Пепеляев С. Г. Частный налог // Налоговед. 2010. № 12. URL: <http://nalogoved.ru/art/1132> (дата обращения: 30.05.2016).

Только законодатель вправе вводить ограничения. Интервью с А. Бланкенагелем // Налоговед. 2013. № 7. URL: <http://nalogoved.ru/art/1621> (дата обращения: 15.06.2016).

Флаг вам в воду // Российская газета. 2016. 11 апр.

Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М., 2002. URL: <http://lib.sale/finansovoe-pravo-uchebnik/obschee-ponyatie-poshlinah-35504.html> (дата обращения: 18.01.2017).

Противодействие коррупции в государственном управлении

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

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: anticor@izak.ru

Несмотря на предпринимаемые государством многочисленные меры, направленные на профилактику, предупреждение и борьбу с коррупцией, данное противоправное явление все еще продолжает оставаться одной из основных угроз национальной безопасности России. Особую опасность представляют коррупционные деяния, совершаемые в системе государственного управления. Должностные лица используют свои полномочия для совершения запрещенных законом действий, за счет личных связей принимают решения в сферах, управление которыми не входит в их компетенцию, выполняют свои обязанности только за дополнительное материальное вознаграждение и т. п. В результате подобных действий подрывается доверие населения к власти, ее органам и представителям. Настоящая статья посвящена некоторым вопросам, связанным с противодействием коррупции в государственном управлении. Уделено внимание проблемам совершенствования правовых основ механизма предотвращения и выявления конфликта интересов, а также механизму контроля за расходами, правовому воспитанию государственных служащих и др. По результатам анализа нормативно-правовой базы и правоприменительной практики предложены возможные пути преодоления причин и условий, способствующих коррупционным правонарушениям в сфере государственного управления.

Ключевые слова: государство, коррупция, коррупционные риски, конфликт интересов, декларирование доходов и расходов, государственные служащие, правовая культура.

Anti-Corruption in the Sphere of State Governance

E. V. CHEREPANOVA, candidate of legal sciences

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: anticor@izak.ru

Despite all anti-corruption measures taken by the state in the state this offence continues to be one of the main threats to national security of the Russian Federation. Meanwhile corruption offences in the sphere of state governance are especially danger. Officials use their powers for unlawful activity, taking decisions based on personal relations in spheres out of their competence, performs their duties only for extra compensation and so on. As the result nation loses the confidence in state authorities, its bodies and representatives. The article is devoted to some questions of anti-corruption in the sphere of state governance. The attention is paid to problems of improving of legal bases of prevention and revealing of the conflict of interests, and also to the control for expenditures and legal education of

state officials. Based on the analysis of the regulatory framework and law enforcement practices the author suggests possible ways of overcoming the causes and conditions contributing to corruption offenses in the sphere of public administration.

Keywords: state, corruption, corruption risks, conflict of interests, declaring of income and expenditures, state officials, legal culture.

DOI: 10.12737/article_58e39ece898507.47554981

Управление является важнейшим условием обеспечения жизнедеятельности и целенаправленного развития общественных и природных систем. Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место, что обусловлено наличием мощной государственной власти, распространяющейся на все общество, устанавливающей правовые нормы и использующей механизмы принуждения для обеспечения соблюдения всеми объектами управления установленных правил поведения¹. Государственное управление имеет непрерывный и циклический характер, что объективно обусловлено непрерывностью общественного развития. Завершается один цикл управленческого процесса, начинается другой. В связи с этим обеспечение законности в государственном управлении является одной из первоочередных задач. И одним из ключевых факторов, препятствующих эффективности и законности государственного управления, является коррупция.

Следует констатировать, что коррупция проникла сегодня во все сферы государственного управления. Должностные лица используют свои полномочия для совершения запрещенных законом действий, за счет личных связей принимают решения в сферах, управление которыми не входит в их обязанности и полномочия, выполняют свои обя-

занности только за дополнительное материальное вознаграждение и др. Подобные действия, согласно социологическим опросам, подрывают доверие населения к власти, ее органам и представителям.

Так, более трети россиян уверены, что справиться с проблемой коррупции в России невозможно; 38% уверены, что президент «будет пытаться бороться с коррупцией, но ему вряд ли удастся добиться существенных успехов, потому что коррупция в России неискоренима»².

Падают и доверие населения к органам государственной власти. По данным социального опроса, проведенного Левада-Центром в 2016 г., за год почти вдвое сократилась доля россиян, доверяющих правительству (с 45 до 26%), Совету Федерации (с 40% до 24%) и Госдуме (с 40 до 22%). Также снизился уровень доверия граждан к прокуратуре (с 37 до 24%), полиции (с 29% до 24%) и суду (с 29 до 22%). Уровень доверия к президенту (74%), армии (60%) и органам госбезопасности (46%) хотя и остается высоким, но по сравнению с 2015 г. их рейтинги также упали на несколько процентов³.

В связи с этим в Национальном плане противодействия коррупции на 2016—2017 годы⁴ (далее — Национальный план) приоритетными признаны мероприятия, направленные на решение задач в большей степени именно в сфере государственного управления. В их числе:

¹ Подробнее см.: Миронов А. Л. Государственное управление: основные цели и функции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 3. С. 162—164; Гулягин А. Ю. Государственное управление: понятие и основные элементы // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 10—13.

² URL: <http://www.levada.ru/18-11-2014/korrupsiya-v-sisteme-gosudarstvennoy-vlasti>.

³ URL: <http://www.levada.ru/2016/10/13/institutsionalnoe-doverie-2/>.

⁴ Утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147.

совершенствование правовых основ и организационных механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

совершенствование механизмов контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

повышение эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и государственных органах субъектов РФ, активизация деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ;

усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, и др.

Как показывает практика, основой любого коррупционного правонарушения является конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть использовано ими в

личных интересах, в том числе вопреки интересам государства. Урегулирование конфликта интересов — один из главных антикоррупционных механизмов и одновременно способ обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений. Не случайно в Российской Федерации, равно как и во многих странах мира, разработаны соответствующие правовые акты, позволяющие реализовать механизм выявления и разрешения конфликта интересов. К примеру, в Китайской Народной Республике в соответствии с «Пятилетним планом законодательной деятельности КПК КНР (2013—2017 гг.)» поставлена задача окончательного построения механизма выявления и разрешения конфликта интересов⁵.

Вместе с тем нормы о конфликте интересов, содержащиеся в российском законодательстве о государственной службе, а также в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», не лишены недостатков.

Долгое время в России нормы о конфликте интересов охватывали лишь одну категорию лиц — государственных и муниципальных служащих. При этом, например, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, лица, работающие в подведомственных организациях, фактически выводились из определения, содержащегося в базовом законе о противодействии коррупции. С принятием Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о воз-

⁵ Подробнее см.: Севальнев В. В. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации и Китайской Народной Республики: сравнительно-правовой аспект // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 151—157.

никновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» нормы о конфликте интересов распространились на более широкий круг лиц, а не только на государственных и муниципальных служащих.

Этим же Федеральным законом скорректировано и понятие личной заинтересованности, которая теперь определяется не как возможность получения лицом выгоды имущественного характера, а учитывает возможность получения различных выгод третьими лицами, связанными с должностным лицом.

Обозначенные изменения федерального законодательства несомненно будут способствовать единству правоприменительной практики и более эффективной профилактике коррупционных правонарушений.

Вместе с тем не все вопросы остались решенными. Так, чрезвычайно сложным представляется вопрос о возникновении конфликта интересов при доверительном управлении акциями и паями. На практике чиновники передают имущество в доверительное управление женам, родственникам и другим лицам, поэтому довольно сложно установить, урегулирован конфликт интересов или нет⁶. Не рассматривается так называемый мнимый конфликт интересов, который предусмотрен в зарубежном законодательстве и предполагает ситуацию, когда конфликт интересов существует, но это невозможно доказать.

Среди иных элементов профилактики коррупционных правонаруше-

ний хотелось бы отметить установление контроля за доходами и расходами в системе государственной службы.

Так, Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» устанавливает правовые и организационные основы контроля за расходами, под которым понимается осуществление контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного указанного в данном Федеральном законе лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки.

В 2015 г. прокуроры осуществили 257 процедур контроля за расходами, самостоятельно провели свыше 8000 проверок в сфере исполнения законодательства о контроле за расходами, выявили 7700 нарушений требований федеральных законов. В суды было направлено 11 исков о взыскании в доход государства имущества, по которому не представлены доказательства о законности источника приобретения. Совокупная стоимость 50 объектов по всем искам превысила 129 млн руб.⁷ Эта работа в последующем была продолжена.

Вместе с тем в процессе правоприменения был выявлен ряд проблем, снижающих эффективность потенциала данной деятельности.

В Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» определяются должностные лица, уполномоченные принимать решение об осуществлении контроля за

⁶ Подробнее см.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016; Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016.

⁷ См.: Русецкий А. Практика надзора за соблюдением государственным служащими законодательства о противодействии коррупции. URL: http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/f62/prok_01.pdf.

расходами лиц, замещающих (занимающих) государственные должности, и иных лиц (ст. 5), а также установлен порядок их действий (ст. 13). Вместе с тем в законопроекте не предусмотрена ответственность указанных лиц за принятые решения. Представляется, что полномочия принимать решения проводить проверки должны корреспондировать ответственности за действия (бездействие) уполномоченных лиц, наделенных такими полномочиями. В противном случае возрастает роль субъективного фактора при определении судьбы того или иного государственного служащего либо иного лица.

Также правоприменителю придется сталкиваться с оценочным и нечетким характером законодательных формулировок.

Так, в соответствии со ст. 4 названного Закона «основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица... а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является достаточная информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода совершены сделки (совершена сделка) по приобретению земельного участка...».

В данной формулировке усматривается наличие коррупциогенного фактора, предусмотренного подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁸, — юридико-лингвистической неопределенности, что обусловлено использованием категории оценочного характера («достаточная информация»). Наличие данного коррупциогенного фактора влечет установ-

ление неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований. Для устранения отмеченных недостатков необходимо на законодательном уровне определить содержание и признаки информации, наличие которой позволяет принять решение об осуществлении контроля за расходами указанных выше лиц.

Ряд вопросов вызывает и понятие «сумма сделки» как объекта контроля соответствия расходов, осуществленных должностным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетним ребенком при соотношении рыночной стоимости предмета сделки с ее ценой.

Устранение обозначенных недочетов будет способствовать более эффективной профилактике коррупционных правонарушений в системе государственного управления, поскольку полагаем, что обязанность представления сведений о расходах дисциплинирует государственных служащих и работников.

Залогом эффективности государственной антикоррупционной политики является комплексный подход к решению данной задачи, предполагающий одновременную проработку проблемных вопросов противодействия коррупции на всех направлениях: от совершенствования законодательства до повышения уровня правового сознания. Любые меры, направленные на профилактику и противодействие коррупции, будут бессмысленны в случае отсутствия должного правового воспитания сотрудников государственного аппарата.

Правовой нигилизм государственного служащего заключается в сознательном отторжении субъектом закона, нормы права, должностной инструкции и выборе иного способа регулирования общественных отношений с использованием служебного положения и властных полномочий. При этом госслужащие практически перестают руководствоваться государственным долгом и исполняя-

⁸ Утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

ют предписания закона в силу личных побуждений. Налицо несколько факторов, которые влияют на данное положение вещей. Многие работники государственного аппарата исходят из того, что власть в нашем государстве — это возможность удовлетворения главным образом личных потребностей, а не система решения общественных проблем. Отсутствует достойное информационное сопровождение престижа и значения государственной службы⁹.

Преодолеть подобное состояние общества можно, лишь должным образом воспитывая будущих граждан нашей страны, вырабатывая в них уважительное отношение к закону

⁹ См.: Сафонов В. Г. Правовой нигилизм работников государственного аппарата и пути его преодоления: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

и обеспечивая основу сознательной реализации права.

Подчеркнем, что система государственного управления по сути является конфликтной зоной. В ней переплетаются личные интересы государственного служащего с публичными интересами, которые реализуются им в ходе выполнения должностных обязанностей. В связи с этим меры по противодействию коррупции в системе государственного управления должны носить комплексный характер. Предусмотренные российским законодательством механизмы, направленные на противодействие коррупции, в том числе на предотвращение и урегулирование конфликта интересов, должны тесно переплетаться с мерами, направленными на пропаганду этических, морально-нравственных ценностей, правовое воспитание.

Библиографический список

Гулягин А. Ю. Государственное управление: понятие и основные элементы // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016.

Миронов А. Л. Государственное управление: основные цели и функции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 3.

Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

Русецкий А. Практика надзора за соблюдением государственными служащими законодательства о противодействии коррупции. URL: http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/f62/prok_01.pdf.

Сафонов В. Г. Правовой нигилизм работников государственного аппарата и пути его преодоления: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Севальнев В. В. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации и Китайской Народной Республики: сравнительно-правовой аспект // Журнал российского права. 2015. № 10.