

«Противодействие коррупции в системе национальной безопасности России»

В настоящее время обеспечение национальной безопасности Российской Федерации непосредственно связано с необходимостью защиты личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности (социально-экономической, экологической, информационной, духовной и т.п.). На современном этапе развития российского общества угрозы национальной безопасности РФ носят преимущественно внутренний характер, поэтому важнейшими направлениями внутренней политики российского государства в ближайшее время будут являться борьба с организованными формами преступности, терроризмом, коррупцией и т.п., представляющими реальную угрозу общественной безопасности как составной части национальной безопасности, и от которых в целом будет зависеть будущее российского государства.

Само обеспечение национальной безопасности, равно как и защита конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, является неотъемлемой частью деятельности государства и согласно ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации. В реализации задач по обеспечению национальной безопасности в пределах своей компетенции принимают участие различные государственные органы. На органы федеральной службы безопасности Российской Федерации - как федеральный орган исполнительной власти возложена в рамках ее компетенции функция по выработке предложений по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности Российской Федерации на основе прогнозов развития политической, социально-экономической и криминогенной обстановки в стране.

В качестве одной из наиболее актуальных угроз Российской Федерации по масштабам разрушительного воздействия на общество можно назвать коррупцию. Она подрывает веру граждан в справедливость, порождает социальную напряженность, а также препятствует устойчивому и поступательному развитию страны. В соответствии с пунктом "е" ст. 12 Федерального закона "О федеральной службе безопасности" и личным поручением Президента РФ Д.А. Медведева на органы ФСБ России в настоящее время возложены обязанности по разработке и осуществлению во взаимодействии с другими государственными органами мер по борьбе с коррупцией, а в соответствии с пунктом "б" статьи 13 названного федерального закона - осуществление оперативно-розыскных мероприятий по выявлению, предупреждению и раскрытию коррупции. К числу основных приоритетов органов ФСБ России по обеспечению экономической безопасности (в том числе и борьбе с коррупцией) можно отнести контроль за основными стратегическими отраслями экономики, градообразующими предприятиями, оборонно-промышленным комплексом и т.п.

Широкий размах, многоуровневость, разноплановость – новые черты российской коррупции, которые создают благоприятные условия для ее использования в своих целях преступными группами и сообществами, террористическими организациями, иностранными спецслужбами и финансово-промышленными группами. Безусловно, рост коррупции в органах исполнительной власти отрицательно сказывается как на развитии экономики страны в целом, так и на проводимых административных и экономических реформах.

Противодействие коррупции в настоящее время требует принятия комплекса административных, экономических, социальных и уголовно-процессуальных мер с задействованием всех ветвей власти. При этом одно из ключевых мест в реализации данных мер занимают органы ФСБ России. Это связано в том числе и с тем, что еще в советские времена органы государственной безопасности СССР первыми столкнулись с проявлениями коррупции в высших эшелонах власти, в результате чего был наработан определенный опыт, используемый в настоящее время органами ФСБ России. Достаточно вспомнить, успешно расследованные «хлопковые» уголовные дела в Средней Азии, дело «Океан» (по обвинению сотрудников Минрыбхоза СССР в хищении, контрабанде, получении взяток) в 80-х годах, уголовные дела в отношении бывшего заместителя губернатора Тверской области Гулаева И.Б., бывшего губернатора Тульской области Севрюгина в 90-х годах и др.

Можно уверенно констатировать, на сегодняшний день коррумпированность отдельных должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации напрямую расширяет возможности специальных служб и организаций иностранных государств по проведению разведывательной и иной подрывной деятельности, направленной против органов государственной власти Российской Федерации, стратегических отраслей и критически важных объектов экономики Российской Федерации, создает почву для проведения в отношении таких лиц различной противоправной деятельности и получения через них доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, принятия и лоббирования политических, экономических и иных решений в ущерб безопасности Российской Федерации.

По данным ФСБ России, в настоящее время специальными службами иностранных государств активно ведется всестороннее изучение должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации различного уровня, в ходе которого обращается особое внимание на наличие у них денежных средств, собственности и иных коммерческих интересов за рубежом, для последующего возможного их использования в проведении противоправной деятельности в ущерб безопасности страны.

Статистические данные, имеющиеся в органах ФСБ России свидетельствуют о том, что в период с 2008 по 2010 год общее количество выявленных преступных деяний против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления

возросло на 22,4 %, из них: связанных с получением взятки – на 26 %, с дачей взятки – на 32,1 %, со служебным подлогом – на 29,4 %.

В частности, в 2010 году Управлением ФСБ России по Курской области в 2010 году по Курской области через СУ СК при прокуратуре РФ по Курской области в отношении должностных лиц региональных органов государственной власти и местного самоуправления, а также сотрудников правоохранительных органов реализованы 11 оперативных материалов, на основании которых возбуждены уголовные дела, по результатам расследования которых осуждены 20 должностных лиц различного уровня.

В последнее время в Российской Федерации активно создается система противодействия коррупции, устранения причин и условий для ее возникновения, причем органам ФСБ России в ней отведена довольно существенная роль.

Так, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбе с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Внесены изменения в УПК России, направленные на упрощение порядка привлечения к уголовной ответственности депутатов, судей и других категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам (ФЗ от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ). В УК России уточнено понятие конфискации в части принудительного безвозмездного изъятия и обращения в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества, незаконно полученного в результате совершения преступлений, в том числе таких, как злоупотребление должностными полномочиями и получение взятки (ФЗ от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ).

Кроме того:

- образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (Указ Президента РФ от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции»);

- определены центральные органы РФ, ответственные за реализацию положений Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, касающихся взаимной помощи и международного сотрудничества: Министерство юстиции Российской Федерации – по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генеральная прокуратура РФ – по иным вопросам взаимной помощи и международного сотрудничества (Указы Президента РФ от 18 декабря 2008 года № 1799 и 1800).

- реализуется Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы, утвержденный Президентом РФ 13 апреля 2010 года № 460, в котором предусмотрены меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции.

ФСБ России представлена в основных межведомственных совещательных органах по антикоррупционным вопросам, в частности, в Совете при Президенте РФ по противодействию коррупции и экспертных группах по подготовке решений данного Совета. В рамках международного антикоррупционного сотрудничества ФСБ России принимает участие в деятельности ряда международных организаций (ООН, ОБСЕ, Группе государств против коррупции и др.).

Активно антикоррупционные мероприятия в 2010 году проводятся и по линии администрации Курской области с участием в необходимых случаях Управления ФСБ России по Курской области. В соответствии с постановлением Администрации Курской области от 22 марта 2010 года № 105-па утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в соответствии с которыми в текущем году произведена оценка свыше 300 нормативно-правовых актов. Однако по мнению Управления ФСБ России по Курской области повышению эффективности антикоррупционной экспертизы способствовало бы участие в ее проведении представителей местных правоохранительных органов (в частности УВД по Курской области, УФСБ России по Курской области и т.п.).

Несмотря на предпринимаемый комплекс мер, считаю что серьезной проблемой отечественного государственного управления продолжает являться чрезмерное нормативное правовое регулирование, избыточное количество государственных служащих, большие затраты на их содержание, низкая заработанная плата. Эти взаимосвязанные проблемы неизбежно ведут к недостаточно эффективной работе государственного аппарата и коррупции, что является ощутимой угрозой национальной безопасности Российской Федерации.

В своем послании Федеральному собранию Российской Федерации в 2010 году Президент РФ Д.А. Медведев особо подчеркнул: «.....нашей принципиальной задачей остается борьба с коррупцией. Считаю, что мы должны самым внимательным образом анализировать исполнение уже принятых решений и двигаться дальше.....».

Сегодня роль законодательства о государственной службе в реальном сдерживании коррупции не стоит преувеличивать, как, разумеется, и преуменьшать. Законодательство о государственной службе обладает, бесспорно, сдерживающим влиянием.

В настоящее время антикоррупционная кампания разворачивается под лозунгом выполнения международно-правовых актов против коррупции, ратифицированных Россией. Но действующее законодательство о государственной службе содержит практически весь комплекс правовых средств для борьбы с коррупцией. В нем четко определены права, обязанности и ответственность государственных служащих, есть все необходимые запреты и правоограничения, связанные с государственной службой. Установлены требования к служебному поведению государственного служащего и порядок урегулирования конфликта

интересов на государственной службе. Установлены нравственные стандарты для государственного служащего с учетом существующих в нашем обществе представлений о морали.

Таким образом, есть основания утверждать: наше законодательство о государственной службе практически полностью соответствует положениям международно-правовых антикоррупционных документов.

Международная рейтинговая организация Transparency International, отводя России весьма "почетное" место среди стран, пораженных коррупцией, и называя ее причины и условия, не указывает, что у нас плохое законодательство о государственной службе. Наши законы о системе государственной службы и о гражданской службе соответствуют Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., вступившей в силу 14 декабря 2005 г. и ратифицированной Российской Федерацией 8 марта 2006 г. В них учтены рекомендательные акты: Руководство ООН "Практические меры по борьбе с коррупцией" и "Двадцать принципов борьбы с коррупцией", утвержденные резолюцией Комитета министров Совета Европы от 6 ноября 1997 г.

Другое дело, что принятые законодательные акты по борьбе с коррупцией нуждаются в создании действенных механизмов их реализации, которые по некоторым позициям до настоящего времени практически не созданы, а по отдельным направлениям не работают.

В частности, в отдельных случаях у нас не проведена резкая грань между бизнесом и государственной службой, что размывает границы между частным и государственным интересом. Государственным служащим запрещено замещать должности в органах управления коммерческих организаций, за исключением ситуаций, когда занятие такой должности предусмотрено федеральным законодательством. В результате сотни лиц, замещающих должности государственной службы различного уровня, входят в советы директоров акционерных обществ и компаний. Это создает широкие возможности для коррупционных деяний. Крайне необходимо решение вопроса о конкретных персоналиях и контрактной основе представления интересов государства в советах директоров акционерных обществ.

В штатное расписание государственных органов включаются должности, не относящиеся к должностям государственной службы; на лиц, их замещающих, не распространяются антикоррупционные ограничения. Лица, замещающие должности, не включенные в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, не являются государственными служащими и, таким образом, могут участвовать в коррупционных схемах.

Финансовый контроль за доходами и имуществом государственных служащих и членов их семей существует во всем мире. В нашей стране распространена практика регистрации коррупционерами имущества на своих близких. Поэтому необходимо законодательное закрепление требования о предоставлении сведений об имущественном положении не только государственных служащих, но и членов их семей. Такая норма не может быть отвергнута под предлогом якобы нарушения права частной жизни.

Кроме того, крайне необходима нормативная регламентация процедуры проверки правоохранными органами деклараций о доходах, поданных госслужащими на их реальное соответствие.

Государственным служащим запрещено замещать должности в коммерческих организациях в течение двух лет после увольнения с государственной службы, если осуществление функции государственного управления входило в их служебные обязанности. Необходимо поставить под контроль и поступление на государственную службу бывших учредителей, руководителей или членов исполнительных органов коммерческих структур, если осуществление функции государственного управления, надзора или контроля за соответствующей коммерческой организацией будет входить в должностные обязанности государственного служащего.

Вместе с тем с одновременным ужесточениями требований в отношении государственного служащего, нельзя забывать и недооценивать повышение статуса последнего. Сегодня назрела необходимость в принятии практических мер, направленных на повышение статуса государственного служащего, созданию им необходимого благоприятного климата и соответствующих льгот таким образом, чтобы последние понимали, что в случае лишения своей должности в результате коррупционных правонарушений они потеряют гораздо больше чем приобретут.

Кроме того, необходима реализация ряда существенных на наш взгляд предложений, направленных на создание более действенного механизма противодействия коррупции, основанные на действующем законодательстве, по следующим направлениям:

- *утверждение перечня должностей, в наибольшей степени подверженных риску коррупции (коррупционных должностей)*. Реализация данного направления предусматривает определение перечня должностей, в наибольшей степени подверженных риску коррупции (коррупционных должностей), в частности связанных с непосредственным предоставлением государственных услуг заявителям, а также иными непосредственными контактами с гражданами и организациями; осуществлением контрольных и надзорных мероприятий; подготовкой и принятием решений о распределении бюджетных средств, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределением ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); подготовкой и принятием решений, связанных с осуществлением государственных закупок и т.д.

Несомненно, что определение в федеральном органе исполнительной власти перечня должностей, в наибольшей степени подверженных риску коррупции позволит локализовать и сконцентрировать усилия по противодействию коррупции, в том числе и органов ФСБ России на наиболее приоритетных направлениях деятельности.

- *внедрение механизма дополнительного внутреннего контроля деятельности должностных лиц*. Применение технических средств контроля деятельности должностных лиц в процессе предоставления государственных

услуг и исполнения государственных функций, связанных с непосредственным взаимодействием с гражданами и организациями, должно быть оговорено в служебных контрактах. В настоящее время могут использоваться средства видеонаблюдения в местах предоставления государственных услуг, где происходит прием и непосредственное общение с заявителями. В административных регламентах исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг целесообразно закрепить возможность личного взаимодействия с заявителем только в определенных местах, оборудованных соответствующими техническими средствами внутреннего контроля.

- внедрение и развитие информационно-коммуникационных технологий в деятельности федерального органа исполнительной власти, в целях сокращения причин и условий, порождающих коррупцию. В рамках реализации данного направления федеральный орган исполнительной власти обеспечивает автоматизацию административно-управленческих процессов с целью сокращения непосредственных контактов государственных служащих с гражданами и организациями при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), в том числе путем дистанционного предоставления государственных услуг, выполнения отдельных административных действий или административных процедур в рамках предоставления государственных услуг (запись на прием по телефону либо с использованием электронной почты, прием заявления, принятие решений по заявлению, информирование заявителя о результатах рассмотрения и др.) либо информации о них.

Внедрение и развитие информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральный орган исполнительной власти также включает в себя внедрение системы информационного взаимодействия с подразделениями правоохранительных органов, занимающихся вопросами противодействия коррупции.

Хотелось бы отметить, что в настоящее время в структуру правоохранительной системы Российской Федерации входит целый ряд центральных и региональных сил и служб, наделенных взаимодополняющими функциями и обязанностями. Кроме того, в рамках этих правоохранительных ведомств существуют многочисленные департаменты, уполномоченные расследовать конкретные виды преступлений, относящимся по своей сути к коррупционным. В итоге сразу несколько правоохранительных органов могут иметь структуры, специализирующиеся в одной области. Это в первую очередь касается коррупционных преступлений: полномочиями по их расследованию наделен целый ряд правоохранительных органов, основными из которых являются Федеральная служба безопасности (ФСБ), Министерство внутренних дел (МВД) и Следственный комитет при прокуратуре.

Да несомненно, что в последнее время приняты определенные меры по улучшению координации между различными правоохранительными службами по борьбе с коррупцией, как на федеральном, так и на

региональном уровнях. Координация между компетентными правоохранительными органами особо важна в тех случаях, когда расследование фактов коррупции ведут сразу несколько правоохранительных органов. В целях повышения эффективности борьбы с коррупцией необходимо и далее усиливать специализацию при расследовании коррупции. Полезным дополнением существующей системы стал бы специализированный механизм по борьбе с коррупцией, предназначенный исключительно для расследования коррупционных преступлений или координации таких расследований. В рамках подобного механизма можно было бы, например, собирать соответствующую информацию об особенностях расследования коррупционных преступлений и предоставлять материалы различным заинтересованным ведомствам. Кроме того, с его помощью можно было бы на постоянной основе обрабатывать данные о коррупционных преступлениях и способствовать обмену ими, а также организовывать консультации и подготовку соответствующих сотрудников правоохранительных органов.

Дальнейшее совершенствование деятельности органов федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации включает укрепление правовых, организационных и иных начал при выявлении и пресечении на ранней стадии возникновения угроз безопасности Российской Федерации, к которым в настоящее время относится коррупция.

Исходя из изложенного в заключении хотелось бы сделать ряд выводов:

Во-первых, многоаспектность коррупции как социально-правового явления, объективные трудности в выработке ее адекватного определения показывают, что противодействие коррупции не может быть сведено к реализации норм какой-либо одной отрасли права. Поэтому, если ранее приоритет в решении вопросов противодействия коррупции отдавался уголовному праву, то в настоящее время необходимо активно использовать возможности иных отраслей права, и, прежде всего, административного и гражданского права.

Во-вторых, с учетом важности противодействия коррупции в деле обеспечения национальной безопасности соответствующее положение должно быть закреплено в качестве задачи органов национальной безопасности РФ, в частности, органов федеральной службы безопасности, а также иных органов, входящие в силы обеспечения безопасности страны. Также необходима разработка и принятие межведомственного нормативного правового акта по вопросам взаимодействия и координации деятельности различных правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, который бы предусматривал порядок обмена информацией о коррупционных деяниях, проведения совместных мероприятий, обмена кадрами, совместного использования сил и средств.

В-третьих, необходимо проанализировать влияние коррупции на различные сферы общественной жизни и виды государственной и общественной деятельности с тем, чтобы полномочия органов по борьбе с

коррупцией и принимаемые ими меры были конкретными, эффективными, законными, ни в коем случае не нарушали права, свободы и законные интересы граждан и иных субъектов.

В-четвертых, дальнейшее развитие должно получить международное сотрудничество в области противодействия коррупции.

Заместитель начальника следственного отделения
Управления ФСБ России по Курской области
подполковник юстиции
«7» декабря 2010 года

С.А. Кондратьев