы — ст. 333	13	13	13	9	10	8
Насильственные действия в отношении начальника - ст. 334	197	104	168	152	99	92
Нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности - ст.335	2201	939	2021	1819	812	742
Оскорбление военнослужащего - ст.336	168	115	154	136	112	92
Самовольное оставление части или места службы - ст.337	2310	1429	2445	2327	1104	1058
Дезертирство - ст.338	83	50	268	248	106	104
Уклонение от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иными способами - ст.339	87	232	79	72	152	145
Нарушение правил несения боевого дежурства - ст.340	0	0	0	0	0	0
Нарушение правил несения пограничной службы - ст.341	15	61	11	11	34	34
Нарушение уставных правил караульной службы - ст.342	3	4	1	1	2	0
Нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности ст.343 .	0	0	0	0	0	0
Нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне - ст.344	3	2	5	3	0	0
Оставление погибающего корабля - ст.345	0	0	0	0	0	0
Умышленные уничтожение или повреждение военного имущества - ст. 346	1	2	4	1	4	2
Уничтожение или повреждение военного имущества по неосторожности - ст. 347	2	2	2	2	0	0
Утрата военного имущества - ст. 348	25	9	26	24	8	7
Нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих -ст. 349	29	18	28	26	17	16
Нарушение правил вождения или эксплуатации машин—ст. 350	52	52	49	49	48	48
Нарушение правил полетов или подготовки в ним - ст. 351	9	9	8	8	5	5
Нарушение правил кораблевождения - ст. 352	0	1	0	0	0	0
Итого	5225	3044	5207	4900	2470	2354

Раздел 19. Преступления против мира и безопасности человечества

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны - ст.353	0	0	0	0	0	0
Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны - ст.354	0	0	0	0	0	0
Реабилитация нацизма – ст. 354.1	-	0	-	-	0	0
Разработка, производство, накопление, приобретение или сбыт оружия массового поражения - ст. 355	0	0	0	0	0	0

Применение запрещенных средств и методов ведения войны - ст.356	1	4	0	0	0	0
Геноцид - ст.357	0	2	0	0	0	0
Экоцид - ст.358	0	0	0	0	0	0
Наемничество - ст.359	1	13	0	0	2	2
Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой - ст.360	1	1	1	0	0	0
И т о г о	3	20	1	0	2	2

Раздел 20. Итоговый

Годы	**2010**	**2014**	**2010**		**2014**	
Преступления, квалифицируемые по статьям УК РСФСР	0	0	0	0	0	0
Преступления, квалифицируемые по статьям УК РФ, утратившим силу в связи с применением нового закона, усиливающего ответственность или иным образом ухудшающим положение лица	-	18	-	-	37	30
Из них: Контрабанда – ст. 188 УК РФ	-	18	-	-	37	30
В с е г о	2628799	2190578	1111145	1111145	1006003	1006003

Приложение 2

План антикоррупционных действий «Группы двадцати» на 2015-2016 годы[1]

Рабочая группа по противодействию коррупции была создана по решению Лидеров стран-участниц «Группы двадцати» на саммите в Торонто в 2010 году, в знак признания значительного негативного влияния коррупции на экономический рост, торговлю и развитие. На конец 2014 года коррупция по-прежнему представляет собой серьезную угрозу для глобального роста и финансовой стабильности. Коррупция разрушает доверие населения, подрывает верховенство закона, искажает конкуренцию, препятствует международным инвестициям и торговле, а также искажает распределение ресурсов. Как группа крупнейших экономик мира, «Группа двадцати» остается приверженной сокращению уровня коррупции и созданию глобальной культуры нетерпимости к коррупции.

Чтобы поддержать повестку дня «Группы двадцати», направленную на рост и устойчивость, Антикоррупционная группа «двадцатки» (АКГ) сфокусируется на тех сферах, где деятельность АКГ может дополнить существующие международные инициативы по борьбе с коррупцией и повышению прозрачности. «Группа двадцати» обладает особенной ролью, т.к. может придать политический импульс, необходимый для ответа на основные вызовы глобального управления. Важным элементом подхода «двадцатки» является сотрудничество с международными организациями для обеспечения скоординированного подхода к устранению критически важных пробелов в глобальных действиях по противодействию коррупции. Принимая во внимание *Руководящие принципы G20 по коррупции и росту*, мы будем работать в тесном сотрудничестве с другими рабочими направлениями и группами, чтобы разработать сильную, последовательную повестку «Группы двадцати» по противодействию коррупции, в целях стабилизации инвестиционного климата и стимулирования роста.

С 2010 года АКГ руководствуется планами действий на два года, которые включают, среди всего прочего, обязательства по ратификации странами-участницами «Группы двадцати» *Конвенции ООН против коррупции (КПК ООН)*, борьбе с отмыванием денег, поощрению честности и неподкупности в органах государственного управления, сотрудничеству с другими странами в области расследования коррупции, привлечения к ответственно-

---

[1] **Большая двадцатка** (также ***G20*** или ***G-20,*** **Группа двадцати)** - ведущий международный форум, специализирующийся на вопросах глобальной экономики и финансов. В него входят 19 стран (Аргентина, Австралия, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Республика Корея, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, ЮАР и Япония) и Европейский союз.;

сти нарушителей и возврата активов, полученных в результате совершения коррупционных правонарушений. «Группа двадцати» вновь подтверждает свою решимость в полной мере реализовывать меры, согласованные в предыдущих планах действий. Кроме этого, члены «Группы двадцати» обязуются сосредоточиться на практических действиях в 2015-2016 гг. по следующим вопросам, которые страны «Группы двадцати» определили в качестве высокоприоритетных в борьбе с коррупцией:

- ***Прозрачность бенефициарных владельцев:*** Предотвращение неправомерного использования юридических лиц и образований является одной из важнейших задач глобальной борьбы с коррупцией. Несмотря на значительные международные усилия и внимание, юридические лица и образования продолжают использоваться в недолжных целях: для того чтобы скрыть или утаить преступную деятельность, такую как отмывание денег, уклонение от уплаты налогов или коррупция. Неправомерное использование юридических лиц и образований подрывает усилия «Группы двадцати» по достижению своей миссии - защиты глобальной финансовой системы и стимулирования роста. Страны «Группы двадцати» обязуются способствовать большей прозрачности юридических лиц и образований путем эффективного применения установленных Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) международных стандартов в сфере идентификации бенефициарных владельцев. В частности, страны-участницы перейдут к конкретным действиям и обменяются в письменной форме информацией о том, какие меры будут предприняты для реализации *Принципов высокого уровня по обеспечению прозрачности бенефициарных владельцев.*

- ***Взяточничество:*** Страны «Группы двадцати» признают, что взяточничество вынуждает международный бизнес и общество в целом платить высокую цену. По оценке Всемирного банка суммарный объем взяток в мире составляет около 1 трлн. долл. США в год. Борьба со взяточничеством остается важным приоритетом в повестке «Группы двадцати» в том числе и потому, что помогает создать равные условия для ведения бизнеса и обеспечивает частному сектору уверенность, необходимую для инвестирования в инфраструктурные и другие сектора и проекты, обеспечивающие рост. Страны-участницы «Группы двадцати» обязуются служить примером в борьбе со взяточничеством, в том числе путем активного участия в работе Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок с целью изучения возможности присоединения к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Страны «Группы двадцати» также обязуются обеспечить проработанную и эффективную криминализацию подкупа национальных должностных лиц и должностных лиц иностранных государств, а также вымогательства взяток, установить ответственность юридических лиц и обеспечить соблюдение указанных норм в рамках гражданского и уголовного процесса.

- ***Секторы с высокой степенью риска:*** Страны-участницы «Группы двадцати» признают, что определенные секторы экономики особенно под-

вержены коррупционным рискам и угрозам. Эффективное предотвращение и противодействие коррупции в этих секторах имеет серьезное значение для создания благоприятных условий для инвестиций и препятствует уводу активов и ресурсов, важных для обеспечения экономического роста и развития. По этой причине, страны-участницы «Группы двадцати» обязуются принимать практические меры, в соответствии с национальными условиями, для минимизации коррупционных рисков в **добывающих отраслях и других секторах экономики с высокой степень риска, таких как таможня, рыболовство, лесоводство и строительный сектор**, в том числе путем определения и развития лучших международных практик и способствования соответствующим коллективным действиям.

- ***Обеспечение прозрачности и соблюдения стандартов поведения в государственном секторе:*** Страны-участницы «Группы двадцати» признают, что повышение прозрачности и соблюдение стандартов поведения в государственном секторе имеет важное значение для предотвращения нецелевого и неправомерного использования государственных средств, а также конфликта интересов, которые могут оказать существенное негативное влияние на экономический рост и развитие. В частности, прозрачность в государственных инвестициях и государственных закупках повысит доверие бизнеса и приведет к росту международной торговли и инвестиций. Конкретные действия в этой сфере также будут напрямую способствовать реализации повестки «Группы двадцати», в том числе путем защиты государственных финансов, необходимых для инвестиций в инфраструктуру. Страны «двадцатки» обязуются служить примером в применении государственными органами и должностными лицами на практике лучшего международного опыта в сфере обеспечения прозрачности и соблюдения стандартов поведения в государственном секторе. АКГ выделила следующие сферы, которые заслуживают особого внимания: **государственные закупки, открытые данные, защита заявителей о коррупции, неприкосновенность должностных лиц, налоговая и бюджетная прозрачность** и **стандарты поведения для государственных должностных лиц**.

- ***Международное сотрудничество:*** В условиях глобализации, многие коррумпированные лица, применяя все более изощренные методы, стремятся использовать границы между государствами, чтобы избежать судебного преследования, а также скрыть активы, полученные в результате совершения коррупционных правонарушений. В этой связи, международное сотрудничество, включающее любую возможную помощь в реализации гражданских и административных процедур, направленных на выявление коррупции, является важнейшим условием успешного расследования коррупционных дел, судебного преследования коррупционеров и возвращения доходов, полученных от коррупционной деятельности. Принимая во внимание, что в странах-участницах «Группы двадцати» расположены многие наиболее значимые мировые финансовые центры, страны «двадцатки» выражают готовность стать примером в обнаружении и возвращении активов, полученных в результате совершения коррупционных правонарушений. Базируясь на принятых ранее

Профилях стран-участниц «Группы двадцати» в сфере возвращения активов и Руководящих принципах «Группы двадцати» по возвращению активов, АКГ разработает повестку «Группы двадцати» по внедрению эффективных мер возвращения активов. Страны-участницы «Группы двадцати» также выражают готовность помочь положить конец безнаказанности лиц, совершающих коррупционные правонарушения, совместно работая над расследованиями коррупционных правонарушений, судебном преследовании нарушителей, возвращением доходов от коррупционных правонарушений и отказом во въезде и предоставлении убежища коррумпированным должностным лицам и тем, кто их коррумпирует, тем самым стимулируя международное сотрудничество, в том числе путем взаимной правовой помощи и экстрадиции, в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции (КПК).

- ***Обеспечение прозрачности и соблюдения стандартов поведения в частном секторе:*** Страны-участницы «Группы двадцати» признают, что они должны продолжать работать в тесном сотрудничестве с бизнесом и гражданским обществом по вопросам борьбы с коррупцией. Для частных компаний, взяточничество и другие формы коррупции могут иметь серьезное влияние на их рентабельность, в том числе из-за нарушения честной конкуренции, увеличения расходов на международные сделки, и появления дополнительных угроз стабильности их торговой и инвестиционной среды. Страны-участницы «Группы двадцати» признают, что государственные органы не могут бороться с коррупцией в одиночку, и частный сектор является важным партнёром, помогая нам в достижении наших целей по борьбе с коррупцией. Страны «двадцатки» обязуются продолжать работать с частным сектором и гражданским обществом в сфере борьбы с коррупцией, в том числе путем развития антикоррупционного обучения и подготовки кадров для бизнеса, с особым акцентом на малых и средних предприятиях (МСП), а также путем изучения передового опыта по стимулированию бизнеса к реализации тщательно проработанных антикоррупционных программ и развитию практики самостоятельных уведомлений о нарушении антикоррупционного законодательства.

«Группа двадцати» стремится стать примером и регулярно отчитываться о ходе реализации принятых на себя обязательств в сфере противодействия коррупции, в том числе путем ежегодных докладов Лидерам стран-участниц «Группы двадцати» о прогрессе, достигнутом в выполнении обязательств и публикации этих докладов. Страны-участницы «Группы двадцати» обязуются работать в тесном взаимодействии с аутрич-группами «двадцатки» и международными организациями над выполнением данного Плана действий[1].

[1]http://www.minfin.ru/ru/perfomance/international/cooperation/G20/20-itogi_sam/# 22.03.2015

Содержание

Раздел 1. Общие проблемы		
Резолюция Всероссийской научно-практической конференции «Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы с ней»		3
Долгова А.И.	Реагирование на коррупцию: практика противодействия в России и направления оптимизации борьбы	7
Меркурьев В.В.	Коррупция, организованная преступность и правоохранительные органы	24
Номоконов В.А., Петрова Е.В.	Антикоррупционная политика: проблемы остаются	30
Щеблыкина И.В., Сидоров В.В.	Информационное противодействие коррупции в России по данным криминологического исследования	38
Скобликов П.А.	Борьба с коррупцией и организованной преступностью в контексте парламентского контроля за результатами правоприменения	47
Романова Л.И.	Коррупция и наркопреступность	55
Шиханов В.Н.	О чём говорит статистика о борьбе с преступлениями коррупционной направленности в России	64
Королева М.В.	Коррупция как фактор самодетерминации преступности	71
Фещенко П.Н.	Криминологический взгляд на место коррупции и социальной напряженности в системе причин «цветных революций»	78
Макогон И.В.	Коррупция и меры борьбы с ней	85
Цирин А.М.	Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции	93
Корякин В.М.	Правовая характеристика «отката» как специфической формы проявления коррупции в сфере государственных закупок	97
Тулегенов В.В.	Коррупция и криминальный профессионализм	103
Михеев И.Р.	Взаимосвязь коррупции и организованной преступной деятельности	108
Чапурко Т.М., Зелик В.А.	О современных политико-правовых направлениях трансформации антикоррупционных действий в России	112

Раздел 2. Коррупция и реагирование на нее в разных сферах деятельности		
Какителашвили М.М	Некоторые вопросы противодействия электоральной коррупции	118
Козяйкин Н. Я.	Коррупционная преступность адвокатов	124
Ашиткова Т.В.	Противодействие коррупции в сфере лекарственного обращения	138
Диканова Т.А.	К вопросу о коррупции в сфере обустройства государственной границы	143
Жбанков В.А., Авдонин В.А.	О влиянии коррумпированных работников органов власти и управления на борьбу с таможенными преступлениями и с коррупцией в таможенных органах	149
Рубцова М.В.	Коррупция при предоставлении государственных услуг в таможенной сфере	152
Александрова Л.И.	Проблемы противодействия коррупции в таможенных органах	155
Игнатов А.Н., Кашкаров А.А.	Коррупция в органах публичной власти как системное явление	161
Корж П.А.	Коррупция в вузах и некоторые вопросы борьбы с ней	165
Уткина Е.В.	О некоторых аспектах коррупционной преступности в сфере лесопользования	167
Тухватуллин Т.А.	Нарушения закона о государственных и муниципальных закупках – основной коррупционный фактор в экономической сфере	173
Раздел 3. Коррупция в правоохранительных органах и проблемы реагирования на нее		
Илий С.К., Павловская Н.В.	Состояние и основные проблемы противодействия коррупции в правоохранительных органах	179
Мохов Е.А.	Коррупция в правоохранительной сфере и меры по ее ограничению	189
Османова Н.В.	Состояние и меры противодействия коррупции в правоохранительных органах	194
Фисенко С.Б.	Коррупционная преступность в правоохранительных органах (на примере МВД, ФТС и ФСКН России)	199

Красникова Е.В.	Причины коррупционных преступлений сотрудников уголовно-исполнительной системы в сфере исполнения наказаний, связанных с лишением свободы	206
Раздел 4. Коррупция и реагирование на нее в регионах		
Ищук Я.Г.	Развитие коррупционных процессов в Рязанской области	213
Конышева Е.Г.	Практика противодействия коррупции на муниципальном уровне по материалам прокурорского надзора (на примере Алтайского края)	217
Окунева К.Д.	Совершенствование методики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления	223
Нагимова А.М., Нагимов М.А.	Состояние коррупции в государственных органах управления в Республике Татарстан: анализ мнения населения	228
Раздел 5. Правовые проблемы реагирования на коррупцию		
Чуганов Е.Г.	Коррупция как угроза государственной безопасности: вопросы нормативной проработанности	236
Шкабин Г.С.	Понятия провокации преступления и провокации взятки в законодательстве и судебной практике	239
Кадакоева М.М.	Некоторые проблемы квалификации субъекта и объективной стороны коррупционных преступлений и пути их решения (взгляд судьи)	243
Тарасова Ю.В.	Коррупциогенность российского законодательства в алкогольной сфере: криминологический анализ и прогнозы	252
Помазан С.В.	Проблемы правовой регламентации противодействия коррупции: отечественный и зарубежный опыт	262
Раздел 6. Коррупция, надзор, контроль		
Бут Н.Д.	Противодействие коррупции при осуществлении надзора за исполнением законодательства о государственной службе в правоохранительных органах	268

Жубрин Р.В.	Противодействие коррупции как приоритетная задача прокуратуры Российской Федерации	276
Бараненкова И.В.	О некоторых проблемах осуществления контроля за расходами госслужащих	281
Умрихин М.В., Хусяйнова С.Г.	Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере ЖКХ как направление противодействия коррупции	289
Хатов Э.Б.	Значение воспитательной работы в профилактике коррупционных нарушений прокурорских работников	294
Соколов М.А.	Противодействие коррупции по данным прокурорского надзора	300
Богачевская Е.А., Бодяков В.Н.	Взаимодействие при раскрытии, расследовании и предупреждении коррупционных преступлений, совершаемых в уголовно-исполнительной системе	304
Раздел 7. Коррупция, история борьбы и зарубежный опыт		
Смоляров М.В.	Отдельные положения Екатерины II о борьбе с коррупцией	308
Гуськов А.Я.	Зарубежный опыт участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции, на примере США, КНР и Финляндии	311
Александров А.И., Краснова К.А.	Проблемы толкования уголовно – правовых норм государств – членов Европейского Союза, регулирующих вопросы противодействия коррупции	317
Краснова К.А.	Современные инструменты сотрудничества государств – членов Европейского Союза в сфере противодействия коррупции	326
Колбая М.Б.	Противодействие коррупции в Абхазии и зарубежный опыт	329
Приложение 1. Зарегистрированные преступления и выявленные лица в разрезе статей Особенной части УК РФ в России в 2010 и 2014 годах		333
Приложение 2. План антикоррупционных действий «Группы двадцати» на 2015-2016 годы		351

Общероссийская общественная организация “ Российская криминологическая Ассоциация”	All-Russia Criminological Association.
Российская Криминологическая Ассоциация была создана в 1991 году. Ее учредителями являются известные ученые, специалисты в области криминологии, уголовного, гражданского, уголовно-исполнительного права, а также сотрудники правоохранительных органов России.	The Russian Criminological Association was established in 1991. Its founders are known scientists, experts in the area of criminology, the criminal, civil, criminal – executive law, as well as law enforcement officers of Russia.
В настоящее время она объединяет около тысячи научных работников, преподавателей юридических университетов, сотрудников правоохранительных органов, судей, работников органов исполнительной власти. Все члены Ассоциации профессионально занимаются проблемами борьбы с преступностью. Ассоциация имеет отделения более, чем в пятидесяти субъектах Российской Федерации.	Now it unites more than 1000 researcher’s, professors of law universities, law enforcement officers, judges, employers of executive bodies. All members of the Association deal professionally with problems of crime combating. The Association has branches in more than fifty entities of the Russian Federation.
Основными целями Ассоциации являются: всестороннее развитие криминологического и иного знания о борьбе с преступностью, их распространение и практическое использование в интересах защиты прав человека, общественных и государственных интересов от преступных посягательств, научно-обоснованного, законного, справедливого и гуманного решения проблем борьбы с преступностью.	The basic goals of the Association are: a comprehensive development of criminology and other knowledge of crime combating, distribution of this knowledge and its practical use in the interests of protection of human rights, public and state interests against criminal infringements; scientifically-grounded, lawful, fair and humane solving of crime combating problems. .

РОССИЙСКАЯ КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
реализует книги по проблемам борьбы с преступностью:

Проблемы теории и практики борьбы с экстремизмом и терроризмом. Ставрополь, 2015

Криминологическая ситуация и реагирование на нее. М., 2014.

Здоровье нации и национальная безопасность. М., Российская криминологическая ассоциация, 2013.

Преступность, национальная безопасность, бизнес. М., 2012.

Антонов–Романовский Г.В. Преступность мигрантов–иностранцев в России и противодействие ей. Криминологическое исследование. М., 2012

Боровских Р.Н. Проблемы криминализации и декриминализации страховой деятельности в России. М., 2012.

Преступность, ее виды и проблемы борьбы. М., 2011.

Оптимизация научного обеспечения и криминологической культуры борьбы с преступностью. М., 2011.

Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011.

Белоцерковский С.Д. Система правового регулирования борьбы с организованной преступностью и научные основы ее оптимизации. М., 2011.

Преступность, организованная преступность и проблемы безопасности. М., 2010.

Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 2010.

Долгова А.И., Гуськов А.Я., Чуганов Е.Г. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. М., 2010.

Новая криминальная ситуация: оценка и реагирование. М., 2009.

Ткачев И.В. Досудебное производство в России: правовое регулирование и правоприменительная практика. М., 2008.

Дубягина О.П. Нормы, обычаи и средства коммуникации криминальной среды. М., 2008 и другие.

Обращаться по адресу: 123022 Москва, 2-я Звенигородская, д. 15.
Тел., факс (499) 256-61-21. Факс (499) 256-54-63.
E-mail: ca-05@yandex.ru Сайт: crimas.ru

Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы

ISBN 978-5-87817-083-3

9 785878 170833

Сдано в набор 18 марта 2015 г. Подписано в печать 6 апреля 2015 г. Формат 60x90 1/16, объем 22.7 п.л. Тираж 150 экз. Зак. Отпечатано в