

На правах рукописи

Филоненко Татьяна Викторовна

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ.
РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ЕЕ ФОРМИРОВАНИИ И
РЕАЛИЗАЦИИ**

Специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Владивосток – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Дальневосточный федеральный университет», на кафедре уголовного права и криминологии.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Номоконов Виталий Анатольевич

Официальные оппоненты:

Астанин Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор, советник директора Университета Банка России (г. Москва)

Филиппов Виктор Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики (г. Хабаровск)

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Хабаровский государственный университет экономики и права».

Защита состоится 14 апреля 2021 г. в 16 час. 00 мин. на заседании объединенного совета по защите диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук, на соискание учёной степени доктора наук Д 999.126.03 на базе ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет» по адресу: г. Владивосток, остров Русский, п. Аякс, 10, кампус ДВФУ, корпус Д, ауд. 564.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ДВФУ и на сайте: <https://www.dvfu.ru/>; <https://www.nsu.ru/>; <https://sfu-kras.ru/>.

Автореферат разослан « ___ » _____ 20__ г.

Учёный секретарь
диссертационного совета



Коротких Н.Н.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Коррупция была и остается одной из самых острых проблем современной России и серьезным препятствием на пути развития страны, формирования гражданского общества

Несмотря на то, что в последние годы способы и методы борьбы с коррупционными проявлениями совершенствуются, как и меры уголовно-правового характера, направленные на борьбу с преступлениями коррупционной направленности, вопросы противодействия коррупции криминологическими и иными средствами остаются актуальными. Представляется, что задача комплексной борьбы с коррупцией в государстве по-прежнему требует приложения новых сил и средств, совершенствования законодательства.

Среди государственных органов, работа которых направлена на противодействие коррупции, отдельно следует выделить органы прокуратуры, которые реализуют ряд важных направлений антикоррупционной политики государства. Основными из этих направлений являются предупреждение коррупционных проявлений посредством прокурорского надзора, а также надзор за ходом предварительного расследования уголовных дел коррупционной направленности и поддержание обвинения по ним в суде.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2019 г. в России зарегистрировано 30991 преступление коррупционной направленности. Проведенный анализ статистических данных, опубликованных на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ, свидетельствует о том, что за 2019 г. общее число направленных в суд уголовных дел коррупционной направленности составило 12 165, что на 24% больше показателей 2018 г. (9811). Количество обвиняемых по направленным в суд делам в 2019 г. увеличилось на 22,8% – до 13 416 лиц (в 2018 г. – 10 927). Доля уголовных дел, направленных прокурором в суд с обвинительным заключением, возросла с 89,7% в 2018 г. до 92,4% в 2019 г. Соответственно

количество дел, возвращенных следователям для дополнительного расследования и пересоставления обвинительного заключения, впервые за несколько лет уменьшилось и составило 925 по сравнению с 1094 в 2018 г., т.е. более чем на 15%¹.

Судами первой инстанции Российской Федерации в 2019 г. рассмотрено 11 272 уголовных дела о преступлениях коррупционной направленности в отношении 12 346 лиц, что на 15% больше показателей 2018 . (9818 дел). Обвинительный приговор вынесен по 10 009 уголовным делам в отношении 10 866 лиц, в 2018 г. – по 8595 уголовным делам. В процентном отношении за 2019 г. обвинительные приговоры вынесены почти по 88,8% всех рассмотренных судами дел (в 2018 г. – 87,5%). Среди осужденных за преступления коррупционной направленности – 901 (в 2018 г. – 889) должностное лицо органов государственной власти и местного самоуправления, из них 315 глав муниципальных образований и местных администраций (в 2018 г. – 244)².

Указанные данные, а также тот общественный резонанс, который связан с коррупционными проявлениями, напрямую свидетельствуют о масштабности работы, проводимой органами прокуратуры в данном направлении, а также актуальности проблематики антикоррупционной политики и необходимости ее дальнейшего исследования и совершенствования.

Степень научной разработанности проблемы. В настоящее время исследований, затрагивающих проблемы коррупции и противодействия ей, очень много. У всех работ, посвященных данной тематике, есть две общие характеристики, которые и обуславливают сохранение актуальности заявленной темы, несмотря на ее разработанность и изученность. Во-первых, и коррупция как социальный феномен, и практика борьбы с ней, и

¹ Портал правовой статистики [Электронный ресурс] Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://crimestat.ru/> (дата обращения: 29.10.2020).

² Там же.

антикоррупционное законодательство очень динамичны. Этот динамизм связан с сущностными характеристиками коррупции. В результате научные исследования, посвященные вопросам противодействия коррупции, сколь бы качественны и злободневны они ни были, быстро утрачивают свою актуальность. Меняется законодательство, меняется государственная и социальная практика, меняется менталитет общества и самого коррупционера – и, как следствие, проблема, казавшаяся изученной на начало 2000 гг., сейчас опять актуальна и требует новых современных научных изысканий.

Во-вторых, проявления как коррупции, так и деятельности по борьбе с ней, очень многоплановы. Противодействие коррупции имеет массу самых различных аспектов (законодательных, организационных, экономических, психологических, воспитательных, политических и т.д.), что делает исследование коррупции и противодействия ей практически неисчерпаемым. Ситуация усугубляется междисциплинарным характером антикоррупционной проблематики, ведь соответствующие исследования проводят не только юристы, но и экономисты, политологи, психологи и другие специалисты.

Названные особенности затрудняют описание степени разработанности темы диссертационного исследования. С одной стороны, работ по заявленной (или смежной) тематике много, с другой – актуальность и неисследованность темы сохраняются.

Современная юридическая наука накопила много материала, касающегося различных аспектов формирования антикоррупционной политики в Российском государстве. В частности, следует выделить диссертационные исследования и монографии Т.А. Басовой, Б.В. Волженкина, Ю.В. Голика, А.И. Долговой, П.А. Кабанова, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецовой, В.В. Лунеева, С.В. Максимова, А.В. Фадеева. Можно констатировать, что основной массив работ по антикоррупционной проблематике составляют исследования, касающиеся отдельных узких вопросов и механизмов в сфере противодействия коррупции. При всей значимости таких работ становится очевидным, что практика фрагментарных

исследований оказалась неэффективной с точки зрения формирования единой комплексной антикоррупционной политики. Среди работ, посвященных собственно антикоррупционной политике, можно назвать труды И.А. Александровой, В.В. Астанина, И.Н. Клюковской, В.П. Копачева, С.Ю. Новичкова, В.В. Сыроватко, А.В. Чуманова.

При этом обращает на себя внимание определенная негативная тенденция: на сегодняшний день за исследования антикоррупционной политики выдаются любые исследования природы и проявления коррупции. Сама же антикоррупционная политика остается неразработанной и методологически неоформленной на доктринальном уровне. В рамках настоящего исследования предпринята попытка применить сложившуюся теоретико-методологическую модель описания правовой политики к сфере антикоррупционной политики, поскольку сама политика должна состоять не в массиве нормативных правовых актов, а в комплексе взаимосвязанных мер по противодействию коррупции, предусмотренных этими актами.

Принципиальным отличием данной работы от иных научных трудов различных авторов является то, что в специальной литературе практически отсутствуют комплексные исследования, освещающие роль органов прокуратуры в формировании антикоррупционной политики и противодействии коррупции. Одним из исследований, содержащих анализ практики органов прокуратуры Приморского края, была диссертация Ю.Б. Мельникова, который рассматривал коррупцию во взаимосвязи с организованной преступностью и в качестве фактора, сопутствующего последней (2003 г.). Из близких по тематике работ за последние годы можно назвать исследование И.А. Калиты «Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции» (2013 г.). Однако стоит отметить, что законодательство за истекший период неоднократно менялось, к тому же многие авторские предложения на настоящий момент уже реализованы, антикоррупционная политика значительно усовершенствовалась и ушла далеко вперед. При этом названные работы не ставили себе целью

рассмотреть антикоррупционную политику государства и роль прокуратуры в ее осуществлении. В связи с чем проведенный автором анализ, выявление проблем и сложностей реализации антикоррупционных механизмов отличается новизной и имеет практическую ценность.

Цели и задачи исследования. Целью исследования является разработка теоретически обоснованной модели антикоррупционной политики России на основании результатов междисциплинарного анализа антикоррупционного законодательства и сложившейся правоприменительной практики, а также формирование предложений, направленных на совершенствование конкретных аспектов работы органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции и внесение изменений в антикоррупционное законодательство для устранения пробелов и установления детальных механизмов противодействия коррупционным проявлениям в современных российских условиях.

Для достижения заявленной цели в работе последовательно реализуются следующие задачи:

- изучить сущность антикоррупционной политики в современных теоретических, криминологических и уголовно-правовых исследованиях;
- проанализировать детерминанты коррупции, способствующие коррупционным преступлениям с учетом исторических, экономических и социально-структурных особенностей российского общества;
- дать определение антикоррупционной политики;
- изучить теоретико-правовые основы антикоррупционной политики, определить ее место в системе мер правовой политики;
- выделить основные меры современной антикоррупционной политики России;
- определить роль органов прокуратуры в формировании и реализации антикоррупционной политики;
- рассмотреть основные направления деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции;
- описать проблемы реализации антикоррупционной политики в

современной России;

- сформулировать предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства, а также механизмов реализации противодействия коррупционному поведению в современных Российских условиях силами органов прокуратуры.

Методологическую основу диссертационного исследования образует совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания: диалектический, исторический, системно-структурный, формально-логический, формально юридический, социологический, сравнительно-правовой и другие.

Особое внимание в диссертационном исследовании уделено социологическим методам. С их помощью изучены и проанализированы статистические данные о количестве выявляемых коррупционных преступлений, а также статистические данные о мерах прокурорского реагирования в указанной сфере. Названные показатели проанализированы автором путем изучения архивных данных служебных документов, в частности, информационных писем Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также прокуратуры Приморского края, статистических годовых отчетов органов прокуратуры, а также данных, содержащихся в открытом доступе на сайте Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили работы по теории уголовного права, криминологии, политологии, социологии, относящиеся к теме диссертации. Автором проанализированы диссертационные и монографические исследования Г.М. Аглямовой, Е.А. Акунченко, А.А. Аникина, В.В. Астанина, М.М. Бабаева, А.В. Быкова, М.А. Багмета, Л.В. Борина, А.В. Воробьева, П.А. Вырвы, И.А. Калиты, П.А. Кабанова, В.В. Киселева, А.И. Коробеева, В.М. Корякина, А.В. Кудашкина, Н.А. Лопашенко, А.В. Малько, Ю.Б. Мельникова, Т.А. Некрасовой, В.А. Номоконова, И.Е. Охотского, И.С. Паршина, С.В. Плохова, А.В. Полукарпова, Ю.Е. Пудовочкина, А.Е. Русецкого, К.В. Севрюгина, А.В. Сероуса, С.А.

Сивцова, И.В. Стороженко, Э.С. Шимшиловой, В.В. Филиппова, П.С. Яни и др.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция РФ, международные правовые акты в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности, действующее российское уголовное законодательство, иные нормативные правовые акты РФ.

Эмпирической базой исследования выступили материалы 423 уголовных дела коррупционной направленности, рассмотренных судами Приморского края и других субъектов Российской Федерации за период 2013-2020 гг.; постановления Верховного Суда Российской Федерации, связанные с обжалованием постановленных по уголовным делам приговоров, опубликованная следственная и судебная практика за период 2013-2019 гг., статистика уголовных наказаний, назначенных осужденным лицам, статистические данные о зарегистрированных фактах совершения коррупционных преступлений, материалы архива Прокуратуры Приморского края и Генеральной прокуратуры РФ, в частности 56 информационных писем о практике и результатах прокурорского надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции, 5 обобщений работы по итогам 2013-2020 гг., направляемых в Генеральную прокуратуру РФ, результаты 2-х социологических опросов 786 лиц, проводимых сотрудниками Генеральной прокуратуры РФ, а также личный опыт непосредственной практической работы, связанной с поддержанием обвинения по уголовным делам коррупционной направленности, обобщением проблематики уголовных дел данной категории в органах прокуратуры в течение 10 лет.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем:

- антикоррупционная политика рассматривается как особый вид правовой политики и исследуется как элемент общей системы мер государственной правовой политики современной России;

- при изучении антикоррупционной политики используются

методологические подходы, выработанные современной теорией правовой политики; в результате антикоррупционная политика рассматривается комплексно через основные формы ее формирования и реализации (доктринальную, правотворческую, правоинтерпретационную, правореализационную формы);

- формулируются проблемы реализации антикоррупционной политики, с которыми сталкивается правотворческая и правоприменительная практика в современной России, а также формулируются авторские предложения по совершенствованию способов противодействия коррупции;

- определяется роль органов прокуратуры в формировании и реализации антикоррупционной политики;

- комплексно освещаются основные направления деятельности органов прокуратуры в противодействии коррупции;

- формулируются авторские предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства, а также механизмов реализации противодействия коррупционному поведению в современных Российских условиях, в том числе и силами органов прокуратуры.

В работе предложена авторская концепция антикоррупционной политики, направленной на повышение эффективности противодействия коррупционным преступлениям.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Автор определяет антикоррупционную политику как комплексную научно-обоснованную систему приоритетов социального развития и мероприятий, разрабатываемую и осуществляемую государством и институтами гражданского общества, и направленную на минимизацию коррупционных проявлений в различных сферах общественной жизни, пресечение коррупционной преступности, предотвращение коррупционных правонарушений и устранение факторов, провоцирующих развитие коррупции. Последняя должна исследоваться и формироваться с учетом тех же методологических подходов, которые используются в современной

правовой политике для описания и формирования правовой политики государства в целом. Эффективная антикоррупционная политика формируется и реализуется по следующим основным формам (направлениям): доктринальная, правотворческая, правоинтерпретационная, правореализационная и правовоспитательная.

2. Обосновывается положение об отсутствии на сегодняшний день четко выстроенной целостной государственной антикоррупционной политики. По мнению диссертанта, не сформирована её доктринальная часть, не выработана комплексная, научно обоснованная модель антикоррупционной политики, которая должна быть основой законодательной и правоприменительной деятельности на трех-, пяти- и десятилетний периоды.

3. Аргументируются предложения о необходимости совершенствования норм, регламентирующих процедуру контроля за соответствием расходов и доходов лиц, занимающих государственные должности, рекомендуется расширить перечень активов, подлежащих контролю, а также срок операций с имуществом, предшествующих процедуре декларирования, определить понятие «семья» относительно официального и гражданского брака. Также представляется необходимым урегулировать на законодательном уровне вопросы определения доходов семьи в целом, в антикоррупционном законодательстве понятие «семья» должно включать себя не только зарегистрированный брак между двумя лицами, но и гражданские отношения, а также определенный круг близких родственников по восходящей, нисходящей и боковым линиям. Это позволит возмещать вред при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество были получены родственниками или близкими осужденного именно в результате коррупционных преступлений или являются доходом от такого имущества. Имеющийся порядок проверки достоверности и полноты представляемых сведений о доходах и расходах не позволяет проводить комплексную и качественную проверку предоставляемых сведений.

4. Обоснована необходимость возврата конфискации в УК РФ как вида

наказания. Конфискация должна стать видом уголовного наказания, который подлежит применению ко всем лицам, совершившим коррупционные преступления. Основной акцент в противодействии коррупции должен быть сделан на совершенствовании антикоррупционных механизмов, направленных на изъятие нажитого осужденным преступным путем, а не назначении последнему наказания в виде лишения свободы и, как следствие, помещении коррупционера в условия, при которых он не может ни принести какую бы то ни было пользу обществу, ни компенсировать причиненный в результате совершения преступления вред. Наряду с этим рекомендуется шире и активнее использовать в правоприменительной деятельности институт «конфискации in rem».

5. Предлагается устранить имеющийся пробел в законодательстве для расширения возможностей сообщения о совершенных или планируемых коррупционных правонарушениях (преступлениях) для минимизации уровня коррупционных проявлений путем разработки и установления в специальном нормативном акте критериев определения случаев раскрытия информации, носителей такой информации, а также оснований и средств защиты разоблачителей коррупционных правонарушений и преступлений.

6. В целях повышения уровня эффективности отечественного антикоррупционного законодательства обосновывается целесообразность включения в него положений, позитивно зарекомендовавших себя в законодательстве и правоприменительной практике ряда зарубежных государств. В частности предлагается: а) к лицам, совершившим коррупционное преступление, не применять сроки давности освобождения от уголовной ответственности; б) наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью применительно к лицам, осужденным за преступления коррупционной направленности, перевести в разряд бессрочных.

7. Дана конкретная оценка антикоррупционной роли цифровизации в деятельности органов прокуратуры. Одной из ключевых мер противодействия

коррупции является развитие цифровизации, в том числе путем совершенствования существующих электронных платформ, а также создания новых. Представляется, что данная мера, доказавшая за рубежом свою эффективность, способна существенно приблизить общество к достижению главной цели – минимизации коррупционных проявлений.

8. Вносится предложение о совершенствовании механизма проведения антикоррупционной экспертизы прокурорами с привлечением экспертов различного уровня. При необходимости работник прокуратуры, проводящий антикоррупционную экспертизу, может и должен привлекать экономистов, лингвистов, финансистов и специалистов иного профиля, которые по результатам проведения экспертизы готовят соответствующие заключения.

Изложенные соображения, как представляется, должны дать возможность прокуратуре совместно с другими органами нашей страны в итоге более системно и эффективно организовать противодействие коррупции в различных сферах жизнедеятельности Российского государства.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что оно содержит предложения и рекомендации по совершенствованию норм антикоррупционного законодательства, которые могут быть использованы для дальнейшего исследования механизмов противодействия коррупции, в законотворческом процессе для совершенствования уголовно-правового законодательства РФ, в правоприменительной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, а также в процессе преподавания учебных дисциплин «Уголовное право», «Криминология», «Прокурорский надзор» и спецкурсов.

Степень достоверности и апробации результатов исследования. Диссертация была подготовлена, прошла обсуждение и рецензирование на кафедре уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета.

Основные положения и выводы, сформулированные в диссертации, отражены в 15 опубликованных научных статьях, из них 4 – в изданиях и

журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий ВАК Министерства науки и образования РФ, а 3 – в журналах и изданиях, включенных в базу данных SCOPUS. Результаты исследования внедрены в деятельность прокуратуры Приморского края, апробированы на занятиях со студентами Юридической школы Дальневосточного федерального университета.

Положения диссертации и выводы исследования обсуждались на международных и региональных конференциях: на III Тихоокеанском международном юридическом форуме «Перспективы развития юридической науки, практики и образования в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (г. Владивосток, сентябрь 2017 г.); на региональной научно-практической конференции «VIII Дагелевские научные чтения. Уголовное наказание: вопросы теории и практики» (г. Владивосток, октябрь 2017 г.); на VI Тихоокеанском международном юридическом форуме «Перспективы развития юридической науки, практики и образования в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (г. Владивосток, октябрь 2018 г.); на региональной научно-практической конференции «IX Дагелевские научные чтения. Личность преступника в уголовном праве и пенитенциарной системе» (г. Владивосток, ноябрь 2018 г.); на V Тихоокеанском международном юридическом форуме «Роль права в развитии интеграционных процессов в Азиатско-Тихоокеанском регионе: современные тенденции и вызовы» (г. Владивосток, октябрь 2019 г.); на региональной научно-практической конференции «X Дагелевские научные чтения. Уголовная политика России: взгляд из прошлого в будущее» (г. Владивосток, декабрь 2019 г.), на всероссийской научно-практической конференции «XI Дагелевские научные чтения. Уголовное право в эпоху глобальных потрясений» (г. Владивосток, декабрь 2020 г.).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами проведенного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, насчитывающих десять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** раскрывается актуальность темы исследования, выделены цели и задачи, объект и предмет диссертационной работы, охарактеризована степень научной разработанности проблемы, представлена методологическая основа, раскрыты теоретическая и практическая значимость, представлены основные положения, выносимые на защиту, научная новизна исследования, охарактеризованы сведения об апробации результатов проведенной работы, а также содержится описание структуры диссертации.

Первая глава **«Антикоррупционная политика России: криминологические и уголовно-правовые аспекты»** состоит из четырех параграфов. *Первый параграф* содержит характеристику коррупции как объекта антикоррупционной политики. В работе сделан акцент на разграничении коррупции как социального явления и коррупции как объекта антикоррупционной политики. Понятие коррупции как объекта антикоррупционной политики является более узким по сравнению с общесоциальным, научным или бытовым понятием коррупции, а также должно иметь четкие законодательные рамки, законодательное определение. Это принципиально важно для того, чтобы сформировать уголовно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и прочие отраслевые меры противодействия коррупции.

В параграфе рассмотрены различные подходы к пониманию коррупции как социального явления: философско-политический, социологический, экономический, криминологический, юридический; ограничительная, широкая и узкая трактовка коррупции; коррупция в широком и узком смысле применительно к юриспруденции. Современное понятие коррупции как объекта антикоррупционной политики выражено в его легальной дефиниции.

В качестве социального явления современная коррупция имеет следующие черты: политизированность (перемещение во властные структуры), макросоциальный масштаб, интернационализацию и глобализацию коррупции, а также расширение сферы легализации коррупции

(придание видимости законности коррупционным сделкам). У коррупции как объекта антикоррупционной политики есть собственные признаки и характеристики. Важнейшим из них является конвергентный характер. Это означает, что проявления коррупции фиксируются в политической, экономической, социальной, бытовой, культурной жизни общества при наличии в нем неких общих предпосылок, в результате коррупция приобретает метастазный, межсекторальный характер. Отмеченные обстоятельства требуют выработки специфической правовой политики в отношении коррупции – междисциплинарной и межотраслевой.

Второй параграф содержит описание детерминант коррупции, то есть причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям. Автор предлагает собственную модель детерминационного комплекса коррупции, включающего в себя семь групп факторов (политические, социально-экономические, институционально-организационные, социально-психологические [или идеологические, этико-культурные], юридико-регулятивные и кадровые детерминанты).

Третий параграф называется «Антикоррупционная политика России: понятие и признаки». Антикоррупционная политика рассматривается как обособленный вид и неотъемлемая часть общей правовой политики современного российского государства, которая должна реализовываться во взаимодействии с иными видами правовой политики. По мнению автора, на современном этапе развития российского общества *антикоррупционная политика представляет собой комплексную научно-обоснованную систему приоритетов социального развития и мероприятий, разрабатываемую и осуществляемую государством и институтами гражданского общества, и направленную на минимизацию коррупционных проявлений в различных сферах общественной жизни, пресечение коррупционной преступности, предотвращение коррупционных правонарушений и устранение факторов, провоцирующих развитие коррупции.*

К признакам антикоррупционной политики относятся ее целевой,

комплексный, системный и методологически обоснованный характер. В соответствии с последним признаком эффективность результата антикоррупционной политики будет зависеть от правильно выбранной методологии ее формирования и реализации. Речь идет о формах реализации антикоррупционной политики. В работе описано содержание и сегодняшнее состояние следующих форм антикоррупционной политики: а) доктринальной; б) правотворческой; в) идеологической (включая правовоспитательную и правообразовательную форму); г) правоинтерпретационной; д) правоприменительной (правореализационной).

В результате автор приходит к выводу, что на сегодняшний день можно констатировать наличие в России сложившейся антикоррупционной политики, хотя и с некоторыми оговорками. Концептуальный уровень, доктринальная и правотворческая формы антикоррупционной политики в России в достаточной мере разработаны, однако пока не образуют единый комплекс мер, как это должно быть в рамках эффективной правовой политики. Можно сказать, что не сформирована доктринальная часть, не выработана комплексная, научно обоснованная модель антикоррупционной политики, которая должна быть основой законодательной и правоприменительной деятельности на трех-, пяти- и десятилетний периоды. Огромное значение в последние годы имеет правоинтерпретационная политика, реально формирующая векторы борьбы с коррупцией. Однако не все формы этого вида правовой политики равномерно развиты, наблюдается фрагментарность и перекос в сторону правотворческой деятельности, что объясняет (частично) недостаточную эффективность антикоррупционных мер.

Четвертый параграф посвящён характеристике антикоррупционной политики в системе мер уголовной политики. В российских исследованиях сложилась устойчивая тенденция, в рамках которой антикоррупционную политику рассматривают как часть уголовно-правовой политики. Для большей части авторов, особенно практиков и «отраслевиков», антикоррупционная политика сводится к противодействию коррупции уголовно-правовыми

средствами. Этот тезис часто не проговаривается прямо, но со всей очевидностью вытекает из существа исследований. Однако данный вариант не является единственно возможным. Можно выделить 3 модели соотношения уголовно-правовой и антикоррупционной политики:

А) традиционная – «криминализируемая» – модель, при которой антикоррупционная политика (АП) является частью уголовно-правовой политики (УПП);

Б) общесоциальная модель, основанная на нормах международного права, при которой составной частью АП являются отдельные меры УПП;

В) современная конвергентная модель, в соответствии с которой АП и УПП являются самостоятельными, но взаимодействующими видами правовой политики, объединенными общим ядром: противодействием коррупции уголовно-правовыми мерами.

Именно последнюю модель диссертант считает наиболее перспективной и способной снять некоторые методологические и концептуальные противоречия в теории антикоррупционной политики, которые снижали ее эффективность. В структурном отношении в рамках антикоррупционной политики можно выделить уголовно-правовые средства (меры) борьбы с коррупцией, административно-правовые, гражданско-правовые, иные, а также большой блок неюридических средств предотвращения коррупции (экономические механизмы, идеологическую работу государства, финансовые механизмы и др.). С другой стороны, в рамках уголовно-правовой политики можно выделить политику противодействий коррупции уголовно-правовыми средствами или уголовно-правовую политику в сфере противодействия коррупции. При этом уголовно-правовая политика не исчерпывается уголовно-правовыми вопросами, а современная антикоррупционная политика не исчерпывается только блоком уголовно-правовых средств.

В рамках данной работы коррупция исследуется как межсекторальный объект антикоррупционной политики. Исход из этого признака,

антикоррупционная политика должна иметь междисциплинарный характер в качестве учения и межотраслевой характер в качестве института правового регулирования.

Вторая глава диссертационного исследования **«Содержание антикоррупционной политики современного российского государства»** состоит из трех параграфов. *Первый параграф* посвящен принципам, субъектам и правовым основам современной антикоррупционной политики.

Сущность и содержание антикоррупционной политики выражается в ее принципах. Диссертант считает оптимальным разделение принципов на основные и дополнительные. Основные принципы должны закрепляться законодательно на федеральном уровне (в настоящий момент – в качестве дополнения в Федеральный закон «О противодействии коррупции»), чтобы в дальнейшем они могли быть использованы в сложных ситуациях правоприменения и для конкретизации норм антикоррупционного законодательства в процессе его реализации. Дополнительные принципы должны разрабатываться на доктринальном уровне, а также содержаться и уточняться в актах официального толкования, в обзорах судебной практики.

Применительно к субъектам АП диссертант предлагает такую модель. Термин «субъект антикоррупционной политики» следует употреблять в широком и узком смысле слова: в широком смысле – в отношении любых лица, государственных и частных, физических и юридических, которые принимают участие в каких-либо мероприятиях антикоррупционной направленности (участники АП); в узком смысле – в отношении органов и должностных лиц, обладающих определенными полномочиями в сфере противодействия коррупции. Термином «специальный» или «специализированный» субъект антикоррупционной политики надлежит называть органы и организации, специально созданные для борьбы с коррупцией, для которых антикоррупционная деятельность является единственной или основной функцией. Основную роль в реализации АП играют специальные субъекты, функционал которых описан в работе.

Применительно к правовым основам АП в диссертации выделены её различные уровни:

1. Международный уровень, куда входят международно-правовые акты универсального характера, международно-правовые акты регионального характера, акты международных организаций;

2. Национальный уровень, куда, в свою очередь, входят:

- федеральный уровень регулирования АП,
- региональный уровень регулирования АП (рассмотрен на примере документов Приморского края),
- муниципальный уровень регулирования АП,
- локальный уровень регулирования АП.

Второй параграф «Основные меры современной антикоррупционной политики в России» посвящён анализу двух моделей правового обеспечения борьбы с коррупцией («модель точечных ударов» и модель системного воздействия), предлагаемых в специальной литературе с точки зрения сферы их использования. Меры противодействия коррупции диссертант разделяет на две достаточно общие группы: а) меры борьбы с внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, конкурентными коррупционерами и б) меры борьбы с институциональными предпосылками, обуславливающими коррупцию, с потенциальной коррупцией (меры предупреждения коррекции). Меры второй группы имеют безусловный приоритет с точки зрения перспективной антикоррупционной политики.

В этой части работы проанализированы меры противодействия и предупреждения коррупции и сформулированы некоторые авторские рекомендации по их совершенствованию. По мнению диссертанта, анализ мер антикоррупционной политики позволяет констатировать, что российский законодатель не определился с базовой моделью правового регулирования противодействия коррупции. Как следствие, это приводит к определенной фрагментарности и бессистемности антикоррупционного законодательства,

снижает эффективность антикоррупционной политики России и не позволяет говорить о ее сформированности.

Третий параграф посвящен проблемам реализации антикоррупционной политики в современной России. Выделены следующие недостатки в правовом обеспечении антикоррупционной деятельности, что существенно снижает его эффективность:

- имеющийся порядок проверки достоверности и полноты представляемых сведений о доходах не позволяет проводить их комплексную и качественную проверку;

- должностным лицам высшего эшелона власти, использующим административный ресурс, а также квалифицированную юридическую помощь, зачастую удается если не избежать уголовной ответственности, то значительно смягчить назначенное наказание;

- институт уголовной ответственности физических лиц за коррупционные преступления не использует весь потенциал зарубежного опыта, что снижает его эффективность; есть варианты реформирования этого института;

- отсутствуют действенные механизмы защиты заявителей о фактах коррупции, что существенно влияет на активность обращения в правоохранительные органы с подобными заявлениями;

- требуется расширение круга лиц, в отношении которых могут быть проведены такие оперативные мероприятия, как прослушивание телефонных переговоров, поскольку разрешительные процедуры по установлению прослушивания телефонных переговоров в отношении определенного круга лиц достаточно затруднительны в силу занимаемых ими должностей или наличия особого статуса.

По итогам исследования автор формулирует ряд предложений, в том числе:

- необходимость совершенствования норм, регламентирующих

процедуру контроля за соответствием расходов и доходов лиц, занимающих государственные должности (предлагается расширить перечень активов, подлежащих контролю; увеличить период контроля операций с имуществом, предшествующих процедуре декларирования; определить понятие «семья» с учетом того, что в антикоррупционном законодательстве понятие «семья» должно включать себя не только зарегистрированный брак между двумя лицами, но и гражданские отношения, а также определенный круг близких родственников по восходящей, нисходящей и боковым линиям; урегулировать на законодательном уровне вопросы определения доходов семьи в целом);

– необходимость возврата конфискации в УК РФ как вида наказания. Конфискация должна стать видом уголовного наказания, который подлежит применению ко всем лицам, совершившим коррупционные преступления; наряду с этим рекомендуется шире и активнее использовать в правоприменительной деятельности институт «конфискации in rem»;

– необходимость устранения имеющегося пробела в законодательстве в отношении оснований и средств защиты разоблачителей коррупционных правонарушений и преступлений (путем разработки и установления в специальном нормативном акте критериев определения случаев раскрытия информации, носителей такой информации);

– целесообразность включения в законодательство положений, позитивно зарекомендовавших себя в законодательстве и правоприменительной практике ряда зарубежных государств, в частности: а) к лицам, совершившим коррупционное преступление, не применять сроки давности освобождения от уголовной ответственности; б) наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью применительно к лицам, осужденным за преступления коррупционной направленности, перевести в разряд бессрочных.

Третья глава диссертационного исследования **«Роль органов**

прокуратуры в формировании и реализации антикоррупционной политики», – состоит из трех параграфов. В *первом параграфе* освещены основные направления деятельности органов прокуратуры в противодействии коррупционным преступлениям.

Полномасштабная работа по противодействию коррупции является важнейшим направлением деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Прокуратура – субъект, который должен осуществлять надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции, соблюдением государственными и муниципальными служащими запретов и ограничений, обусловленных их публичной службой. Кроме того, на прокуратуру возложен целый ряд полномочий по реализации мер административного принуждения за нарушения законодательства о противодействии коррупции, а также мер уголовно-правового воздействия в части выявления, раскрытия преступлений коррупционной направленности, надзор за расследованием дел данной категории, поддержание обвинения по ним в суде. Прокуратура наделена также важными полномочиями по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В соответствии со статьей 36 Конвенции ООН против коррупции в 2007 г. в составе Генеральной прокуратуры Российской Федерации образовано управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные специализированные подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции созданы на уровне субъектов Российской Федерации. К компетенции управления и структурных подразделений на местах отнесены вопросы борьбы с коррупцией в сфере государственной и муниципальной службы, включая коррупцию среди лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, руководителей регионов и муниципальных образований, депутатов и других должностных лиц. К лицам, замещающим должности в указанных структурных подразделениях, предъявляются особые требования: стаж работы в органах прокуратуры не менее 5 лет, отбор кандидатов производится

на конкурсной основе специальной комиссией, образуемой для этих целей прокурором субъекта Федерации.

Основные направления деятельности этих подразделений можно разбить на следующие группы:

- выявление коррупционных проявлений и проведение по ним соответствующих проверок;
- надзор за соблюдением законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности по уголовным делам коррупционной направленности;
- осуществление надзора за соблюдением уголовно-процессуального законодательства в процессе расследования уголовных дел о фактах коррупции;
- поддержание государственного обвинения в стадии судебного производства по таким уголовным делам;
- участие в международном сотрудничестве с антикоррупционными и иными структурами других стран;
- антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов,
- мониторинг и анализ исполнения законодательства о борьбе с коррупцией и выработка предложений по его совершенствованию.

Таким образом, мы видим, что органы прокуратуры наделены достаточно широкими полномочиями в сфере противодействия коррупции.

Второй параграф называется «Профилактика коррупционных преступлений в рамках осуществления прокурорского надзора органами прокуратуры». Направлений прокурорского надзора, которые ставят целью противодействие коррупции, достаточно много.

1. Первое значимое направление противодействия коррупции, а также ее профилактики мерами прокурорского реагирования заключается в осуществлении надзора за правотворческой деятельностью.

В 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, официально закрепив в своей правовой системе обязанность проводить специализированную экспертизу законодательства, направленную на снижение коррупционных рисков. Прокуратуре РФ отводится особая роль в проведении антикоррупционной экспертизы, поскольку в силу возложенных на нее полномочий только прокуроры могут требовать от разработчиков нормативных правовых актов устранения выявленных в них коррупциогенных факторов.

Приказ Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» № 400 подробно регламентирует процесс проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы. Требование прокурора (равно как и обращение в суд об оспаривании акта) может быть направлено только по результатам антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта, а не его проекта. Прокуроры могут направлять в адрес правотворческих органов информацию о коррупциогенных факторах, выявленных в проектах нормативных правовых актов. При этом прокуроры должны контролировать процесс корректировки проекта, на дефекты которого было обращено внимание в информации, и в случае неустранения коррупциогенных факторов на стадии рассмотрения проекта незамедлительно вносить требования после вступления соответствующего нормативного правового акта в силу (либо обращаться в суд для его оспаривания). В компетенцию прокурора не входит формулирование конкретного нового варианта текста нормативного правового акта (или его части), что не исключает такой возможности в рамках участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном и местном уровне.

2. Вторым ключевым направлением работы органов прокуратуры в рамках профилактики коррупционных преступлений является надзор за соблюдением законодательства о государственной и муниципальной службе,

что реализуется посредством прокурорских проверок.

3. Третье направление работы органов прокуратуры составляет антикоррупционное просвещение. В некоторых субъектах Российской Федерации при участии прокуратур работает система юридических клиник. На интернет-сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации открыты рубрики «Прокурор разъясняет» и «Новое в законодательстве», где можно получить ответ на любой правовой вопрос.

Третий параграф освещает роль органов прокуратуры в расследовании и рассмотрении судами уголовных дел коррупционной направленности. Преступления этой группы имеют высокий уровень латентности. В деле, например, о получении взятки, очень трудно что-то доказать, если одна из сторон не идет на сотрудничество. Для направления уголовного дела в суд нужны веские доказательства, такие как оперативные материалы, записи разговоров, видеосъемка, меченые купюры и т.д. Для оперативно-следственной практики типичны случаи, когда правоохранные органы имеют достаточные основания полагать, что преступные деяния совершены конкретными лицами, но имеющихся данных недостаточно для предъявления обвинения.

В качестве предложений по повышению эффективности борьбы с коррупцией представляется важным ориентировать правоохранные органы на выявление не единичных коррупционных проявлений, а на организацию системной работы по тем сферам жизнедеятельности, в которых действуют постоянно повторяющиеся преступные схемы злоупотреблений и превышений должностными полномочиями. К таким отраслям следует отнести систему жилищно-коммунального хозяйства, строительство и ремонтные работы, государственные закупки, сделки с земельными участками, гособоронзаказ и др.

Проведенный нами анализ судебной практики показал, что в 2019 г. судами Приморского края рассмотрено 204 уголовных дела о преступлениях коррупционной направленности в отношении 229 лиц (за аналогичный период

прошлого года - 188 дел в отношении 194 лиц), из них с вынесением итогового решения 195 дел в отношении 219 лиц.

Состав осужденных в Приморском крае в 2019 г. выглядит следующим образом:

- должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления - 9 лиц (из них 4 - главы муниципальных образований и местных администраций);
- сотрудники правоохранительных органов - 20 лиц (органов внутренних дел - 12 (в том числе 1 следователь), органов ФССП - 1, органов ГУФСИН - 3, органов МЧС - 4);
- работники сферы здравоохранения - 14 лиц;
- работники сферы образования - 11 лиц (в том числе 1 преподаватель);
- иные должностные лица - 16 лиц;
- лица, выполняющие управленческие функции в коммерческих и иных организациях - 21 лицо;
- взятодатели - 82 лица.

По-прежнему острым для сотрудников следственных органов и прокуратуры остается еще один очень важный вопрос – привлечение к уголовной ответственности отечественных чиновников-коррупционеров, скрывающихся за рубежом. В нашей стране законодательно не определен уполномоченный орган по выявлению, аресту и возвращению из иностранных юрисдикций активов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности.

Не урегулирован и порядок направления компетентным органам иностранных государств запросов о правовой помощи в целях розыска и замораживания активов, полученных преступным путем, а также дальнейшего взаимодействия в целях их конфискации и возврата из-за рубежа.

Полагаем, что устранение обозначенных правовых пробелов существенно повысит эффективность борьбы с коррупцией на отмеченном направлении.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы, имеющие теоретическое и практическое значение, а также выдвигаются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации

1. Филоненко, Т.В. Применение законодательства о противодействии коррупции при расследовании и рассмотрении судами уголовных дел / Т.В. Филоненко // Законность. 2014. № 7 (957). С. 48-51. (0,3 п.л.).

2. Филоненко, Т.В. Антикоррупционная политика в системе мер правовой политики / Т.В. Филоненко, Я.В. Гайворонская // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 109-119. (0,6 п.л.).

3. Филоненко, Т.В. Правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации / Т.В. Филоненко // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2016. Т. 18. № 1-2. С. 100-114. (0,8 п.л.).

4. Филоненко Т.В. Противодействие коррупции мерами прокурорского реагирования в рамках осуществления надзора за правотворческой деятельностью // Следователь. 2011. № 4. С. 29. (0,2 п.л.).

Статьи, опубликованные в журналах и изданиях, включенных в базу данных SCOPUS

5. Филоненко Т.В. Роль органов прокуратуры в предупреждении и пресечении коррупционных проявлений со стороны государственных и муниципальных служащих // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права, 2011. № 2. С. 91-96. (0,4 п.л.).

6. *Gaivoronskaya Y.V., Filonenko T. ISSUES OF APPLYING ANTI-CORRUPTION LEGISLATION IN CRIMINAL INVESTIGATION AND COURT*

TRIAL IN THE RUSSIAN FEDERATION // Asian Social Science. 2014. Т. 10. № 21. С. 236-241. doi:10.5539/ass.v10n21p236 (0,4 п.л.).

7. Gaivoronskaya Y.V., Filonenko T.V. CORRUPTION IN RUSSIA: CAUSE AND EFFECT RELATIONS // Asian Social Science. 2015. Т. 11. № 13. С. 206-211. doi:10.5539/ass.v11n13p206 (0,35 п.л.).

Публикации в иных изданиях

8. Филоненко Т.В. Деятельность Антикоррупционного студенческого клуба: итоги, прогнозы, перспективы развития // Молодые юристы – науке и практике. Владивосток. 2005. С. 296 -303. (0,4 п.л.).

9. Филоненко Т.В. Коррупция в сфере образования // Власть и коррупция: Сб. науч. тр. – Владивосток: изд-во Дальневост. ун-та, 2006. С.111-114. (0,3 п.л.).

10. Филоненко Т.В. Международный опыт в сфере борьбы с коррупцией // Михайловские научные чтения: Материалы международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Владивосток, 2006. С. 95-98. (0,3 п.л.).

11. Филоненко Т.В. Коррупция в ВУЗах // Материалы научной конференции студентов и аспирантов ДВГУ. Владивосток: изд-во Дальневосточного государственного ун-та, 2006. С.165-167. (0,3 п.л.).

12. Филоненко Т.В. Коррупция в сфере образования (по данным исследования, проведенного в Грузии) // Материалы конференции молодых ученых, аспирантов и студентов. Владивосток: изд-во Дальневосточного государственного ун-та, 2006. С.165-167. (0,2 п.л.).

13. Филоненко, Т.В. Цифровые технологии как фактор снижения коррупционных проявлений в судебной системе / О.И. Мирошниченко, Т.В. Филоненко // Правовая парадигма. 2020. Т. 19. № 2. С. 136-143. (0,6 п.л.).

14. Филоненко, Т.В. О мерах противодействия коррупции в России и в странах Азиатско-Тихоокеанского региона: опыт Сингапура / Т.В. Филоненко // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2020. № 3. С. 146–156. <https://doi.org/10.24866/1813-3274/2020-3/146-156> (0,5 п.л.).

15. Филоненко Т.В. О мерах противодействия коррупции в России и за рубежом // Дагелевские чтения. Уголовная политика России: взгляд из прошлого в будущее : материалы региональной научно-практической конференции, Владивосток, 26 декабря 2019 г. / Дальневосточный федеральный университет. – Владивосток : Изд-во Даль - вост. федерал. ун-та, 2020. – 230 с.