

*Н. П. Варфоломеева***БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН**

© Варфоломеева Наталья Петровна (vnp_77@mail.ru), кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

Тема кандидатской диссертации: «Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти». Автор 42 научных публикаций, в том числе научных статей: «Проблемы эффективности административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации», «Формирование профессионального сознания публичных служащих Российской Федерации как основы антикоррупционного механизма профессиональной деятельности», «Кодекс административного судопроизводства: новеллы и особенности правоприменения».

Область научных интересов: состояние и перспективы развития административно-процессуального законодательства, в т. ч. проблематика административной ответственности с точки зрения особенностей практики правоприменения и специфики ответственности отдельных субъектов; проблематика, связанная с развитием института профессиональной службы, применением специальных административных процедур в процессе прохождения государственной и муниципальной службы, особенностями реализации статуса служащих с учетом современных требований, предъявляемых обществом к аппарату управления.

АННОТАЦИЯ

В настоящей статье предлагается ознакомиться с широким кругом вопросов по проблемам существа коррупции, организации эффективной системы противодействия коррупции в Российской Федерации; проанализировать способы противодействия коррупции в сфере публичного управления. В целях актуализации материалов обобщены последние данные исследований, проводимых международными специализированными организациями и российскими экспертными сообществами. Представленные читателю материалы помогут сформировать представление о природе коррупции, правовом и социальном содержании и формах проявления коррупции, современной политике государства в сфере противодействия коррупции. В статье также приведен обзор последних исследований страноведческого характера, что позволяет сформировать новое знание о высокой степени актуальности и разносторонности проблем противодействия коррупции в большинстве современных государств.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные стандарты, антикоррупционная политика, государственное и муниципальное управление, индекс восприятия коррупции, институты гражданского общества.

Цитирование. Варфоломеева Н. П. Борьба с коррупцией как способ обеспечения эффективности реализации конституционных прав и свобод граждан // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 4. С. 42–47. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2018-4-4-42-47>.



N. P. Varfolomeeva

FIGHTING CORRUPTION AS A WAY TO ENSURE THE EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

© **Varfolomeeva Natalya Petrovna** (vnp_77@mail.ru), Candidate of Legal Sciences, assistant professor of the Department of State and Administrative Law. **Samara National Research University**, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Subject of Candidate's thesis: «Constitutional and legal nature and mechanism for resolving disputes over the competence of public authorities». Author of 42 scientific works, including research articles: «Problems of efficiency of administrative and tort legislation of the subjects of the Russian Federation», «Formation of professional consciousness of public servants of the Russian Federation as the basis of the anti-corruption mechanism of professional activity», «Code of Administrative Procedure: Novels and Features of Enforcement».

Research interests: state and prospects for the development of administrative procedural legislation, including problems of administrative responsibility in terms of the characteristics of the practice of law enforcement and the specifics of the responsibility of individual subjects; problems associated with the development of the institute of professional service, the use of special administrative procedures in the process of passing state and municipal services, peculiarities of the implementation of the status of employees, taking into account the modern requirements of society to the administrative apparatus.

ABSTRACT

This article proposes to get acquainted with a wide range of issues on the substance of corruption, the organization of an effective system of combating corruption in Russia, to analyze ways of combating corruption in public administration. In order to update the materials, the latest data from studies conducted by international specialized organizations and Russian expert communities are presented. The materials presented to the reader will help to form an idea of the nature of corruption, the legal and social content and forms of corruption, the modern policy of state in the field of combating corruption. The article also provides an overview of the latest studies of country studies, which allows to form a new knowledge of the high degree of relevance and diversity of the problems of combating corruption in most modern countries.

Key words: corruption, anti-corruption standards, anti-corruption policy, state and municipal management, corruption perception index, civil society institutions.

Citation. Varfolomeeva N. P. *Bor'ba s korrupsiei kak sposob obespechenia effektivnosti realizatsii konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan* [Fighting corruption as a way to ensure the efficiency of implementation of constitutional rights and freedoms of citizens]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2018, Vol. 4, no. 4, pp. 42–47. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2018-4-4-42-47> [in Russian].

Коррупция наносит огромный вред конституционным правам и свободам человека и гражданина, поскольку разнообразные формы коррупционного давления со стороны органов и должностных лиц публичной власти ограничивают возможности населения полноценно и беспрепятственно пользоваться и реализовывать свои права.

Коррупция не застывшее статичное явление – она развивается и меняется под воздействием различных факторов. Общие и специфические черты коррупции позволяют говорить, что это негативное социальное явление следует рассматривать как признак любого общества, обладающего развитой бюрократической структурой. Коррупция не только кардинально сдерживает социально-экономическое развитие любого

государства, мешает реализации инвестиционных проектов, но и препятствует процессам интеграции в международную экономику и в целом ухудшает имидж государства.

На современном этапе развития публичного управления необходимо уделить особое внимание вопросу защиты прав и свобод человека и гражданина во взаимоотношениях с органами власти от административного произвола со стороны органов публичного управления и их должностных лиц [1, с. 211], а также системе обеспечения законности в сфере государственного и муниципального управления.

В настоящее время в России сформирована правовая основа для противодействия коррупции.

Основной целью совершенствования правовой основы противодействия коррупции является снижение ее уровня во всех сферах жизнедеятельности общества. Для достижения указанной цели необходимо выполнение следующих задач: обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов граждан и общества от коррупции; совершенствования нормативной правовой базы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений; оптимизации форм, методов и средств противодействия коррупции; привлечения государственных органов и органов местного самоуправления в пределах их компетенции к деятельности по предупреждению и борьбе с коррупцией, расширения и активизации международного сотрудничества Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

В связи с этим особо актуальным является обеспечение эффективного взаимодействия представителей органов публичной власти, институтов гражданского общества и научного сообщества и международных организаций с целью решения правовых проблем. Примером такого успешного взаимодействия можно назвать деятельность международной неправительственной организации – Transparency International, которая занимается антикоррупционными исследованиями в современных государствах. Ежегодно она определяет индекс восприятия коррупции.

Индекс восприятия коррупции – это глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг стран мира по показателю распространенности коррупции в государственном секторе; рассчитывается по методике Transparency International. В 2017 году Россия набрала 29 баллов из 100 и заняла 135-е место из 180 в Индексе восприятия коррупции (ИВК, Corruption perception index), составленном международным движением Transparency International. Уже третий год подряд Россия набирает в ИВК 29 баллов, т. е. ее положение в индексе остается стабильным, а изменения места (в 2015 году – 119-е, в 2016-м – 131-е) связаны с переменами в других странах и с включением или исключением некоторых стран из индекса. Такой же результат, как Россия, в 2017 году получили Доминиканская Республика, Гондурас, Кыргызстан, Лаос, Мексика, Папуа – Новая Гвинея и Парагвай. Из соседей России по ИВК-2016 Иран и Украина прибавили по одному баллу, Казахстан и Непал – по два. Следует признать, конечно, негативным фактором такой высокий индекс коррупции у России, а практически отсутствие положительной динамики привело к тому, что в 2018 году Transparency International включила нашу страну в список государств, не борющихся с коррупцией. Группа лидеров ИВК также не претерпела существенных изменений: первое место заняла Новая Зеландия (89 баллов), второе – Дания (88 баллов), за ними следуют Финляндия, Норвегия и Швейцария (по 85 баллов). Аутсайдером вновь признаны Сомали (9 баллов) и Южный Судан (12 баллов) [2].

Индекс восприятия коррупции составляется на основании опросов экспертов и предпринимателей, проведенных независимыми организациями по всему миру. Как следует из ИВК-2017, целый ряд громких коррупционных дел в России, в том числе суд над бывшим министром экономического развития Алексеем Улюкаевым и над бывшими губернаторами Никитой Белых и Александром Хорошавиным, не произвели на респондентов достаточного впечатления, чтобы признать какие-то подвижки в противодействии коррупции. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) также постоянно проводит соответствующие исследования динамики восприятия обществом коррупции, оценки эффективности борьбы с ней [3].

Как показывают последние сравнительные данные, есть положительная динамика в оценке обществом государственной административной политики в сфере противодействия коррупции, однако надо признать, что она меняется несущественно. Это свидетельствует о, возможно, скептическом отношении к принимаемым мерам. Также это может свидетельствовать о том, что в обществе еще только формируется нетерпимое отношение к различным формам проявления коррупционного поведения, не искоренилось еще терпимое, а может быть, положительное отношение скорее к бытовым проявлениям коррупционного решения мелких вопросов.

Следует отметить, что, помимо собственно коррупционных правонарушений – дачи взятки, получения взятки, посредничества в передаче взятки, злоупотребления должностными полномочиями, вымогательства, – существует большое количество не столь очевидных форм коррупции: *фаворитизм* – явление, при котором действия руководителя, обуславливаются влиянием любимцев, фаворитов; *непотизм* – выдвижение на должности лиц на основе кровнородственных связей; *протекционизм* – покровительство со стороны должностных лиц в отношении подчиненных им лиц, а также субъектов предпринимательской деятельности в обмен на вознаграждение; *лоббизм* – деятельность представителей экономической структуры, оказывающих влияние на государственную политику, принятие решений; незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов; незаконная приватизация; незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий, общественных объединений); предоставление льготных кредитов, заказов; «*блат*» – использование личных связей для получения доступа к должностям, общественным ресурсам, источникам дохода, привилегиям [4, с. 235].

Часто коррупция имеет скрытый, неявный характер, но она всегда корыстна, всегда преследует достижение определенной цели, выгоды. Изучение механизма взяточничества позволяет исследователям провести типологизацию взятки, выделить несколько ее видов. Так, американский ученый В. М. Райсмен выделяет три основных типа взяток:

1) деловая взятка («платеж государственному служащему с целью обеспечения или ускорения выполнения им своих должностных обязанностей»);

2) тормозящая взятка («за приостановку действия нормы или неприменение ее в деле, где она в принципе должна быть применена»);

3) прямой подкуп (т. е. «покупка не услуги, но служащего») [5, с. 124–125].

Стремясь к получению выгоды в личных или корпоративных интересах, должностные лица используют свои служебные полномочия, нанося при этом колоссальный вред государству и обществу. Так же и на мировом уровне. Страны, имидж которых испорчен коррупционными историями, вызывают меньше доверия у остальных стран и соответственное отношение к себе. К сожалению, имидж России также запятнан коррупцией, и данный факт известен всему миру – спортивному сообществу был нанесен непоправимый урон в связи с допинговым скандалом, из-за которого наша олимпийская сборная была фактически лишена права официально представлять Российскую Федерацию на Олимпийских играх в 2018 году.

В ряде зарубежных государств разработан комплекс административных средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции в сферах государственного управления. Данные нормы основываются на признании и защите прав и свобод личности и на четком исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей. В интересах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы разрабатываются комплексные административные меры, направленные на предупреждение и пресечение коррупции в государственном аппарате. В некоторых странах приняты специальные законы, содержащие подобные нормы, – своего рода этические кодексы или кодексы чести чиновников.

В настоящее время в Российской Федерации в целом сформирована правовая основа для противодействия коррупции. Основной целью совершенствования правовой основы противодействия коррупции является снижение ее уровня во всех сферах жизнедеятельности общества путем повышения эффективности координации деятельности государственных органов и институтов гражданского общества.

Накопленный мировой опыт противодействия такому социальному злу, как коррупция, наглядно показал, что только карательная политика, ужесточение наказаний не могут искоренить эту социальную патологию.

Необходим целый комплекс мер, направленных на системное противодействие любым коррупционным проявлениям. Среди разработанных государством средств антикоррупционной политики важное место занимают профилактические меры, направленные на предотвращение любых фактов коррупционного характера. Необходимость «внедрить экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность»

была признана в утвержденной Правительством РФ Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах (актуально на 2018 год) [6].

Опыт правоприменения показал, что значительная часть коррупционных деяний становится возможной благодаря дефектам законов и подзаконных нормативных правовых актов, часть которых появляется вследствие формальной подготовки акта, а часть – умышленно, с заранее определенными коррупционными целями. Поэтому задача подобной экспертизы – искоренить возможные нормы с коррупционным потенциалом из проекта нормативно-правового акта еще на этапе его обсуждения. Вместе с тем экспертиза может быть применена и к уже действующим актам с той же целью, при этом важно, что акты должны проверяться в совокупности с теми законами или подзаконными актами, которые применяются одновременно для регулирования одной группы отношений.

Коррупциогенность правовой нормы означает, что она может быть использована в корыстных целях – для извлечения ненадлежащей выгоды, получения административного преимущества. Однако это не означает более жесткого утверждения, что она обязательно будет использована в этих целях. Не каждый коррупционный фактор становится основой своекорыстной практики, но коррупционная практика чаще всего основана на коррупционных факторах законодательства, а значит, они должны быть устранены из законодательства не потому, что они в каждом случае уже используются в коррупционных целях, а потому, что они содержат в себе такой потенциал.

Это означает также, что коррупциогенная норма должна быть устранена или скорректирована так, чтобы она не создавала «правовые» предпосылки коррупции – не содержала коррупционных факторов. Наконец, это означает, что сам закон или законопроект (или подзаконный нормативный правовой акт), содержащий коррупциогенные нормы, также является коррупциогенным и должен быть изменен, а в случае законопроекта – не должен быть принят в таком виде. Однотипные коррупциогенные нормы встречаются во всех или в большинстве законопроектов.

Помимо уполномоченных субъектов, институты гражданского общества и граждане могут в установленном порядке за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), а в заключении по ее результатам также указывать выявленные коррупциогенные факторы и предлагать способы их устранения. В Самарской области на июль 2018 года в качестве независимых экспертов зарегистрировано 16 субъектов, из них: 3 юридических лица и 16 граждан. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом,

которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения, а по результатам направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Таким образом, анализ коррупциогенности разрабатываемого и рассматриваемого законопроекта, предлагаемых норм, став формой повседневного самоконтроля разработчиков и других участников законотворческого процесса, может значительно улучшить качество нормативных правовых актов, избавив их от коррупциогенного потенциала.

Хотелось бы также остановиться на обзоре международного опыта борьбы с коррупцией, что позволит расширить знание о высокой степени актуальности и разносторонности проблем противодействия коррупции в большинстве современных государств. Работы посвящены причинам появления коррупциогенных факторов, их особенностям с точки зрения влияния разных факторов, почвой для которых становятся особенности культуры, религии, гендерной принадлежности, антропологические факторы развития общества, а также проблемам борьбы с коррупцией.

Существует проект Anti-Corruption Research Network (ACRN, Международная сеть антикоррупционных исследований), который является крупнейшим в мире неформальным объединением экспертов, социологов, юристов и культурологов, занимающихся исследованиями коррупции. Их работы регулярно публикуются в открытом доступе на сайте ACRN (<http://corruptionresearchnetwork.org>). Хотелось бы обратить внимание на самые интересные из них [8].

В 2014 году вышла книга историка Йенса Иво Энгельса «История коррупции. От раннего Нового времени к XX веку», в ней автор привел многочисленные примеры нетерпимого отношения общества к разным формам проявления коррупции, в том числе к кумовству и мздоимству. Автор справедливо подвел к мысли о необходимости признать наличие общих черт между коррупцией современного образца и той, что существовала в разные исторические эпохи.

Любопытным и новым фактором, влияющим на уровень коррупции, стал приток мигрантов. В исследовании Ойгена Диманта «О влиянии иммиграции на коррупцию в принимающей стране» проанализировано влияние притока на территорию разных стран мигрантов из государств, пораженных коррупцией. Было установлено, что в районах пребывания мигрантов из неблагополучных стран действительно растет уровень коррупции. По мнению автора, это должно стать тревожным сигналом для властей и подтолкнуть их к поиску новых методов работы с приезжими из стран с высоким уровнем коррупции.

Исследование Дэвида Торселло «Почему культурные особенности значимы для понимания природы коррупции» выявило влияние социокультурных, религиозных и антропологических факторов

на состояние коррупции и отношение общества к ней. В работе рассказывается о культурных аспектах коррупции и формировании традиций мздоимства и других форм взяточничества в странах Восточной Европы, Африки, Азии. Автор доказывает, что феномен распространения так называемой бытовой коррупции и задабривания чиновников в странах и регионах, развивающихся независимо друг от друга, заслуживает более внимательного изучения для разработки эффективных средств борьбы с коррупцией. Одна из задач, поставленных автором, – выявление ключевых коррупциогенных особенностей в культурах различных стран: Дэвид Торселло уверен, что, зная их, удастся более эффективно выстроить работу по противодействию коррупции на различных территориях.

Ойген Димант в статье «Увеличение зарплат госслужащих: все-таки не лучшая идея?» уверенно утверждает, что повышение заработной платы госслужащим (а это распространенный во многих государствах способ упреждающего противодействия коррупции) далеко не так эффективно, как представляется многим. Димант утверждает, что логика «чем больше платят, тем меньше хочется рисковать, боясь потерять место» не работает.

Директор Центра изучения коррупции при Оксфордском университете Лиз Дэвид-Баррет в статье «Кодексы поведения» как антикоррупционный инструмент» доказывает, что популярные сегодня «кодексы поведения» госслужащих отнюдь не так эффективны, как представляется многим, и не подходят в качестве главной меры предотвращения коррупции в государственных органах. Тем не менее кодексы поведения оказываются весьма эффективны в некоторых случаях, например, когда возникает необходимость восстановить репутацию ведомства после коррупционного скандала. Можно предвидеть изменение содержания и форм проявления коррупции с учетом динамики правовых, социально-политических и социально-экономических условий. Исторический и современный анализ коррупции как социально-правовой категории свидетельствует о важности формирования эффективных способов и средств противодействия этому явлению.

В ряде зарубежных государств разработан комплекс административных средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции в сферах публичного управления. Данные нормы основываются на признании и защите прав и свобод личности и на четком исполнении профессиональными служащими и должностными лицами своих служебных обязанностей. Здесь нужно учитывать следующие аспекты. Во-первых, создание эффективной системы борьбы с коррупцией невозможно и нецелесообразно без учета и внедрения успешного международного опыта и правового регулирования, и правоприменения. Во-вторых, необходим корректный сравнительно-правовой анализ компетенций национальных и зарубежных институтов борьбы с коррупцией во избежание их механического сопоставления и дублирования.

В настоящее время в Российской Федерации основной целью совершенствования правовой основы противодействия коррупции является снижение ее уровня во всех сферах управления путем повышения эффективности координации деятельности государственных и муниципальных органов и институтов гражданского общества. Основные направления такой деятельности должны корректироваться не только по мере осуществления отдельных мероприятий, но и с учетом результатов глубокого анализа явления коррупции, ее причин, мотивации коррупционного поведения, более серьезной и объективной оценки прямых и косвенных экономических и других потерь. А одним из важнейших критериев оценки антикоррупционной деятельности должна быть эффективность реализации всех конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Библиографический список

1. Cann Steven J. Administrative law / by Steven Cann. 2nd Ed. Thousand Oaks. London; New Delhi, 1998. 430 p.
2. Выдержки обзора взяты с официального сайта организации Transparency International. URL: <https://www.transparency.org> (дата обращения: 16.10.2018).
3. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ): офиц. сайт. URL: <https://wciom.ru> (дата обращения: 16.10.2018).
4. Гилинский Я. И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль: учебник для вузов. СПб.: Питер, 2002. 377 с.
5. Райсмен В. М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовые походы» и реформы. М., 1988. С. 124–125.
6. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2006 № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.». URL: <https://pravo.gov.ru>.
7. Покровский М. Н. Противодействие коррупции в России: административно-правовые и этические аспекты // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 28–30. URL: http://www.nbpublish.com/ammag/contents_2010_6.html.
8. Anti-Corruption Research Network (ACRN, Международная сеть антикоррупционных исследований). URL: <http://corruptionresearchnetwork.org>.

References

1. Cann Steven J. Administrative law / by Steven Cann. 2nd edition. Thousand Oaks. London; New Delhi, 1998, 430 p. [in English].
2. *Transparency International*. Available at: <https://www.transparency.org>. Accessed October 16, 2018 [in English].
3. *Ofitsial'nyi sait Vserossiiskogo tsentra izuchenii obshchestvennogo mneniia (VTsIOM)* [Official site of the All-Russian Public Opinion Research Center]. Available at: <https://wciom.ru>. Accessed October 16, 2018 [in Russian].
4. Gilinsky Ya. I. *Kriminologiya: teoriia, istoriia, empiricheskaiia baza, sotsial'nyi kontrol': uchebnik dlyi vuzov* [Criminology: theory, history, empirical base, social control: Textbook for universities]. SPb.: Piter, 2002, 377 p. [in Russian].
5. Reismen W. M. *Skrytaia lozh'. Vziatki: «krestovye pokhody» i reformy* [Hidden lie. Bribes: «crusades hikes» and reforms. M., 1988.
6. *Rasporiazhenie Pravitel'stva RF ot 25.10.2006 № 1789-r «Kontseptsiiia administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006–2008 gg.»* [Government Decree dated 25.10.2006. № 1789-r «Concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2008»]. Available at: <https://pravo.gov.ru> [in Russian].
7. Pokrovsky M. N. *Protivodeistvie korruptsii v Rossii: administrativno-pravovye i eticheskie aspekty* [Anti-Corruption Measures in Russia: Administrative, Legal and Ethical Aspects]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and Municipal Law], 2010, no. 6, pp. 28–30. Available at: http://www.nbpublish.com/ammag/contents_2010_6.html [in Russian].
8. Anti-Corruption Research Network (ACRN). Available at: <http://corruptionresearchnetwork.org>. [in English].