УДК 342

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-2-40-45

Г.М. Мусаева, Н.Н. Мустафаева

**Проблемы противодействия коррупции и пути их решения
(на примере Республики Дагестан)**

Дагестанский государственный университет, Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Га-джиева, 43а; admpr@list.ru, naida_mv@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы, связанные с исследованием эффективности применяемых мер по противодействию коррупции. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в настоящее время проблема коррупции является одной из главных проблем не только в России, но и во всем мире. Цель статьи – выработка путей противодействия коррупции в России, в частности в Республике Дагестан. Говорится о неэффективности применяемых антикоррупционных мер как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов (в частности, Республики Дагестан).

Перечисляются меры, направленные на борьбу с коррупцией, и их несовершенство, приводятся доказательства необходимости совершенствования имеющихся и принятия новых методов и мер в области решения проблем, связанных с коррупцией на государственной и муниципальной службе. Дается определение категории «конфликт интересов», которая считается основным источником возникновения коррупции. Предлагается разработать научно обоснованную систему, необходимую для выявления и разрешения «конфликта интересов», что в итоге станет залогом снижения коррупционных проявлений. Даются рекомендации по проведению антикоррупционной работы. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию мер по борьбе с коррупцией в России, в т. ч. в Республике Дагестан.

Ключевые слова: *коррупция, конфликт интересов, государственная служба, муниципальная служба, коррупциогенность, Республика Дагестан, антикоррупционная политика.*

Проблема коррупции в настоящее время приобрела глобальный характер. В современном мире нет государств, которых обошла стороной коррупция, и попытки искоренить её не приводят пока к желаемым результатам. Распространенность коррупции в государственных структурах, среди чиновников является препятствием на пути к развитию государственного управления, что влечет за собой огромные дополнительные расходы со стороны населения и бизнес-сообщества.

Коррупция – это реальная угроза нормальному функционированию публичной власти, демократии, верховенству закона, социальной справедливости и реализации человеком своих прав. В 2008–2009 гг. в Российской Федерации были приняты усиленные меры, направленные на борьбу с коррупцией. 19 мая 2008 года Указом Президента РФ был впервые принят план по борьбе с коррупцией, а 25 декабря 2008 г. – Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Возникла необходимость и в совершенствовании составов административных правонарушений, которые предусматривали бы ответственность юридических лиц за нарушение предписаний Федерального закона от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» (в ред. от 03.07.2016).

Правовые проблемы, связанные с причинами и условиями нарушений правил служебного поведения, их профилактикой и применением соответствующих правовых

мер государственными и муниципальными служащими для разрешения инцидентов, охватываются понятием «конфликт интересов». В Федеральном законе от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» дано новое определение понятия «конфликт интересов», согласно которому под конфликтом интересов «понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, в обязанности которого входит принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)».

«Конфликт интересов» – это многозначное понятие, которое встречается в российском законодательстве о государственной гражданской и муниципальной службе. Этой теме посвятили свои публикации многие авторы, в частности А.Ф. Ноздрачев [1], С.Н. Степанов [2], М.Г. Мошкович [3] и др.

Категорию «конфликт интересов» как отечественные, так и зарубежные эксперты считают основным источником возникновения коррупции, в связи с чем особенную актуальность приобретает разработка научно обоснованной системы, необходимой для выявления и разрешения «конфликта интересов», что в итоге станет залогом снижения коррупционных проявлений. А государственный служащий просто обязан избегать реальных и потенциальных конфликтов.

Одной из причин роста коррупции в деятельности государственных должностных лиц как в России, так и за рубежом является несовершенство нормативно-правовой базы их деятельности. Действующих на сегодняшний день в Российской Федерации нормативных актов недостаточно для нормального «здорового» функционирования исполнительной и административной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Недостаточно внимания, на наш взгляд, уделяется и системе правовых запретов. С.Е. Чанов и А.А. Гришковец ещё в 2009 году предложили установить запреты в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих в зависимости от групп (а в отношении гражданских – и категорий) должностей. Причём чем выше должность, тем больше запретов [4, с. 102]. Данное предложение, несмотря на свою актуальность, на сегодняшний день так и не нашло своего продолжения.

Необходимо усиливать и дополнять антикоррупционное законодательство и на уровне субъектов. К примеру, Народным Собранием Республики Дагестан 26 марта 2009 г. был принят Закон «О противодействии коррупции в Республике Дагестан» который вступил в силу 7 апреля 2009 г. В нем определяются основные принципы, меры, направления, цели проводимых мероприятий, необходимых для борьбы с коррупцией.

Комплекс мероприятий по противодействию коррупции в Республике Дагестан осуществляется в соответствии с Национальным планом по противодействию коррупции на 2016–2017 гг. (Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147), Национальной стратегией противодействия коррупции, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, как отмечалось выше Законом Республики Дагестан от 07.04.2009 № 21 «О противодействии коррупции в Республике Дагестан», Планом противодействия коррупции в Республике Дагестан 2016–2017 гг. (Указ Главы Республики Дагестан от 30.05.2016 г. № 175) с разработанной программой по противодействию коррупции в Республике Да-

гестан, Государственной программой Республики Дагестан «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Дагестан на 2015–2020 годы» (Постановление Правительства РД от 22.12.2014 № 659), которые, по сути, являются планом реализации положения законодательства Российской Федерации и Республики Дагестан по вопросам антикоррупционной политики.

Попытки совершенствования нормативно-правовой базы и увеличения ответственности за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции не привели к желаемым результатам, которые могли бы свидетельствовать о снижении уровня коррупции в обществе. Та ситуация, которая сложилась на сегодняшний день в этой сфере, требует перехода от формально-юридических процедур (нормотворческая деятельность и декларация намерений) к реальной работе по противодействию коррупции.

Проведённые в стране в целом социологические исследования показывают, что коррупция как массовое социальное явление в системе государственной власти ещё не получила должного общественного обсуждения.

Вопросы противодействия коррупции в связи со своей актуальностью постоянно обсуждаются на оперативных совещаниях МВД и координационных совещаниях правоохранительных органов по Республике Дагестан. Анализ выявленных преступлений и поступающей оперативной информации показывает, что в Дагестане наибольшее распространение коррупционных преступлений наблюдается в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в органах, реализующих республиканские и федеральные целевые программы: в агропромышленном комплексе, сфере образования, строительства и жилищно-коммунальном хозяйстве. Выявляются преступления, совершенные руководителями различного уровня: главами муниципальных образований, руководителями и должностными лицами министерств, ведомств и государственных учреждений республики, главами сельских и поселковых муниципальных образований. Однако приводимые статистические показатели не в полной мере отражают фактическое состояние дел. Достигнутые результаты по борьбе с коррупцией не позволяют констатировать изменения ситуации в лучшую сторону и свидетельствуют о жизнестойкости и живучести коррупции среди должностных лиц РД.

Попытки каким-то образом отметить повышенную коррупциогенность в структурах публичной службы уже неоднократно делали различные специалисты: О.Г. Карпович [5, с. 30], В.А. Козлов [6, с. 6], М.С. Братановская [7, с. 10], А.К. Есаян [8, с. 57], С.Н. Братановский, М.Ф. Зеленов [9, с. 34], Б.М. Исаева [10, с. 43] и др.

Мы в полной мере разделяем позицию Президента Российской Федерации В.В. Путина, который отмечал, что коррупция исходит из самого устройства экономической и административной жизни государства. Законодательство закрепляет нормы, которые в дальнейшем распространяются и при этом остаются без должного эффективного контроля за деятельностью должностных лиц органов государственной и муниципальной власти.

Учитывая, что на данном этапе коррупция, пронизывающая все слои общества, является одной из наиболее актуальных проблем, которая стоит перед гражданским обществом, считаем целесообразным:

- признать приоритетным направлением меры, реализуемые по противодействию коррупции, для эффективного обеспечения и решения задач стабильности и защищённости граждан и общества, экономического роста, инвестиционного сотрудничества;
- проводить мониторинг уровня проникновения коррупции во все структуры, выявлять степень её общественной опасности и формы проявления для принятия адекватных и своевременных мер реагирования и органами исполнительной и законодательной

власти, общественными организациями, правоохрнительными структурами и бизнес-сообществами.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» в государственных и муниципальных органах противодействие коррупции необходимо осуществлять по трем направлениям:

- 1) выявление и предупреждение коррупции, устранение причин коррупции;
- 2) выявление, пресечение, раскрытие коррупционных правонарушений;
- 3) ликвидация или минимизация последствий коррупционных правонарушений.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Необходимо создание единого органа – антикоррупционного корпуса, который занимался бы только должностными преступлениями и подчинялся бы на прямую президенту РФ. Зачастую мы сами являемся свидетелями того, как в СМИ говорят о задержании самих борцов с коррупцией, задержанных другими правоохрнительными по обвинению в той самой коррупции.

«Почти 1000 российских чиновников, которых раньше считали неприкасаемыми, стали фигурантами "дел о коррупции"», – подчеркнул генпрокурор РФ, подводя итоги 2015 года. В 2016 г. список тех, кого тоже считали неприкасаемыми, пополнился главами регионов и муниципальных образований и продолжает пополняться. Не означает ли это, что закон неэффективен или нужны более радикальные меры?!

2. Важным в эффективном проведении антикоррупционной работы является взаимодействие органов государственной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества по различным вопросам, касающимся противодействия коррупции.

С.Б. Иванов в своём докладе подчеркнул, что эффективная борьба с коррупцией просто невозможна без поддержки гражданского общества. Поэтому задачей органов государственной власти всех уровней является не только «прислушивание к информации небезразличных граждан, но и активное привлечение к антикоррупционным действиям патриотично и конструктивно настроенных активистов» [11, с. 342].

В Республике Дагестан в настоящее время зарегистрировано 12 общественных организаций, уставной задачей которых является участие в противодействии коррупции.

3. Совершенствования требуют также организационные формы реагирования на заявления граждан, для того чтобы каждый мог иметь возможность беспрепятственно заявить о факте коррупции и чтобы этот факт получил надлежащую оценку компетентных органов и тщательно расследовался.

4. Важной задачей антикоррупционной политики, на наш взгляд, является влияние на общественное сознание и создание вокруг коррупционеров атмосферы нетерпимости, когда брать взятки станет не только просто не выгодно, но и чревато далеко идущими последствиями в социальном и ином контекстах.

5. Необходимо организовать учет нарушений, выявленных в ходе проверок, мониторинг назначения и проведения служебных проверок по выявленным нарушениям, рассмотрения вопросов о соблюдении виновными лицами требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов соответствующими комиссиями для последующего анализа и принятия управленческих решений по повышению уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам противодействия коррупции в Республике Дагестан.

Из всех случаев коррупции, выявленных на государственной и муниципальной службе, можно сделать следующий вывод. Как сказал на одном из своих выступлений Д. Медведев, «...никто из представителей власти ни министр, ни депутат, ни губерна-

тор не любой иной государственный служащий не имеет иммунитета при совершении коррупционных преступлений» [12].

Как представляется, перечисленные меры по противодействию коррупции помогут сформировать в обществе атмосферу нетерпимости к проявлениям коррупции.

Литература

1. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 26–38.
2. Степанов С.Н. Антикоррупционные требования: нарушение и наказание // Руководитель бюджетной организации. – 2016. – № 2. – С. 43–51.
3. Мошкovich М.Г. Экс-госслужащий: конфликт интересов // Главная книга. – 2017. – № 3. – С. 80–82.
4. Чанов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина: монография. – М.: Ось-89, 2009. – 220 с.
5. Карпович О.Г. Правовые меры по борьбе с коррупцией в России и Республике Беларусь (Союзном государстве) // Юридический мир. – 2009. – № 8. – С. 26–30.
6. Козлов В.А. Государственная политика в сфере противодействия коррупции (международно-правовые аспекты) // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2008. – № 1. – С. 6–10.
7. Братановская М.С. Организация государственной поддержки семей, имеющих детей в России // Вопросы ювенальной юстиции. – 2012. – № 5. – С. 10–12.
8. Есаян А.К. Меры по борьбе с коррупцией в государствах-членах СНГ, ЕВРАЗЭС и ШОС // Российская юстиция. – 2009. – № 6. – С. 57–59.
9. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государственная и муниципальная служба. – 2016. – № 2. – С. 34–39.
10. Исаева Б.М. Публичная власть и коррупция в Российской Федерации // Вестник Дагестанского государственного университета. – 2014. – Вып. 2. – С. 43–47.
11. Ильяков А.Д. Сравнительно-правовое исследование понятия «коррупция» // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 342–346.
12. Кузьмин В. Медведев о задержании Улюкаева: это за гранью моего понимания // Рос. газ. 15.11.2016. URL: <https://rg.ru/2016/11/15/medvedev-o-zaderzhanii-uliukaeva-eto-za-graniu-moego-ponimaniia.html> (дата обращения: 04.03.2017).

References

1. Nozdrachev A.F. Konflikt interesov: novoe "universal'noe" normativnoe pravovoe opredelenie ponyatiya v zakonodatel'stve o protivodeistvii korruptsii // Administrativnoe pravo i protsess. – 2016. – № 6. – S. 26–38.
2. Stepanov S.N. Antikorrupsionnye trebovaniya: narushenie i nakazanie // Rukovoditel' byudzhetnoi organizatsii. – 2016. – № 2. – S. 43–51.
3. Moshkovich M.G. Eks-gossluzhashchii: konflikt interesov // Glavnaya kniga. – 2017. – № 3. – S. 80–82.
4. Chanov S.E. Sluzhebnoe pravootnoshenie: ponyatie, struktura, obespechenie / pod red. V.V. Volodina: monografiya. – M.: Os'-89, 2009. – 220 s.
5. Karpovich O.G. Pravovye mery po bor'be s korruptsiei v Rossii i Respublike Belarus' (Soyuznom gosudarstve) // Yuridicheskii mir. – 2009. – № 8. – S. 26–30.

6. Kozlov V.A. Gosudarstvennaya politika v sfere protivodeistviya korruptsii (mezhdunarodno-pravovye aspekty) // Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya. – 2008. – № 1. – S. 6–10.
7. Bratanovskaya M.S. Organizatsiya gosudarstvennoi podderzhki semei, imeyushchikh detei v Rossii // Voprosy yuvenal'noi yustitsii. – 2012. – № 5. – S. 10–12.
8. Esayan A.K. Mery po bor'be s korruptsiei v gosudarstvakh-chlenakh SNG, EV-RAZES i ShOS // Rossiiskaya yustitsiya. – 2009. – № 6. – S. 57–59.
9. Bratanovskii S.N., Zelenov M.F. Vidy i osobennosti mer po protivodeistviyu korruptsii na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe // Gosudarstvennaya i munitsipal'naya sluzhba. – 2016. – № 2. – S. 34–39.
10. Isaeva B.M. The public power and corruption in the Russian Federation // The Bulletin of the Dagestan State University. – Makhachkala: IPC DGU. – 2014. – № 2. – S. 43–47.
11. Il'yakov A.D. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie ponyatiya «korruptsiya» // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 4. – S. 342–346.
12. Kuz'min V. Medvedev o zaderzhanii Ulyukaeva: eto za gran'yu moego ponimaniya // Ros. gaz. 15.11.2016. URL: <https://rg.ru/2016/11/15/medvedev-o-zaderzhanii-ulyukaeva-eto-za-graniu-moego-ponimaniia.html> (data obrashcheniya: 04.03.2017).

Поступила в редакцию 11 февраля 2017 г.

UDC 342

DOI: 10.21779/2500-1930- 2017-32-2-40-45

Problems and ways of fighting corruption in the Republic of Dagestan

G.M. Musaeva, N.N. Mustafaeva

Dagestan State University, Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43 a; admpr@list.ru, naida_mv@mail.ru

The article discusses the issues related to the study of anti-corruption measures. Relevance of the topic of the article is due to the urgency of the problem discussed throughout the world. The aim of this paper is to develop the ways to fight corruption in Russia, and in particular in the Republic of Dagestan. The ineffectiveness of anti-corruption measures applied at both federal and regional levels is discussed in the article.

Measures aimed at combating corruption and their imperfections are given, evidence of the need of improvement of the existing and adopting new methods and measures for fighting corruption in state and municipal service. The definition of the category "conflict of interests", which is considered the primary source of corruption is given in the article. The authors propose to develop a scientifically based system for identification and resolution of the "conflict of interests", that will finally reduce corruption. Recommendations for anti-corruption work are also provided. The result of the study is to formulate conclusions and proposals to improve measures to combat corruption in Russia, including the Republic of Dagestan.

Keywords: corruption, conflict of interest, public service, community service, corruptibility, Republic of Dagestan, anticorruption policy.

Received 11 February, 2017