

Айткулов И.Э.,

студент

2 курс магистратуры, программа

«Безопасность государственного управления

и противодействие коррупции»

ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ

Россия, г. Москва

РОЛЬ И МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

***Аннотация:** В настоящее время коррупция рассматривается в качестве одной из основных угроз национальной безопасности Российской Федерации. Противостояние данному негативному явлению, повышение эффективности противодействия ей является одним из ключевых направлений современных органов власти. Особое место в системе противодействия коррупции занимает Президент Российской Федерации. В статье исследуется место и роль Президента в сфере противодействия коррупции.*

***Ключевые слова:** коррупция, Президент, антикоррупционная деятельность, угроза национальной безопасности, полномочия.*

***Annotation:** At present, corruption is viewed as one of the main threats to the national security of the Russian Federation. Confronting this negative phenomenon, increasing the effectiveness of countering it is one of the key areas of modern government. The President of the Russian Federation occupies a special place in the anti-corruption system. The article examines the place and role of the President in the field of combating corruption.*

***Key words:** corruption, President, anti-corruption activities, threat to national security, powers.*

В последнее десятилетие Российской Федерации приходится иметь дело с большим количеством вызовов в экономической, политической и социальной сферах, которые сопровождаются высокими рисками в области государственной стабильности. Важными факторами противостояния данным вызовам являются укрепление самосознания и единение народа, однако, ключевым все-таки деятельность органов государственной власти. Обеспечение законности и правопорядка является одной из ключевых функций государственной власти [12, с. 123].

На сегодняшний день одной из наиболее опасных угроз национальной безопасности государства выступает коррупция. Развитие коррупционных проявлений становится барьером для проведения государственных преобразований, способствует нарушению прав и свобод граждан, обостряет проблему социального неравенства, а также развитию организованной преступности. В общем, коррупция негативно влияет на развития Российской Федерации. О разрушительном воздействии коррупции сказал Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Антониу Гутерриш в своем послании от 9 декабря 2018 года. По его мнению, коррупция есть в любой стране мира, в независимости от экономического развития и географического положения. «Коррупция подрывает верховенство права и содействует развитию преступности, из-за нее в меньшей степени развивается социальная сфера» [16].

По мнению Н.В. Мамитовой, развитие коррупции не только снижает эффективность деятельности государственных органов, но и существенно подрывает международный авторитет государства [11, с. 262].

По данным Всемирного банка только за 2018 год, мировой объем всех полученных взяток равен одному триллиону долларов. Каждый год коррупция приводит к потере 2,6 трлн долларов в мировой экономике, что составляет более 5% от общемирового валового внутреннего продукта [15].

Россия является государством, в котором коррупция с каждым годом приобретает все более широкое развитие, существенно угрожая национальной безопасности. Неправительственной международной организацией

«Transparency International» ежегодно анализируется такой показатель, как индекс восприятия коррупции (ИВК), по этому показателю место Российской Федерации достаточно низкое. Например, в 2018 году Россия стала 138 страной из 180. При этом прослеживается негативная динамика, так как в 2017 году она занимала 135 место, в 2016 году 131, а в 2015 году – 119 [17].

Статистические и аналитические материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации также показывают отрицательную динамику в данной сфере, за 2018 год произошло увеличение на 2,9 % количества преступлений с коррупционной направленностью. Если рассматривать показатель массы всех выявленных преступлений, то коррупционные занимают 1,5 % в общем объеме. Количество преступлений, регулируемых статьей 290 УК РФ (получение взятки) увеличилось на 9,8 %, а именно с 3188 до 3499. Положительная динамика произошла и по преступлению даче взятки (291 УК РФ), их количество увеличилось с 2272 до 2612 или на 15 % [18]. При этом каждый год совершается большое количество преступлений, которые остаются не раскрытыми, поэтому истинные масштабы преступности в данной сфере достаточно сложно. Растут и объемы вреда от данных преступлений, так в 2011 году он оценивается в 12 млрд. руб., в 2012 году уже составляет 20,8 млрд. руб., растет и в 2013 году – 26 млрд. руб., в 2014 году достигает отметки 39,2 млрд. руб., в 2015 году данный объем составляет 43 млрд. руб., в 2016 году – 43,8 млрд. руб., в 2017 резко увеличивается до суммы 77,5 млрд. руб., потом в 2018 году хоть и сокращается до 48 млрд. руб., но все равно начиная с 2012 года, объем вреда от данных преступлений увеличился в 4 раза [18].

Для российской науки характерно наличие дискуссий о вопросе коррупции, в настоящее время нет единого и общепризнанного определения.

Это можно объяснить тем, что коррупция может проявляться в различных формах и видах, она связана со многими аспектами жизни, а также ее изучение происходит в рамках большого количества различных наук, таких как социология, право, политология. Любая из данных наук исследует определенные аспекты коррупции, поэтому не может быть единого определения, которое бы

полностью удовлетворило всех представителей научных направлений.

Толковый словарь С.И. Ожегова под коррупцией понимает «моральное разложение политиков и лиц, занимающих определенные должности, выражающееся в использовании своего положения для обогащения, получения взяток, хищения или возможного срастания с мафиозными структурами» [19].

Большой юридический словарь под коррупцией понимает общественно опасное явление, которое характерно для государственного управления или политики, связанное с умышленным использованием своего положения для получения различных благ. При этом в словаре подчеркивается, что коррупция еще и может заключаться в даче взяток, то есть и подкуп этих лиц, тоже относится к данному явлению [20].

В принципе можно отметить схожесть определений коррупции, которые даются в различных словарях.

Далее необходимо проанализировать толкование коррупции со стороны правовых исследователей. Основные споры здесь заключаются в определении объемов данного феномена, при этом можно выделить наличие двух подходов к коррупции: широкого и узкого.

Например, коллектив авторов монографии о коррупции, рассматривает ее в узком смысле и видит в ней явление, заключающееся в пренебрежении должностными лицами, возложенными на них обязанностями, осознанно пренебрегая ими или даже действуя вопреки им для получения вознаграждения [4, с. 33]. По мнению С.С. Волосникова, под коррупцией в узком смысле понимается совокупность различных составов правонарушений, предусмотренных со стороны законодательства, а в качестве ведущего квалификационного признака здесь выступает использование должностного положения для собственного обогащения [6, с. 333]. Э.С. Айрапетян видит в коррупции злоупотребление управлением общественной властью в целях получения личной выгоды, или получения данной выгоды для третьих групп или лиц [3, с. 68].

Широкий подход понимания коррупции заключается в том, что его

сторонники концентрируются на корыстных проявлениях должностных лиц в любом виде.

Есть мнение о том, что в широком смысле коррупция – это взяточничество и самостоятельная предпринимательская деятельность должностных лиц. При этом спецификой взяточничества является то, что подкуп должностного лица осуществляется не для того чтоб он нарушал свои обязанности, а исполнял [4, с. 33].

В.Д. Коваль говорит о том, что коррупция в широком смысле этого слова это использование определенными должностными лицами их прав, которые даются их положением для получения материальных благ [9, с. 62].

По мнению Е.А. Глухова, под коррупцией в широком смысле необходимо понимать использование своих служебных полномочий определенных лицом в интересах плательщика за оказанные услуги [7, с. 56].

По мнению И.Ю. Мурашкина и Д.Ю. Кайгородова, коррупцию нельзя ограничивать определенным перечнем конкретных преступных посягательств [13, с. 282].

Ими говорится о том, что даже в сфере уголовного права данное явление носит более широкий характер, чем совершение конкретного преступления, которое содержит признаки незаконного обогащения, а должно включать и другие деяния, с помощью которых должностное лицо может создать условия для получения незаконных выгод [13, с. 282].

Можно сделать вывод о том, что в науке есть два определенных подхода к пониманию коррупции: широкий и узкий. Оба данных подхода являются корректными, но при этом характеризуют разные аспекты коррупции. Мы же придерживаемся мнение о том, что данное сложное явление нельзя сводить лишь к составам преступлений в сфере коррупции и использования своего служебного положения в личных целях.

По мнению М.В. Каримова, коррупция представляет собой использования лицами, имеющегося у них особого положения в связи с занимаемой должностью в личных целях, что противоречит с экономическими,

политическими или иными нуждами государства [8, с. 215].

А.А. Верхотуров высказывает мнение о том, что коррупция является формой злоупотребления государственной властью с помощью использования властных полномочий для получения собственных выгод официальными лицами [5, с. 16].

Важным является мнение Э.И. Тамазова, которым коррупция рассматривается в качестве социально-правового явления. Он видит в коррупции системное противоправное поведение государственных служащих, которое заключается в использование собственного служебного поведения в целях получения определенных выгод, которые могут носить как имущественный, так и неимущественный характер, лично для себя или в интересах третьих лиц, а также противоправное предоставление данных выгод для служебных лиц со стороны третьих лиц [14, с. 150].

Согласно Федерального закона «О противодействии коррупции» коррупция – это «злоупотребление служебным положением, либо дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп или какое-либо другое 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 всех вышеперечисленных действий от имени или в интересах юридического лица» [1].

Исследовав законодательные определения коррупции можно увидеть их ограниченность, заключающуюся в конкретном перечислении неправомερных деяний, характеризующих коррупцию, а также цели ее совершения.

Определенная критика положений закона в области коррупции есть и среди исследователей, например И.О. Агапов отмечает, что данное определение нельзя назвать идеальным, так как непосредственное злоупотребление полномочиями для корыстных целей нельзя называть коррупцией [2, с. 30].

Несмотря на большое количество мыслей и подходов среди ученых относительно понятия «коррупции», все же можно выделить основные черты, которые, по нашему мнению, являются определяющими составляющими правовой природы коррупции:

1. Коррупция имеет системный характер. То есть она органически связана с другими социальными явлениями, такими как организованная преступность, теневая экономика и т.п.

2. Коррупция – это явление, которое постоянно развивается. Это развитие обусловлено развитием общества и процессами, которые происходят в самом явлении. Коррупция как социальное явление меняется вместе с обществом. При этом ее сущность остается неизменной, меняются лишь виды коррупционных действий и формы их проявления. Изменения в структуре коррупции и форме коррупционных проявлений в свою очередь детерминируют соответствующие изменения в обществе [10, с. 108].

3. Коррупционные действия должностного лица являются всегда умышленными. Лицо в полной мере осознает свое неправомерное поведение, заранее предусматривает, какие нормы Закона нарушаются, а также какие блага от этого получает; осознает степень опасности и вреда для общества от принятого решения или действия, а также меру своей ответственности в случае выявления нарушения.

4. Получение лицами за совершение коррупционных действий как материальных благ, так и нематериальных. Данный признак имеет важное значение для квалификации противоправного действия как коррупционного, ведь не всегда коррупционные действия осуществляются в целях получения материальных благ. Часто такие действия осуществляются в целях, например, трудоустройства приближенного лица или назначения на должность.

5. Субъектами коррупционных действий могут быть как лица, уполномоченные на осуществление функций государства, и другие лица, приравненные к ним (например, руководители соответствующих государственных предприятий), так и физические и уполномоченные

представители юридических лиц.

Исследовав различные подходы к понятию и сущности коррупции, а также проанализировав законодательное определение, дадим собственное определение коррупции. По нашему мнению коррупция представляет антисоциальную и общественно опасную деятельность, которая может выражаться как в действии, так и бездействии, лиц, которые располагают определенными полномочиями, в связи с занятием их определенной государственной, муниципальной должности или должности в органах коммерческих организациях, осуществляющаяся с использованием должностного положения в целях получения определенных материальных или нематериальных благ, как для себя, так и для третьих лиц, вопреки законным и общественным интересам, данная деятельность часто носит систематический характер.

Президент России, являясь гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, одной из таких мер является противодействие коррупции.

В системе разделения властей президент занимает ведущее положение, поскольку именно Президент России определяет основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции. Прежде всего, Президент России формирует совещательные органы для противодействия коррупции, которые оказывают содействие в реализации его конституционных полномочий для борьбы с коррупцией.

Так, в 2003 г. по инициативе Президента России был сформирован Совет по борьбе с коррупцией. Совет представлял собой совещательный орган и оказывал президенту содействие в определении приоритетных направлений государственной политики в сфере борьбы с коррупцией. В состав Совета входили главы исполнительной и законодательной ветви власти, руководители высших судов. В 2008 г. указом президента был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (Совет), основной целью которого является создание системы противодействия коррупции в

России и устранения причин, которые ее порождают. Задачи Совета расширились по сравнению с предшественником, в связи с чем помимо консультативных функций Совет приобрел координационные и контрольные. Причем координация деятельности по реализации антикоррупционной политики распространялась не только на государственные органы, но и на органы местного самоуправления.

Для решения текущих и оперативных вопросов деятельности Совета был образован президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, возглавляемые Руководителем Администрации Президента Российской Федерации. Состав президиума Совета представлен в основном руководителями силовых структур.

Деятельность Президента России по противодействию коррупции обеспечивается и Администрацией Президента Российской Федерации. Помимо того, что сотрудники Администрации Президента РФ входят в состав Совета по противодействию коррупции, в 2013 г. в составе Администрации было создано Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (Управление), которое призвано обеспечивать деятельность Президента России по реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Но деятельность Президента России в сфере противодействия коррупции не ограничивается взаимодействием с совещательными и вспомогательными органами. Президент России непосредственно взаимодействует и с ветвями государственной власти, в частности с законодательной и исполнительной. В законодательной ветви власти президент, реализуя антикоррупционную политику, использует право законодательной инициативы. Так, в 2008 г. Президент России выступил субъектом законодательной инициативы в принятии федерального закона «О противодействии коррупции», который является основополагающим актом в борьбе с коррупцией.

Естественно, антикоррупционное законодательство находится в «динамичном режиме» и для устранения пробелов и коллизий в

законодательстве требуется своевременно вносить изменения. И соответственно, президент выступает одним из инициаторов внесения изменений в действующие законодательные акты.

Также к полномочиям президента в противодействии коррупции, связанной с взаимодействием с законодательной ветвью власти, можно отнести и выступления президента с посланиями Федеральному Собранию. Послания Президента России Федеральному Собранию РФ содержат основные меры и предложения по реализации антикоррупционной политики. Следует отметить, что послания Президента России направлены не только Федеральному Собранию, но и исполнительной ветви власти.

Одним из примеров антикоррупционных действий может послужить задержание Министра экономического развития РФ Алексея Валентиновича Улюкаева в связи с подозрением в получении взятки в особо крупном размере. Стоит отметить, что в истории современной России это первое задержание федерального министра. Тем самым был заложен прецедент – «неприкасаемых не бывает».

Президент России обладает значительными полномочиями по реализации противодействия коррупции и в исполнительной ветви государственной власти. Прежде всего, следует начать с такого полномочия, как «установление структуры федеральных органов исполнительной власти». Устанавливая, а затем, внося изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти, Президент России определяет компетенцию органов исполнительной власти, реализующих полномочия по противодействию коррупции.

Согласно нынешней структуре федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти подразделяются на подведомственные президенту и подведомственные правительству и федеральным министерствам.

Президенту России подчинено Министерство внутренних дел (МВД), Министерство юстиции РФ (Минюст), Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ), Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). Именно эти органы исполнительной власти и осуществляют противодействие

коррупции.

Помимо общей компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия коррупции Президент России устанавливает основные задачи и функции указанных федеральных органов исполнительной власти. Примером может выступить Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ). Согласно положению «О Федеральной службе безопасности», одной из основных задач ФСБ является организация борьбы с коррупцией в пределах своих полномочий и во взаимодействии с федеральными органами государственной власти.

Следует отметить, что Президент России не ограничивается одним нормативным регулированием деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия коррупции. Например, в деле Министра экономического развития РФ А.В. Улюкаева ФСБ России фактически с начала оперативной разработки докладывала Президенту России всю информацию о следственных действиях в отношении федерального министра.

Президент Российской Федерации играет ведущую роль в борьбе с коррупцией. Президент фактически является руководителем антикоррупционной деятельности, используя нормотворческие и исполнительные функции. Нормотворческие функции Президента России выражаются в создании основополагающих антикоррупционных документов: Национальной стратегии противодействия коррупции, устанавливающей основные принципы противодействия коррупции, и Национального плана противодействия коррупции, содержащего конкретные поручения президента по вопросам противодействия коррупции.

Исполнительные функции Президента России в сфере противодействия коррупции выражаются в создании федеральных органов исполнительной власти и перераспределения их компетенции. Президент России также осуществляет непосредственное руководство рядом федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с коррупцией. Руководство осуществляется как посредством определения общих задач и функций, так и

посредством издания отдельных поручений, носящих оперативный характер.

Президент может также создавать консультативные органы, оказывающие содействие в реализации его конституционных полномочий в сфере противодействия коррупции, и таким органом на данный момент является Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Содействие со стороны Совета выражается в анализе коррупционной ситуации в России и поиск новых способов борьбы с коррупцией.

Использованные источники:

1. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ. (ред. от 24.04.2020) // // Российская газета. – № 266. – 30.12.2008.

2. Агапов, И.О. К вопросу о понятии, уровне и причинах коррупции в России / И.О. Агапов // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2016. – № 3. – С. 30.

3. Айрапетян, Э.С. Причины и условия, порождающие коррупцию в Российской Федерации в современных условиях / Э.С. Айрапетян // Актуальные вопросы юридических наук: материалы Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2012. – С. 68-71.

4. Бейдина, Т.Е., Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография. / Т.Е. Бейдина и др. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2014. – С. 33.

5. Верхотуров, А.А. Понятие коррупции: существующие подходы / А.А. Верхотуров // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2018. – № 4. – С. 15-17.

6. Волосников, С.С. Коррупция. Характеристика понятия / С.С. Волосников // Молодой ученый. – 2017. – № 20. – С. 332-335.

7. Глухов, Е.А. Взаимосвязь бюрократии и коррупции в государственном управлении / Е.А. Глухов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 5. – С. 53-58.

8. Каримова, М.В. Сущность коррупции / М.В. Каримова // NovaUm.Ru. – 2018. – № 12. – С. 215-216.
9. Коваль, В.Д. Понятие коррупции в российском законодательстве и его влияние на функционирование таможенной системы / В.Д. Коваль // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 62-65.
10. Кокаев, И.О. Понятие коррупции в российском и международном праве / И.О. Кокаев, В.О. Галуева // Актуальные проблемы права: Сборник научных статей магистрантов / Под редакцией Б.Г. Койбаева. – Владикавказ, 2019. – С. 108-115.
11. Мамитова, Н.В. Проблемы противодействия коррупционным преступлениям в Российской Федерации / Н.В. Мамитова // Всероссийский криминологический журнал. – 2016. – Т. 10. – № 2. – С. 261-269.
12. Михайлов, А.Е. Пробелы правового регулирования государственной политики противодействия преступности / А.Е. Михайлов, А.А. Ашин, Т.А. Ткачук // Ученые записки. – 2018. – № 3 (27). – 122-125.
13. Мурашкин, И.Ю. О понятии коррупции, сформулированном в федеральном законе «О противодействии коррупции» / И.Ю. Мурашкин, Д.Ю. Кайгородов // Актуальные вопросы совершенствования системы государственного и муниципального управления в России на современном этапе. – СПб.: Азбука, 2016. – С. 278-285.
14. Тамазов, Э.И. К вопросу о понятии «коррупции» как социально-правового явления / Э.И. Тамазов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2018. – № 9. – С. 148-154.
15. Всемирный банк [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.worldbank.org>
16. Информационный Центр ООН в Москве [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.unic.ru/press/poslanie-generalnogo-sekretarya-po-sluchayu-mezhdunarodnogo-dnya-borby-s-korrupsiiei-9-dekabry>
17. Россия – антикоррупционный центр [Электронный ресурс] // Трансперенси Интернешнл [Сайт]. – URL: <https://transparency.org.ru/> (дата

обращения: 20.01.2020).

18. Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/>

19. Ожегов С.И. Толковый словарь [Электронный ресурс]. – URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/коррупция>

20. Большой юридический словарь [Электронный ресурс]. – URL: <https://gufo.me/dict/law/коррупция>